

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 וחוץ 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 ולביו, רשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים), משרד החינוך, משרד הפנים, משרד התקשורת ומשרד התיירות. בדיקות השלמה נעשו בחברת דואר ישראל בע"מ.

1. ציון כי הנושא אף נבדק בביקורת שנעשתה בשנת 2017 בנושא "מאזן המדינה ליום 31.12.16 - חייבים ויתרות חובה". ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2018** (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 ושליילים 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. 💡

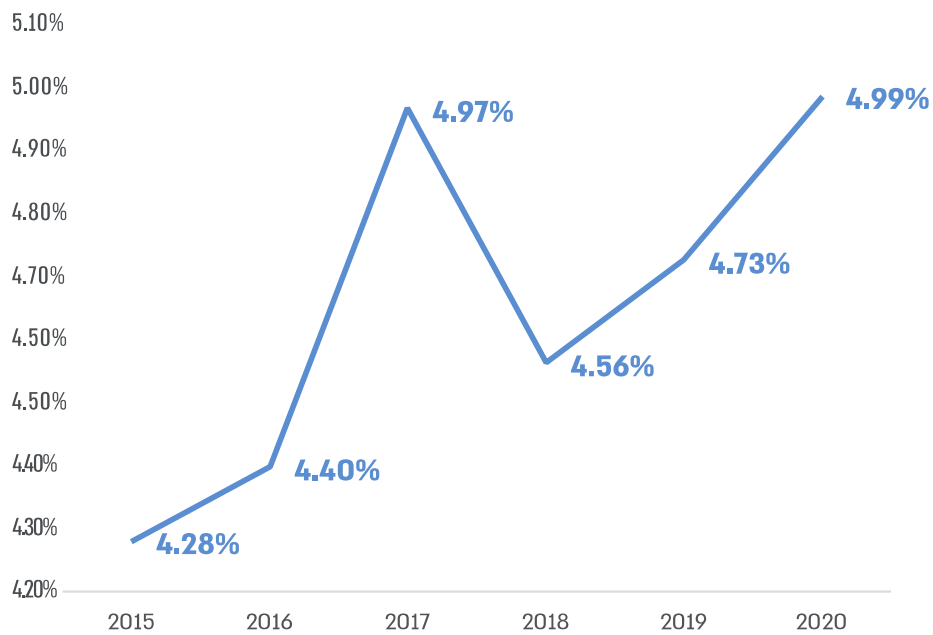
מומלץ כי רשות האכיפה והגבייה, מינהלת היישום ואגף החשכ"ל יבחנו הקמה של מערך ממוחשב להעברת החובות למינהל הגבייה הממשלתי. מערך מעין זה עשוי למנוע טעויות אפשריות ולחסוך זמן ומשאבים בעת העברת החובות. 💡

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. 💡



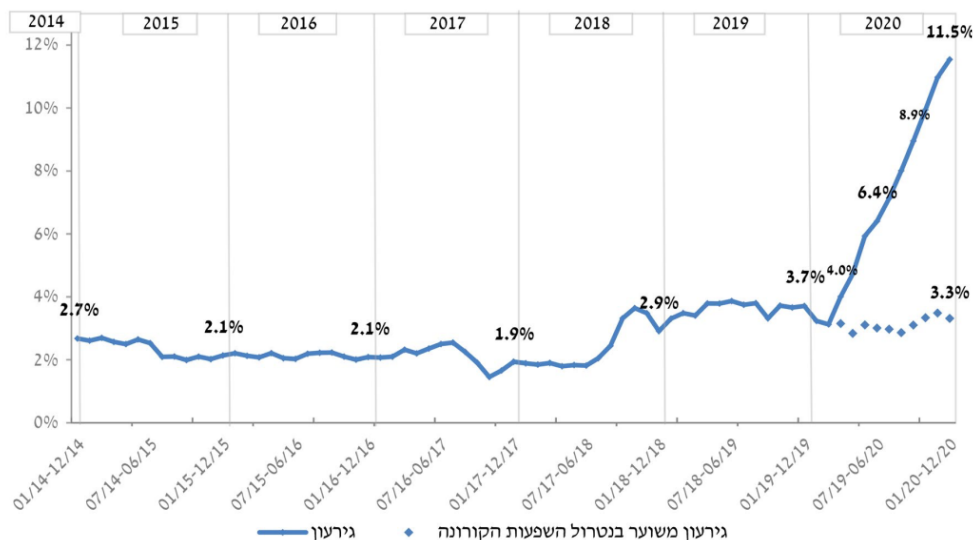
שיעור חייבים ויתרות חובה מכלל התמ"ג



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.



הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה

מבוא

בסעיף 12 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - החוק), 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 ליום 31.12.2020 (להלן - הדוחות הכספיים ל-31.12.2020) הוגשו למבקר המדינה ופורסמו ביולי 2021.

להלן תמצית הנתונים הכספיים העיקריים של מדינת ישראל (במיליארדי ש"ח)¹:

1 הנתונים הכספיים בגין שנת 2020 כוללים את השפעת משבר נגיף הקורונה.



לוח 1: נתוני הביצוע הכספי, 2017 - 2020 (במיליארדי ש"ח בבסיס מצטבר²)

מדינת ישראל, דוח מאוחד לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר				
2020	2019	2018	2017	
				הביצוע הכספי
389	396	380	384	הכנסות ממיסים ומאגרות
13	13	14	13	הכנסות מהעברות
85	93	92	89	הכנסות מעסקאות חליפין
5	7	10	9	הכנסות אחרות
492	509	496	495	סך הכול הכנסות
115	130	129	145	שכר עבודה והטבות לעובדים
383	413	248	283	תמיכות, הקצבות והעברות
130	114	112	111	הוצאות תפעוליות
13	13	12	14	הוצאות הנהלה ואחרות
21	23	37	25	הוצאות מימון, נטו
662	693	538	578	סך הכול הוצאות
(170)	(184)	(42)	(83)	גירעון חשבונאי נטו

על פי הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנים 2017 - 2020, משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

2 הכנסות מוכרות בעת התהוותן, ללא קשר למועד גבייתן, וההוצאות מוכרות בעת היווצרות המחויבות, ללא קשר למועד הפירעון.



לוח 2: המצב הכספי, 2017 - 2020 (במיליארדי ש"ח)

מדינת ישראל, דוח מאוחד לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר				
2020	2019	2018	2017	
				המצב הכספי
162	130	131	135	נכסים שוטפים
40	45	45	58	השקעות פיננסיות והלוואות
512	505	419	387	רכוש קבוע
18	15	15	8	חייבים ונכסים אחרים לזמן ארוך
732	695	610	588	סך הכול נכסים
197	177	171	161	התחייבויות שוטפות
961	812	780	744	מלוות פנים וחץ לזמן ארוך
873	828	680	717	התחייבויות בגין זכויות עובדים
952	893	729	712	עתודות בגין אירועי ביטוח
208	208	202	192	התחייבויות אחרות לזמן ארוך
3,191	2,918	2,562	2,526	סך הכול התחייבויות
(2,459)	(2,223)	(1,952)	(1,938)	התחייבויות נטו / גירעון בהון

על פי הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנים 2017 - 2020, משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוחות שלעיל עולה כי בשנת 2020 הסתכם הגירעון החשבונאי נטו בכ-170 מיליארד ש"ח, לעומת כ-184 מיליארד ש"ח בשנת 2019 וכי ההון המאוחד נטו קטן בשנים 2019 עד 2020 בכ-236 מיליארד ש"ח.

3 כמובא בדוחות הכספיים, הגירעון בהון הינו מספר שיורי שאינו מייצג את הגירעון הממשלתי המצטבר, מאחר ומצבת הנכסים כפי שהיא מוצגת בדוחות הכספיים המאוחדים איננה שלמה.

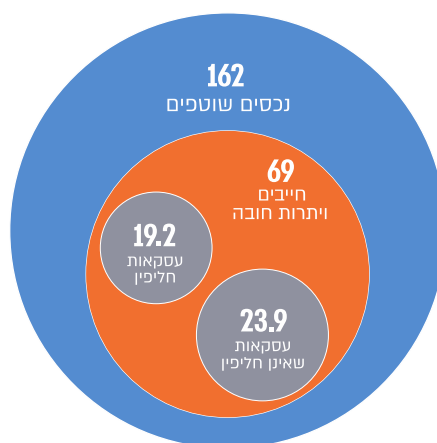


נכסי המדינה הכלולים בדוחות הכספיים ל-31.12.2020 נחלקים לנכסים שוטפים ולנכסים שאינם שוטפים⁴. סך כל נכסי המדינה המוצגים הוא כ-732 מיליארד ש"ח, מהם נכסים שוטפים בהיקף של כ-162 מיליארד ש"ח, ובהם סעיף חייבים ויתרות חובה בסך של כ-69 מיליארד ש"ח (בניכוי הפרשה לחובות מסופקים⁵).

סעיף החייבים בדוחות הכספיים מייצג חיובים וחובות של גורמים שונים כלפי הישויות הממשלתיות השונות, ובכלל זה משרדי הממשלה, שטרם נפרעו עד ליום המאזן. מדובר בנכס שעומד בכללי ההכרה כנכס בדוחות הכספיים של המדינה אך על המדינה לגבות אותו. סעיף חייבים ויתרות חובה מוצג בניכוי הפרשה לחובות מסופקים, כלומר הפרשה בגין חובות שגבייתם מוטלת בספק, וזאת במטרה לשקף בדוחות הכספיים באופן אמין ככל האפשר את סכום החוב הניתן לגבייה בפועל.

עיקר הסעיף הוא יתרת חייבים בגין עסקאות שאינן חליפין⁶ (23.9 מיליארד ש"ח נכון ל-31.12.2020), וחייבים בגין עסקאות חליפין⁷ (19.2 מיליארד ש"ח נכון ל-31.12.2020), שהם כ-52% מכלל החייבים ויתרות החובה לפני ניכוי הפרשה לחובות מסופקים.

תרשים 1: הרכב נכסים שוטפים ל-31.12.2020 (במיליארדי ש"ח)



על פי נתוני הדוחות הכספיים לשנת 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

4 הנכסים השוטפים הם מזומנים ושווי מזומנים, פיקדונות והשקעות לזמן קצר, חלויות שוטפות של הלוואות לזמן ארוך, חייבים ויתרות חובה לזמן קצר ומלאי שוטף. הנכסים שאינם שוטפים הם הלוואות לזמן ארוך, השקעות בישויות מוחזקות, נכסים פיננסיים ואחרים, חייבים ויתרות חובה לזמן ארוך, מלאי בלתי שוטף, השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי, רכוש קבוע ונכסים בלתי מוחשיים.

5 סעיף זה מסתכם ב-83.3 מיליארד ש"ח לפני הפרשה לחובות מסופקים.

6 עסקאות שאינן חליפין הן עסקאות שאינן כוללות חליפין של ערכים, השווים בקירוב זה לזה, בין הצדדים לעסקה. בעסקה שאינה חליפין, משרד מקבל ערך, בעיקר מזומנים, סחורות, שירותים או שימוש בנכסים, מבלי לספק במישרין כל תמורה, או שהוא מספק תמורה סמלית. דוגמאות לעסקאות שאינן חליפין הן מסים, אגרות, העברות חד-צדדיות והכנסות מתקציב.

7 בעסקאות חליפין משרד מוסר נכסים או שירותים ובתמורה מקבל ערך (מזומנים, סחורות, שירותים או נכסים) השווה בקירוב לערך שמסר.



פעולות הביקורת

בחודשים 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 הממשלה⁸. 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 הכלכלה והתעשייה, המשרד לביטחון הפנים, הנהלת בתי המשפט, 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.

ניתוח מגמות העולות מהדוחות הכספיים ליום 31.12.2020

הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל אמורים לשקף לציבור מקבלי ההחלטות מבט כולל על מצבה הכלכלי של המדינה בסוגיות פיננסיות חשובות. דוחות אלו מסייעים בקבלת החלטות ניהוליות ובבחינת השאלה אם המדינה נהגה באחריותיות (accountability) בעת השימוש בסך המשאבים שהופקדו בידה.

תהליכי הגלובליזציה, שהחלו בעשורים האחרונים של המאה העשרים, חיזקו את הצורך באחידות הדיווח החשבונאי ברחבי העולם ובקיומו של גוף תקינה אחד, שישרת מטרות משותפות של כל המדינות החברות בו. לפני כשני עשורים החלה ממשלת ישראל בתהליך של רפורמה מקיפה בחשבונאות הממשלתית, שמהותה אימוץ התקינה החשבונאית הבין-לאומית למגזר הציבורי⁹. כך למעשה היא הצטרפה למספר רב של ממשלות מובילות בעולם שביצעו אף הן רפורמה מקיפה בחשבונאות הממשלתית. לתקינה בין-לאומית אחידה בין מדינות בעלות אופי כלכלי ועסקי דומה, לאמור שפה עסקית בין-לאומית אחת, יכולים להיות יתרונות חשובים ביחס לתקינה מקומית נפרדת בכל מדינה ומדינה, בהם שיפור יכולת ההשוואתיות בין דיווחים כספיים של מדינות שונות.

8 יצוין כי הנושא אף נבדק בדוח שנתי 168 (2018), "מאזן המדינה ליום 31.12.16 - חייבים ויתרות חובה".

9 החלטה 2375 (בק/70) מיום 5.8.04, "תקינה חשבונאית ממשלתית למשרדי הממשלה, חברות ממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים - דו"ח מס. 53 ב' של מבקר המדינה".



משרד מבקר המדינה בחר לערוך השוואה רוחבית בין הדיווחים הכספיים של חמש ממשלות - ארצות הברית, אוסטרליה, ניו זילנד, קנדה ובריטניה¹⁰ אל מול דוחות ממשלת ישראל.

יש לציין כי השוואת הדוחות הכספיים של הממשלות האמורות לדוחות הכספיים המאוחדים של ממשלת ישראל (הכוללים למעשה את כל משרדי הממשלה, יחידות הסמך, החברות הממשלתיות והתאגידים הסטוטוריים) מוגבלת מהבחינה החשבונאית, וזאת בשל אי-הצגת כמה מהנתונים הכספיים המהותיים בדוחות של המדינה. משרד מבקר המדינה ציין בדוחותיו הקודמים¹¹ כי בדוחות הכספיים של ממשלת ישראל חסרים נתונים בהיקף כספי נרחב, כגון של שווי קרקעות (שאומדן שוויין ההוגן ב-31.12.2020 נאמד ב-615 מיליארד ש"ח) ושל נכסים בלתי מוחשיים (המוצגים ב-31.12.2020 ב-6.4 מיליארד ש"ח, אך אינם כוללים נכסים ששוויים עשוי להיות מהותי). כמו כן, הדוחות הכספיים המאוחדים עדיין אינם כוללים את נתוני כל הישויות הממשלתיות.

בתשובת אגף החשב הכללי מינואר 2022 (להלן - תשובת אגף החשכ"ל) צוין כי הוא פועל באופן שוטף לאיחוד ישויות ממשלתיות נוספות ככל שנדרש ולהשלמת המידע החסר בדוחות הכספיים. אגף החשכ"ל הוסיף כי אומנם ההשוואה שבוצעה הייתה בין הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל לדוחות הכספיים של מדינות מפותחות מבחינה חשבונאית, אך אין בהכרח מדובר במדינות הייחוס שאליהן ניתן להשוות את הנתונים הכספיים המוצגים בדוחות הכספיים.

להלן מגמות העולות מהדוחות הכספיים ל-31.12.2020 וכן ממצאי השוואה שערך משרד מבקר המדינה בין נתונים אלו לנתוני הדוחות הכספיים של מדינות נבחרות:

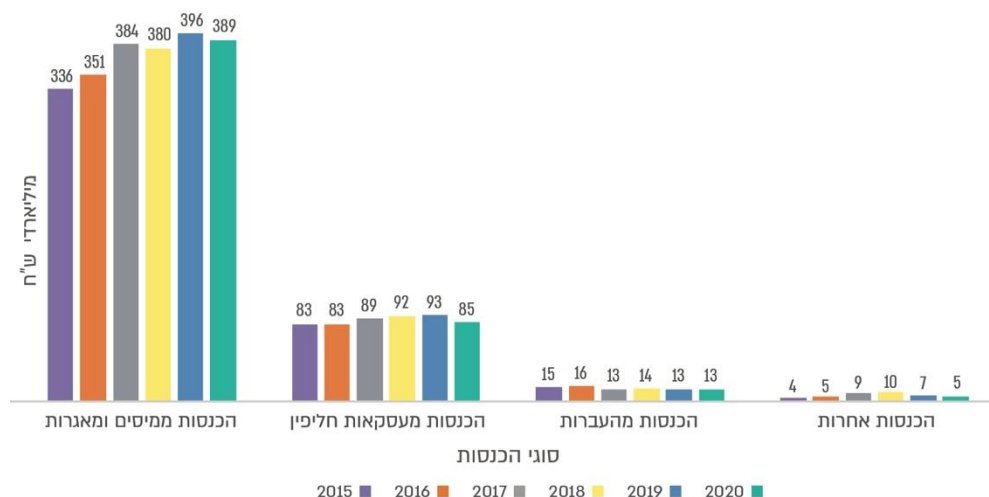
10 רק בחלק מהניתוחים בוצעה השוואה לבריטניה, מאחר שהדוחות הכספיים של בריטניה הם לשנת 2019, הדוחות הכספיים האחרונים שפורסמו במועד כתיבת הדוח.

11 ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 171** (2021), "הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.19 - התחייבויות ארוכות טווח של המדינה", עמ' 274; מבקר המדינה, **דוח שנתי 170** (2020), "הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.18", עמ' 57; מבקר המדינה, **דוח שנתי 166** (2016), "מאין המדינה ליום 31.12.14 - נכסים בלתי מוחשיים", עמ' 7; מבקר המדינה, **דוח שנתי 168** (2018), "מאין המדינה ליום 31.12.16 - חייבים ויתרות חובה", עמ' 204.



הכנסות

תרשים 2: פילוח הכנסות המדינה בשנים 2015 - 2020
(במיליארדי ש"ח)



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

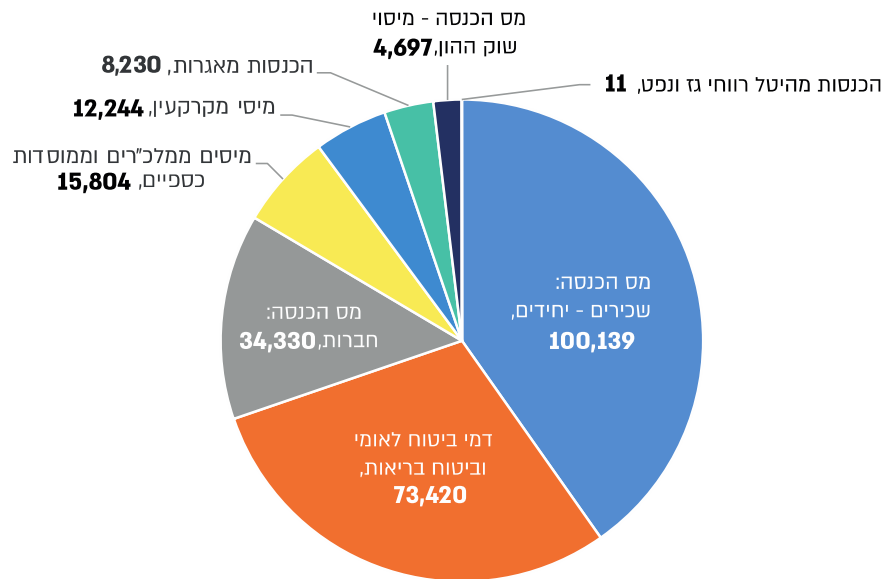
מהתרשים עולה כי בשנת 2020 היו הכנסות המדינה ממסים¹² ומאגרות, על פי נתוני הדוחות הכספיים, כ-389 מיליארד ש"ח - קיטון של כ-7 מיליארד ש"ח משנת 2019.

בתרשימים הבאים מוצג פילוח של הכנסות המדינה ממסים ישירים ומאגרות וכן ממסים עקיפים לשנת 2020:



תרשים 3: פילוח הכנסות המדינה ממיסים ישירים ומאגרות לשנת 2020 (במיליוני ש"ח)

סך הכול הכנסות ממיסים ישירים ואגרות 249 מיליארד ש"ח

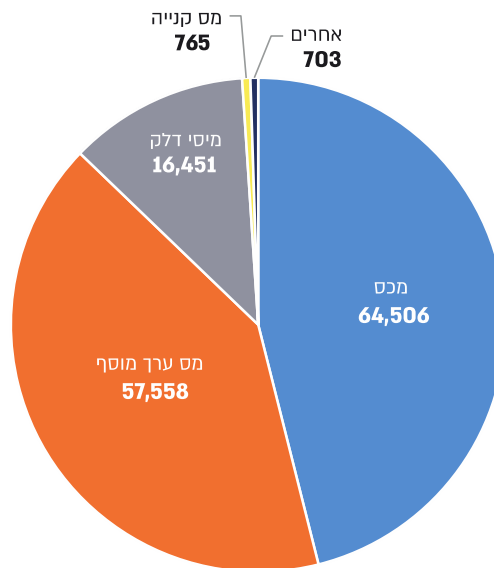


על פי נתוני הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 4: פילוח הכנסות המדינה ממיסים עקיפים לשנת 2020 (במיליוני ש"ח)

סך הכול הכנסות ממיסים עקיפים 140 מיליארד ש"ח



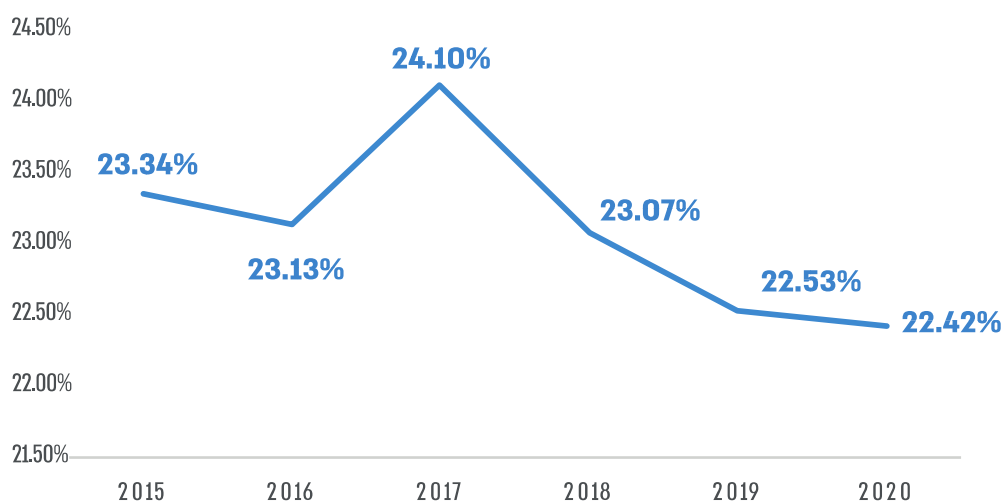
על פי נתוני הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשים שלהלן מוצג שיעור הכנסות המדינה ממיסים כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי¹³ (להלן - התמ"ג) בשנים 2015 - 2020:

13 מונח כלכלי המציין מדידה של הערך הכולל של הסחורות והשירותים שיוצרו בשטח טריטוריאלי מסוים במהלך תקופה נתונה, לפני הפחתת הבלאי.



תרשים 5: שיעור ההכנסות ממיסים מהתמ"ג בשנים 2015 - 2020 (באחוזים)



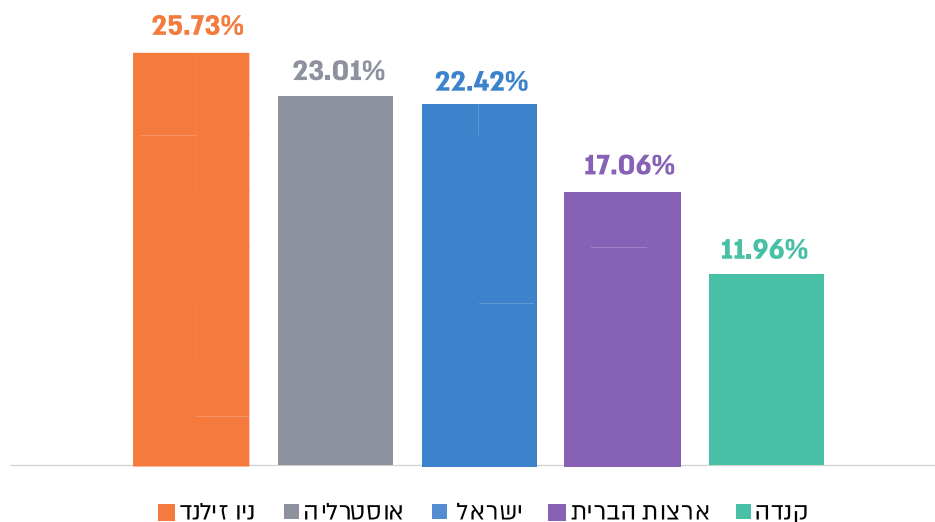
על פי נתוני מינהל הכנסות המדינה והמבוא לדוחות הכספיים של המדינה לשנים 2015 - 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים לעיל עולה כי שיעור ההכנסות ממיסים מהתמ"ג ירד מ-23.34% בשנת 2015 ל-22.42% בשנת 2020.

בתרשים שלהלן מוצג פילוח של שיעור הכנסות המדינות השונות שנבחרו להשוואה ממיסים בשנת 2020 כאחוז מהתמ"ג:



תרשים 6: שיעור ההכנסות ממיסים מהתמ"ג במדינות נבחרות בשנת 2020 (באחוזים)



על פי נתוני מינהל הכנסות המדינה לשנת 2020¹⁴, הדוחות הכספיים של ניו זילנד, ארצות הברית, אוסטרליה וקנדה, נתוני הבנק העולמי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים לעיל עולה ששיעור ההכנסות ממיסים מהתמ"ג במדינת ישראל בשנת 2020 הינו גבוה מקנדה וארה"ב (כ-12% וכ-17%, בהתאמה) ונמוך מאוסטרליה וניו זילנד (כ-23% וכ-26%, בהתאמה).

מסגרות ההוצאה החוקיות בשנת 2020

סעיף 3ב לחוק-יסוד: משק המדינה (להלן - חוק היסוד) מעגן את הכללים לביצוע הוצאות המדינה בשנה ללא תקציב מדינה מאושר (להלן - תקציב המשכי). חוק היסוד מגדיר במצב כאמור את מגבלת ההוצאה (השנתית והחודשית) וכן קובע מדרג חשיבות להוצאות. היעדר קביעת תקציב המדינה בחוק כנדרש, מביא לפיזור הכנסת באופן אוטומטי¹⁵. בכדי לא להעמיד עובדות בלתי הפיכות לפני הממשלה הנכנסת והכנסת הבאה, וזאת כחלק ממכלול השיקולים שמחייבים את הממשלה היוצאת באיפוק ובריסון בתקופת בחירות וממשלת מעבר, נקבעה

14 משרד האוצר, "ביצוע תקציב והכנסות המדינה ממסים לשנת 2020", ינואר 2021. ציון כי נתוני מינהל הכנסות המדינה הם של הנתונים בפועל, לעומת נתוני הדוחות הכספיים - שהם על בסיס מצטבר ומבוססים על נתוני מערכות ייעודיות של הישויות השונות. כעולה מהערת החשבונאי הראשי לביאור 25 לדוחות הכספיים של המדינה לשנת 2020, חלק מהותי מנתוני ההכנסות ממסים מנוהל במתכונת שאינה מאפשרת, מסיבות שונות, את הצגתם באופן מהימן על בסיס מצטבר.

15 סעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת.



הוראה בנוגע למסגרת התקציבית שתהיה הממשלה רשאית להוציא, כל עוד לא אושר התקציב. כמו כן נקבעו מגבלות נוספות לגבי מגבלת ההוצאה החודשית ולגבי סוגי ההוצאה המותרים¹⁶.

בשנת 2020 התנהלה הממשלה במסגרת מנגנון התקציב ההמשכי. בעקבות התפרצות נגיף הקורונה, החל מחודש מרץ 2020, החליטה הממשלה להוציא סכומים ניכרים מעבר למסגרת ההוצאה בתקציב המשכי, כך שעיקר האתגר היה בשמירת האיזון בין עקרון המשכיות והגבלת ההוצאה בשנה ללא תקציב מאושר, לבין הזרמת הסיוע המסיבי הנדרש למשק בתקופת משבר בריאותי וכלכלי. אשר על כן, במטרה לספק מענה למשבר, נעשו כמה תיקונים בחוק היסוד כהוראת שעה, במסגרתם שונו רכיבי חישוב מסגרת ההוצאה השנתית המותרת והוגדרו "קופסאות" הוצאה תקציביות נפרדות עבור התוכנית הכלכלית לסיוע למשק להתמודדות עם משבר הקורונה (להלן - התוכנית הכלכלית).

כאמור, בשל תיקון חוק היסוד, נוצרו שתי מכסות המגבילות את היקף ההוצאה החודשית המותר לביצוע בשנה ללא תקציב מאושר: (א) מכסת הוצאה בגין הוצאות התקציב ההמשכי; (ב) מכסת הוצאות בגין התוכנית הכלכלית.

מכסת ההוצאה השנתית בגין הוצאות התקציב ההמשכי עמדה על כ-410.8 מיליארד ש"ח, והיא משקפת מכסה חודשית של כ-33.3 מיליארד ש"ח עבור כל אחד מהחודשים ינואר עד אוגוסט; כ-41.6 מיליארד ש"ח בחודש ספטמבר; מכסה חודשית של כ-34.2 מיליארד ש"ח בחודשים אוקטובר עד דצמבר. הוצאות הממשלה בשנת 2020 ממכסה זו הסתכמו בכ-410.6 מיליארד ש"ח (כמעט 100% ביצוע).

מכסת ההוצאות בגין התוכנית הכלכלית עמדה על כ-84.8 מיליארד ש"ח. סך הוצאות הממשלה המיוחדות להתמודדות עם משבר הקורונה (להלן הוצאות בגין הקורונה) בשנת 2020 הנכללות במכסה זו הסתכמו בכ-68.6 מיליארד ש"ח במזומן¹⁷ (כ-81% ביצוע).

השפעת משבר הקורונה על הדוחות הכספיים של המדינה לשנת 2020

כפי שעולה מהדוחות הכספיים של המדינה ל-31.12.2020, התוכנית הכלכלית חולקה לארבעה רבדים עיקריים של סיוע - מענה בריאותי ואזרחי; ביטחון סוציאלי; המשכיות עסקית; האצת המשק - נוסף על חלוקה אחרת לפי מקור ההוצאה: תקציבי, אשראי ותזרים, הוצאה באמצעות המוסד לביטוח לאומי וכן הקטנת הכנסות. להלן עיקרי הצעדים שביצעה המדינה במסגרת התוכנית הכלכלית, לצד פירוט אופן השפעתם על הדוחות הכספיים שלה:

1. בין השנים 2019 ל-2020 חלה ירידה בהכנסות המדינה ממיסים ואגרות מ-395,626 מיליון ש"ח בשנת 2019 ל-388,858 מיליון ש"ח בשנת 2020. ירידה זו נבעה מירידות בהיקף הגבייה של סעיפים שונים בעקבות משבר הקורונה. הירידה האמורה קוזה על ידי עלייה בהכנסות המדינה ממס הכנסה שכירים יחידים וממס ערך מוסף. להלן פירוט הסעיפים העיקריים:

16 מבוא לדוחות הכספיים ליום 31.12.2020, פרק 4.

17 הנתונים האלו מבוססים על נתוני אומדן ביצוע תקציבי שהופקו ממערכת מידע ניהולי ומתבססים על תזרים המזומנים היומי של הממשלה.



לוח 3: סעיפים נבחרים בהכנסות המדינה ממיסים ואגרות (במיליוני ש"ח)

2019	2020			
39,855	34,330	מס הכנסה - חברות	ירידה בהיקף הגבייה	
18,979	16,451	מיסי דלק		
67,726	64,506	מכס		
75,126	73,420	דמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות		
97,341	100,139	מס הכנסה - שכירים - יחידים	עלייה בהכנסות	
54,813	57,558	מס ערך מוסף		

על פי הדוחות הכספיים של המדינה לשנת 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

2. לצורך מימון התוכנית הכלכלית גויס חוב בהיקף של כ-265 מיליארד ש"ח, מתוכו כ-191 מיליארד ש"ח בחוב מקומי (165 מיליארד ש"ח בחוב הסחיר וכ-26 מיליארד ש"ח בחוב הלא סחיר) וכ-74 מיליארד ש"ח בחוב חיצוני. צעד זה השפיע על הנזילות של המדינה ובא לידי ביטוי בין היתר בסעיפי מזומנים, שווי מזומנים, מלוות פנים ומלוות חוץ¹⁸.

3. מהדוחות הכספיים של כמה מהישויות המאוחדות בדוחות הכספיים של הממשלה עולה כי נבחנו גיוסי אשראי לצורך התמודדות עם המשבר. גיוסים אלו באים לידי ביטוי בסעיפים מזומנים ושווי מזומנים ופיקדונות והשקעות לזמן קצר.

4. מתן תוכניות סיוע מיוחדות למגזר הפרטי במטרה לסייע לעסקים לצלוח את מצוקת הנזילות שחו, כדוגמת קרנות לעסקים במסלולים שונים, שבאות לידי ביטוי בסעיפים ערבויות המדינה וקרנות הון ממשלתיות חוץ תקציביות¹⁹. כך לדוגמה עמד הגידול במסגרת הערבויות שהעמידה המדינה מ-14.8 מיליארד ש"ח בתום שנת 2019 לכ-22 מיליארד ש"ח בתום שנת 2020. גידול זה נבע בעיקרו מערבויות שניתנו כדי לסייע לעסקים להתמודד עם הקורונה באמצעות שתי תוכניות סיוע מיוחדות: תוכנית Top-Up (קורונה) לביטוח אשראי ספקים לטווח קצר בסכום מסגרת של כ-2.7 מיליארד ש"ח וקרן להלוואות בערבות מדינה

18 בשל גיוס החוב הגבוה השתנתה בשנת 2020 מגמת השנים האחרונות של הקטנת יחס החוב לתוצר. יחס זה עמד בשנת 2020 על 72.4%, לעומת 60.0% בשנת 2019 (עלייה ב-12.4%). עלייה זו של היחס בין החוב לתוצר בשנים 2019 - 2020 אפיינה את הרוב המכריע של המדינות המפותחות.

19 קרנות המשמשות לניהול פעילות ייחודית במסגרת הממשלתית, תוך יצירת הפרדה חשבונאית ותקציבית בין פעילות הקרנות לבין הפעילות הרגילה של הממשלה. תוקפן ומעמדם של קרנות אלו יכול לנבוע מכוח חוק, הוראות חקיקה או מהחלטה מינהלית. מקורות הכנסתן של קרנות אלו עשויים להיות מפעילות מתוקצבת בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, או ממקורות אחרים מחוץ לתקציב המדינה.



לעסקים להתמודדות עם קשיים תזרימיים שנובעים מהתפשטות נגיף הקורונה בסכום מסגרת של כ-5.8 מיליארד ש"ח. הגידול במסגרת הערבויות קוזז בעיקר על ידי ירידה במסגרת ערבויות סחר חוץ שניתנו לחברת "אשרא - החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ" מסכום של כ-12.1 מיליארד ש"ח בשנת 2019 לסכום של כ-11.3 מיליארד ש"ח בשנת 2020.

5. מתן הקלות בפירעון תשלומי משכנתאות ללווים²⁰. בכמה מהישויות הממשלתיות נמנעו מפעולות גבייה אקטיביות של חובות, דבר אשר השפיע ישירות על רישום יתרת ההלוואות ובא לידי ביטוי בסעיף הלוואות לזמן ארוך.

6. מרבית ההוצאה התקציבית בגין התוכנית הכלכלית קיבלה ביטוי בסעיפי הוצאות של תמיכות, הקצבות והעברות, והיא כוללת העברות שונות שביצעה הממשלה - הן באמצעות משרדי הממשלה השונים והן באמצעות המוסד לביטוח לאומי - במתווה של מענקים, תמיכות, העברות שונות, תשלומי קצבאות וסיוע לקופות החולים, כדוגמת תשלומי אבטלה וחל"ת, תמיכות בנושא חינוך, תמיכות לרשויות מקומיות, תמיכות בנושא רווחה ותמיכות לתעשייה.

להלן פירוט הגידול בסעיפים נבחרים בסעיף תמיכות, הקצבות והעברות בהשוואה של שנת 2019 לשנת 2020 בהם חל גידול משמעותי בהוצאה בשל משבר הקורונה:

לוח 4: סעיפים נבחרים בסעיף תמיכות, הקצבות והעברות בשנים 2019 - 2020 (במיליוני ש"ח)

הסבר לגידול	2019	2020		
בהתאם לשינויי חקיקה שבוצעו במהלך שנת 2020 הורחבו באופן זמני תנאי הזכאות לדמי אבטלה המשולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי.	3,872	23,940	אבטלה	גמלאות המוסד לביטוח לאומי
הגידול בסעיף זה נובע בעיקרו מתשלום מענק לכל אזרח ומענק חד פעמי (פסח) ששולמו במסגרת התוכנית הכלכלית.	10,322	22,233	הקצבות בגין חוקים והסכמים שונים	
מתוכם כ-23.8 מיליארד ש"ח מענקי קורונה מרשות המיסים.	2,723	26,661	העברות חד-צדדיות מכוח חוקים ותקנות	
עיקר הגידול נובע מסיוע של משרד הפנים בתשתיות הרשויות המקומיות אשר מומנו במסגרת התוכנית הכלכלית.	3,688	7,511	מטרות תשתיות	

20 ההקלות שניתנו הן בין היתר דחיית תשלומי משכנתא לתקופה מצטברת של עד 24 חודשים, פריסת תשלומים והארכת התקופה לפירעון.



על פי הדוחות הכספיים של המדינה לשנת 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על אף הגידול בשיעור התמיכות כאמור לעיל, חלה בין השנים 2019 ל-2020 ירידה בסכום הכולל של סעיף גמלאות המוסד ביטוח לאומי בתוך סעיף תמיכות, הקצבות והעברות, הנובעת מקיטון של כ-105 מיליארד ש"ח במחויבות האקטוארית של המוסד לביטוח לאומי לזכאים²¹. לפיכך, סך ההוצאות בגין תמיכות, הקצבות והעברות ירדו מ-412,431 מיליון ש"ח בשנת 2019 ל-383,022 מיליון ש"ח בשנת 2020.

7. השפעה על הסעיפים מלאי והוצאות תפעוליות בשל ההצטיידות שנדרשה במסגרת ההתמודדות עם המשבר, מצד משרדי הממשלה, בהם משרד הבריאות, משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים, משרד החינוך, משרת ישראל ומשרד החוץ. נוסף על הוצאות משרדי הממשלה, היו הוצאות של ישויות אחרות הנכללות בדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה, הוצאות אשר לא מומנו באופן ישיר מתקציב המדינה אלא מתוצאות פעילות הישויות.

סך ההוצאות התפעוליות עלו מ-114,476 מיליון ש"ח בשנת 2019 ל-129,864 מיליון ש"ח בשנת 2020. חלק גדול מהגידול בהוצאות התפעוליות נבע מגידול של צריכת חומרים וביצוע עבודות מ-33,623 מיליון ש"ח בשנת 2019 ל-46,139 מיליון ש"ח בשנת 2020 בגין רכישת ציוד רפואי להתמודדות עם מגפת הקורונה.

8. חלק מהוצאות המשרדים כולל הוצאות בגין פרסום וקמפיינים בנושא הסברה וסיוע למשק. מנגד, חל צמצום בעלויות המשרדים והגופים הציבוריים, בין היתר בעלויות נסיעה לחו"ל, וזאת לצד עלויות שהיו כרוכות בהתאמת אותם גופים למתכונת העבודה מרחוק.

9. במהלך שנת 2020 נחתמו הסכמים קיבוציים ייחודיים במגזר הציבורי נוסף על הסכמים ייחודיים במערכת הבריאות לשם התמודדות עם משבר הקורונה. להסכמים אלו השפעה על הוצאות השכר השוטפות בתקופת המשבר ועל רכיבי מחויבות מסוימים של המדינה בגין זכויות עובדים, בהם הפרשה לחופשה ומחלה.

סך הוצאות שכר עבודה והטבות לעובדים ירדו מ-130,498 מיליון ש"ח בשנת 2019 ל-115,419 מיליון ש"ח בשנת 2020. הקיטון נבע מירידה בהוצאות בגין תוכנית להטבה מוגדרת²² מ-19,086 מיליון ש"ח בשנת 2019 ל-2,427 מיליון ש"ח בשנת 2020. הקיטון קוץ חלקית על ידי גידול בהוצאות שכר עבודה מ-108,273 מיליון ש"ח בשנת 2019 ל-110,119 מיליון ש"ח בשנת 2020 שנבע מגיוס נטו חיובי של עובדים, בין היתר במערכת הבריאות ובמשרד החינוך בעקבות משבר הקורונה.

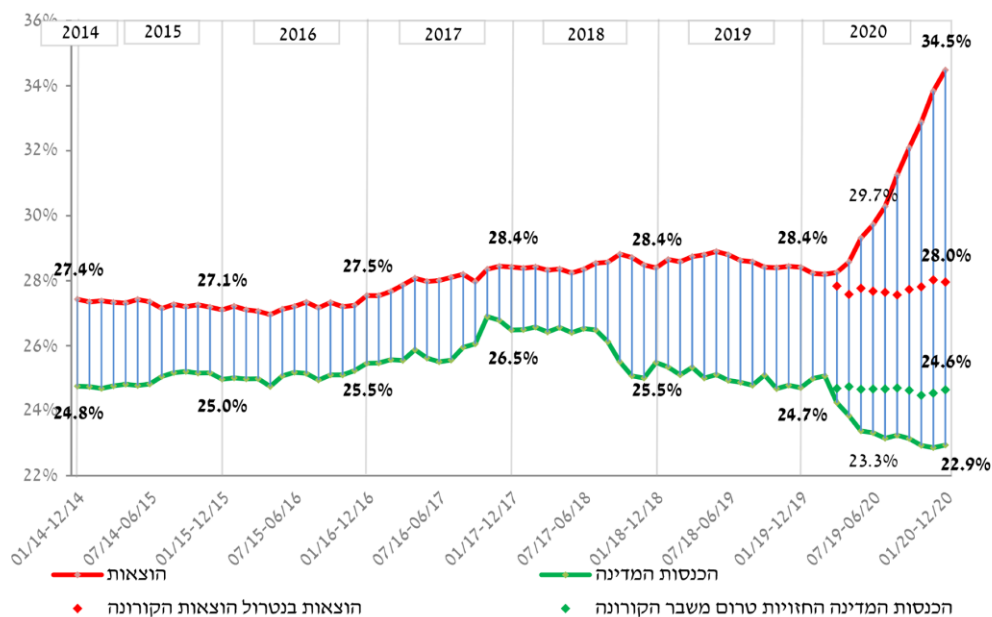
21 יצוין כי לולא קיטון זה, הגידול בתשלומי גמלאות המוסד לביטוח לאומי המופיעים בלוח 4 היה גדול עוד יותר.

22 הכוונה לשינויים בתחשיב שכר העבודה ובהטבות לעובדים, כגון זכויות שנצברו לעובדי המדינה הזכאים לפנסייה תקציבית בשנה השוטפת, ושינוי בערך הנוכחי של ההתחייבות לפנסייה התקציבית.



בתרשים שלהלן מוצגת ההתפתחות של ההכנסות וההוצאות התקציביות כאחוז מהתוצר בין השנים 2014 - 2020, כמובא במבוא לדוחות הכספיים של המדינה²³:

תרשים 7: התפתחות ההוצאות וההכנסות כאחוז מהתוצר בשנים 2014 - 2020 (באחוזים)



* נתוני ההוצאות וההכנסות בשנים 2014 - 2016 - בניכוי מענקי סיוע ביטחוני על מנת להתאימם להגדרות התקציב החל משנת 2017.
 ** הקווים הכחולים האנכיים בתרשים מייצגים למעשה את גובה הגירעון כהגדרתו - הפער בין ההכנסות להוצאות.

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

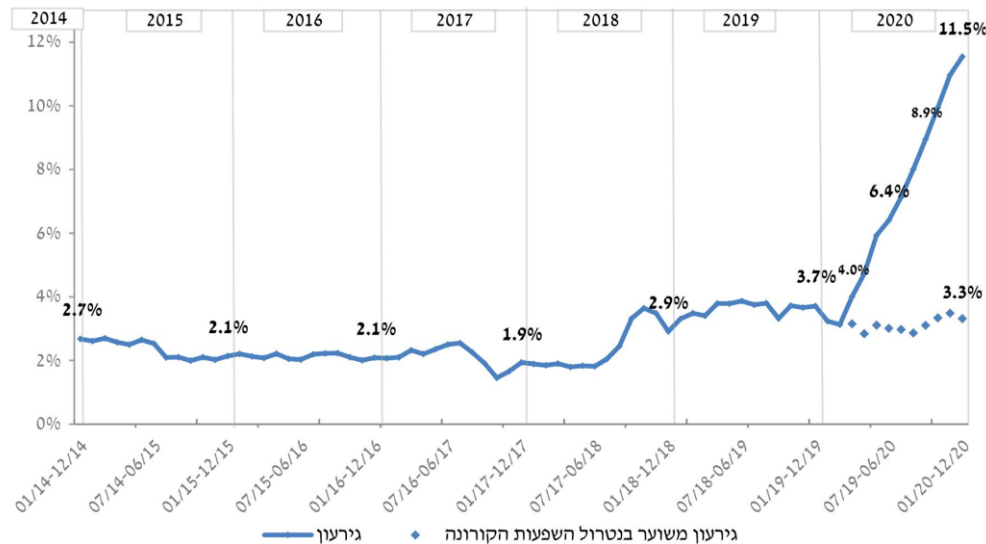
מהתרשים לעיל עולה, שרמת הוצאות הממשלה בשנת 2020 עמדה על כ-34.5% תוצר לעומת כ-28.4% תוצר בשנת 2019. יחד עם זאת, ללא השפעת משבר הקורונה ותחת מגבלות התקציב ההמשכי רמת ההוצאה הממשלתית הייתה יורדת בשנת 2020 לכ-28.0% תוצר. בבחינה של הכנסות המדינה ניתן לראות שבשנת 2020 הרמה עמדה על כ-22.9% תוצר לעומת כ-24.7% תוצר בשנת 2019. יחד עם זאת, הכנסות המדינה החוזיות טרום משבר הקורונה צפויות היו לעמוד בשנת 2020 על סך של כ-24.6% תוצר.

בתרשים שלהלן מוצגת התפתחות הגירעון התקציבי המצטבר כאחוז מהתוצר בין השנים 2014 - 2020, כמובא במבוא לדוחות הכספיים של המדינה:

23 יצוין כי בהתאם לדוחות הכספיים של המדינה, נתוני הכנסות המדינה החוזיות טרום המשבר מתייחסים לתחזית אגף הכלכלנית הראשית בתחילת שנת 2020. נתוני ההוצאות בנטרול הוצאות הקורונה מתייחסים לנתונים בפועל לאור מגבלות התקציב ההמשכי שאושרה בכנסת נכון לסוף שנת 2020. כמו כן, צוין, כי נתוני ההכנסות וההוצאות מחושבים ביחס לתוצר החזוי בתחילת שנת 2020 שהיה גבוה במידה משמעותית מהתוצר בפועל בשנת המשבר.



תרשים 8: התפתחות הגירעון המצטבר כאחוז מהתוצר בשנים 2014 - 2020 (באחוזים)



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

מהתרשים עולה כי פעולות הממשלה לסיוע למשק ולצמצום הפגיעה הכלכלית באזרחי המדינה בגין משבר הקורונה הביאו להגדלה ניכרת של ההוצאה הציבורית כך שרמת הגירעון המצטבר בשנת 2020 עמדה על כ-11.5% תוצר לעומת כ-3.7% תוצר בשנת 2019. ציוין כי בהתאם להערכות משרד האוצר, הגירעון המשוער ללא השפעות משבר הקורונה בשנת 2020 צפוי היה לעמוד על כ-3.3%²⁴.

מנתוני הדוחות הכספיים עולה כי סך ההוצאות בשנת 2020 בהשוואה לשנת 2019 קטנו בכ-31 מיליארד ש"ח (בין היתר כתוצאה מגידול בהוצאה הציבורית מחד, ומאידך מקטון של כ-105 מיליארד ש"ח בהוצאה בגין המחויבות האקטוארית של המוסד לביטוח לאומי לזכאים). עוד עולה מנתוני הדוחות הכספיים כי סך הכנסות המדינה פחתו בכ-17 כמיליארד ש"ח וכי לגירעון החשבונאי השנתי שעמד על כ-170 מיליארד ש"ח נוספו שינויים בנכסים נטו (הגדלת הגירעון) בהיקף של 66 מיליארד ש"ח אשר הביאו להגדלת הגירעון החשבונאי המצטבר לכ-236 מיליארד ש"ח. סכום זה מומן ברובו ע"י עלייה בגובה החוב הממשלתי (מלוות פנים וחץ כולל חלויות שוטפות) בכ-164 מיליארד ש"ח.

24 הגירעון המשוער ללא המשבר התבסס על התחזית השנתית של אגף הכלכלנית הראשית להיקף הכנסות המדינה ולגובה התוצר הנומינלי אשר פורסמה בתחילת שנת 2020 טרום המשבר, ועל ההוצאות בפועל ביחס למגבלת התקציב ההמשכי שאושרה בכנסת נכון לסוף שנת 2020.



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

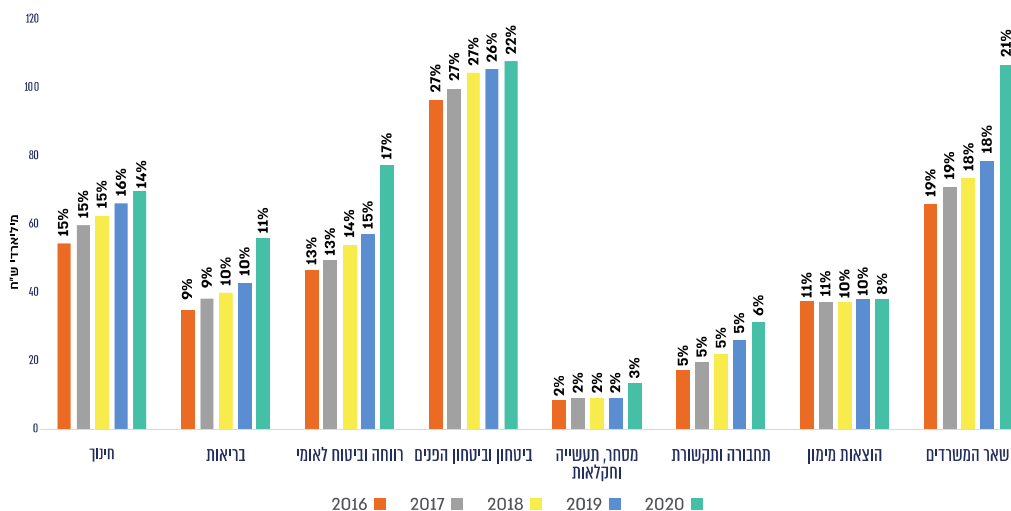
בתשובת אגף החשכ"ל נמסר כי נוכח משבר הקורונה גובש מתווה לצמצום הגירעון ועדכון חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992. כמו כן, לפי אומדן הגירעון המעודכן לנובמבר 2021, שיעור הגירעון מהתמ"ג הוא 4.6%, שיעור הנמוך במידה ניכרת מהתחזיות מתחילת שנת 2021 ומיעד הגירעון שהוגדר לאותה שנה.

יצוין כי לאחר מועד סיום הביקורת פורסם אומדן גירעון מעודכן לדצמבר 2021, ולפיו שיעור הגירעון מהתמ"ג לשנת 2021 היה כ-4.5%.

פילוח תקציב המדינה בשנים 2016 - 2020

בתרשים שלהלן מוצג פילוח של ביצוע תקציב המדינה בחלוקה למשרדים השונים בשנים 2016 - 2020.

תרשים 9: ביצוע תקציב משרדים שונים ושיעורו מתקציב המדינה בשנים 2016 - 2020 (באחוזים* ובמיליארדי ש"ח)



על פי נתוני מערכת פיסקלי-דיגיטלי (טאבלו) לביצוע תקציב המדינה, אגף התקציבים שבמשרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* אחוז מתוך התקציב השנתי.

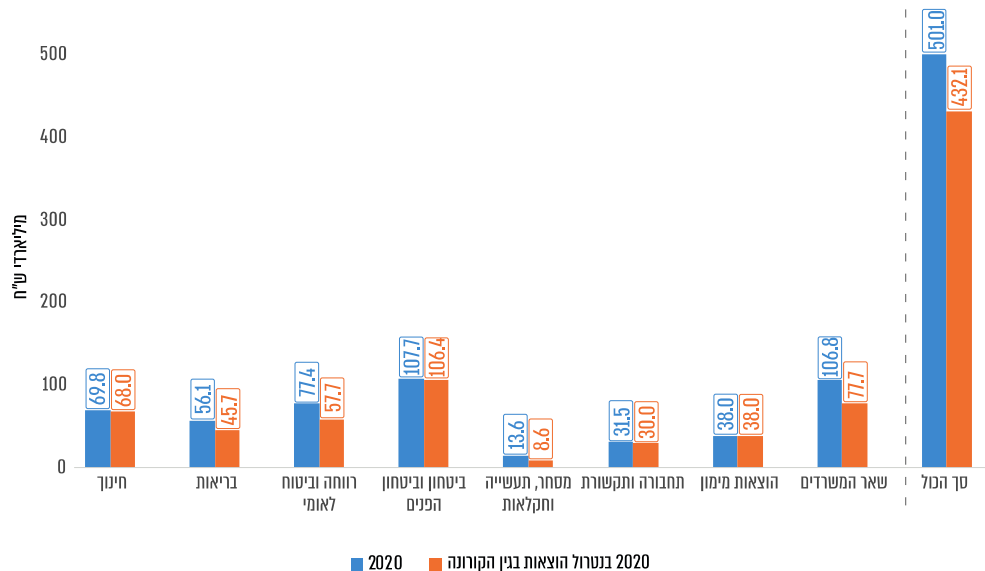
** נתוני ביצוע תקציב המשרדים השונים כוללים גם את הוצאות הממשלה המיוחדות להתמודדות עם משבר הקורונה.



מהנתונים עולה כי חלה עלייה בסכומי ההוצאה של מרבית המשרדים האזרחיים במהלך שנים אלו. מגמה זו משתקפת אף בדוחות הכספיים של המדינה: מצוין בהם כי ההוצאה האזרחית כאחוז מביצוע התקציב הכולל עלתה במהלך השנים האחרונות מרמה של 70.3% בסוף שנת 2016, ל-77.5% בסוף שנת 2020²⁵ (בנטרול הוצאות בגין הקורונה ל-73.9%).

בתרשים שלהלן מוצג פילוח של ביצוע תקציב המדינה בחלוקה לתחומים שונים בשנת 2020 (עם הוצאות בגין הקורונה וללא הוצאות בגין הקורונה).

תרשים 10: ביצוע תקציב המדינה בתחומים שונים בשנת 2020 (במיליארדי ש"ח)



על פי נתוני ביצוע ברוטו מהמבוא לדוחות הכספיים של מדינת ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים ניתן לראות כי עיקר ההוצאות בגין הקורונה בשנת 2020 בא לידי ביטוי בתחומים האלו: הרווחה והביטוח הלאומי - כ-19.7 מיליארד ש"ח; הבריאות - כ-10.4 מיליארד ש"ח; המסחר, התעשייה והחקלאות - כ-5 מיליארד ש"ח²⁶.

25 תרשים 4.3 לדוחות הכספיים לשנת 2020.

26 לצד הגידול הניכר בהוצאות בתחומים אלו - הרווחה והביטוח הלאומי; הבריאות; המסחר, התעשייה והחקלאות - חל גם גידול של כ-29.1 מיליארד ש"ח בהוצאות המשרדים האחרים.



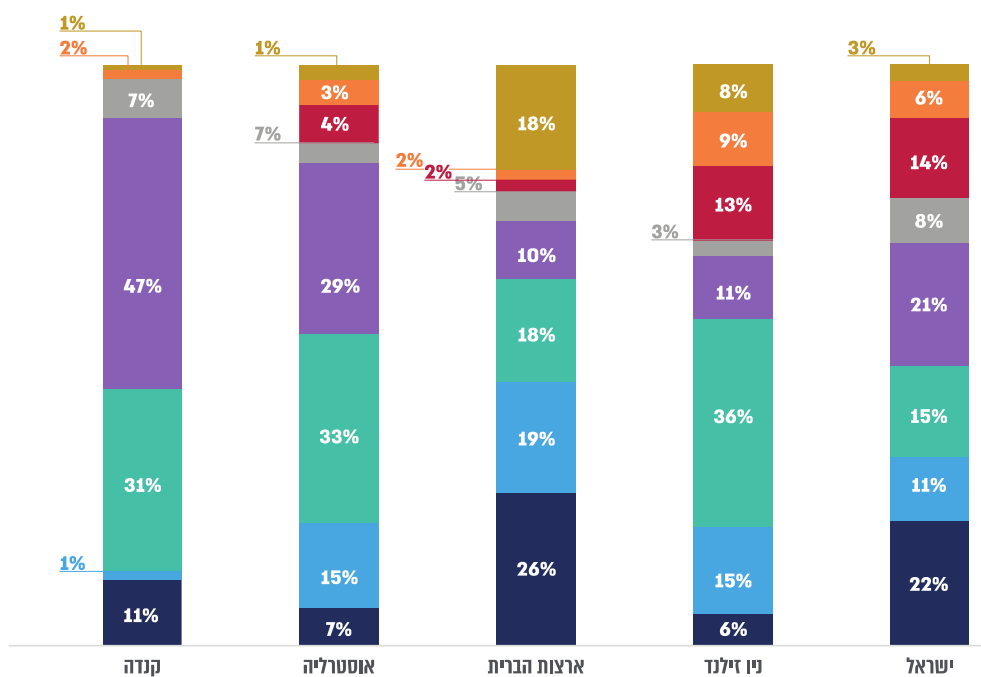
פילוח הוצאות תקציב המדינה לשנת 2020 בהשוואה למדינות נבחרות

ניתוח השוואה בין-לאומית של רכיבי הנכסים, ההתחייבות, ההוצאות וההכנסות של המדינה הוא כלי ניהולי לדרגי הניהול הבכיר ולמקבלי ההחלטות בדרג המדיני במערכת הממשלתית. שקיפות נתונים אחדים ומבוקרים והשוואתם לנתוני מדינות שונות במקרים המתאימים, עשויים לתרום להבנה טובה יותר של תהליכים כלכליים בממשלה, ומתוך כך - גם לשיפורם ויעולם.

פילוח הוצאות של ממשלות נבחרות לשנת 2020

בתרשים שלהלן מוצג פילוח של הוצאות המדינות השונות לתחומים השונים בשנת 2020, באחוזים מתוך התקציב כולו:

תרשים 11: פילוח הוצאות ממשלות נבחרות לשנת 2020, בחלוקה לתחומים, מתוך סך כל התקציב (באחוזים)



■ ביטוח לאומי ורווחה ■ בריאות ■ חינוך ■ הוצאות מימון (נטו) ■ תעשייה וחקלאות ■ תחבורה ותקשורת ■ אחר המשרדים

על פי הדוחות הכספיים של ישראל, ניו זילנד, ארצות הברית, אוסטרליה וקנדה לשנת 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הדוחות הכספיים של ניו זילנד ואוסטרליה הם לשנה שהסתיימה ביום 30 ביוני 2020, והדוחות הכספיים של קנדה הם לשנה שהסתיימה ביום 31 במרץ 2020.

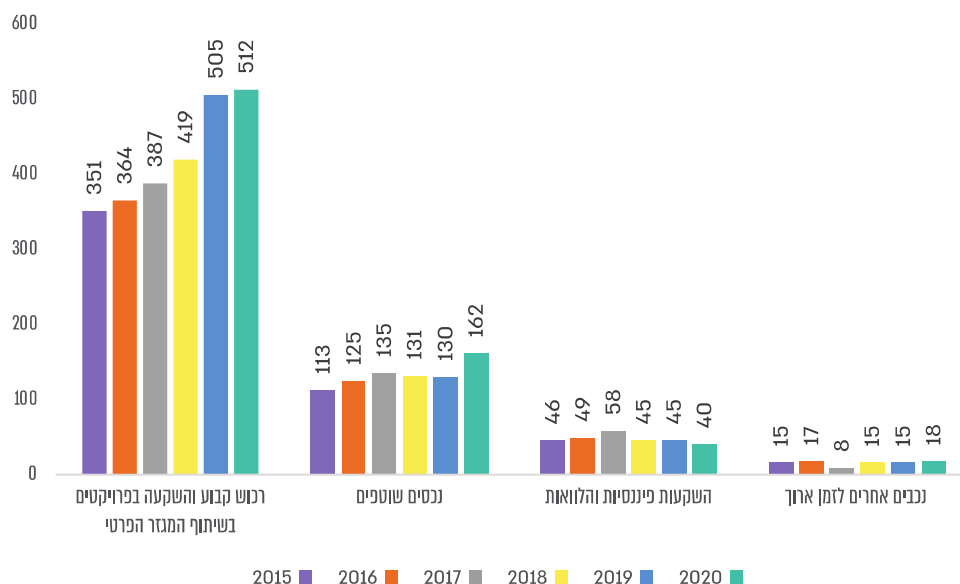


מהתרשים עולה כי שיעורי ההוצאה בגין תחומי הביטחון וביטחון הפנים של ממשלות ארצות הברית וישראל גבוהים במידה ניכרת מאלו של אוסטרליה, ניו זילנד וקנדה (26%-ו-22% בהתאמה לעומת 7%, 6%-ו-11% בהתאמה). עם זאת, שיעורי ההוצאה בתחומים חברתיים, כגון ביטוח לאומי, רווחה ובריאות - בישראל ובארצות הברית - נמוכים בהשוואה ליתר המדינות שנבדקו (לדוגמה בתחום הביטוח הלאומי והרווחה: 15%-ו-18% בישראל ובארה"ב, בהתאמה לעומת 33%, 36%-ו-31% באוסטרליה, ניו זילנד וקנדה בהתאמה).

פילוח מצבת הנכסים של מדינת ישראל בשנים 2015 - 2020

להלן פילוח של מצבת הנכסים של המדינה לשנים 2015 - 2020 לפי חלוקה לתחומים, כפי שעולה מהדוחות הכספיים של המדינה:

תרשים 12: פילוח נכסי המדינה בשנים 2015 - 2020 (במיליארדי ש"ח)



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

סך הנכסים המוצגים בתרשים היה ליום 31.12.2019 כ-695 מיליארד ש"ח, ואילו סך הנכסים היה ליום 31.12.2020 כ-732 מיליארד ש"ח, (גידול של כ-5.3%).

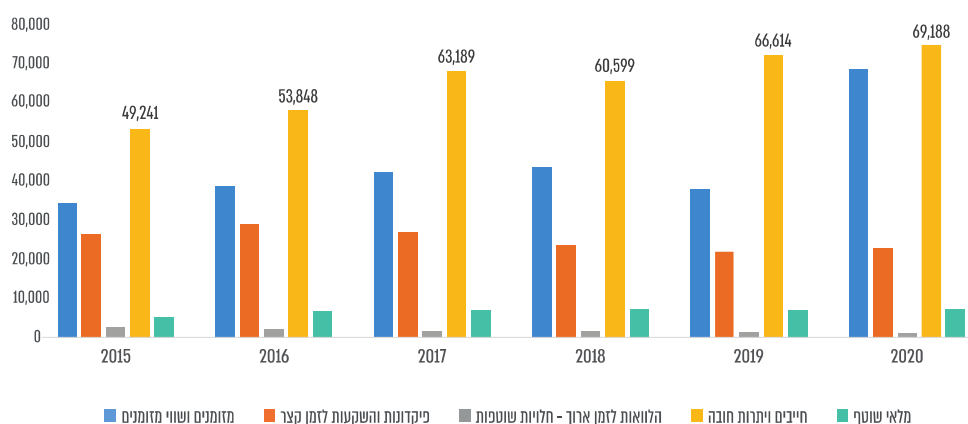
בבחינה של פילוח הרכב הנכסים עולה כי עיקר הגידול נובע מהנכסים השוטפים (גידול של כ-32 מיליארד ש"ח).



פילוח מצבת הנכסים השוטפים של מדינת ישראל בשנים 2020 - 2015

להלן פילוח של מצבת הנכסים השוטפים של המדינה לשנים 2015 - 2020 לפי חלוקה לתחומים, כפי שעולה מהדוחות הכספיים של המדינה:

תרשים 13: פילוח הנכסים השוטפים של המדינה לשנים 2015 - 2020 (במיליוני ש"ח)



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

סך הנכסים השוטפים המוצגים בתרשים היה ליום 31.12.2019 כ-130 מיליארד ש"ח, ואילו סך הנכסים השוטפים היה ליום 31.12.2020 כ-162 מיליארד ש"ח (גידול של כ-24%).

בבחינה של פילוח הרכב הנכסים השוטפים עולה שעיקר סעיף הנכסים השוטפים מורכב מסעיף חייבים ויתרות חובה, לצד סעיף מזומנים ושוי מזומנים. יצוין כי בין השנים 2019 ל-2020 חל גידול בהיקף של כ-28 מיליארד ש"ח (כ-80%) בסעיף מזומנים ושוי מזומנים. גידול זה נובע בין היתר מהרחבת היקפי גיוס ההון למימון הוצאות הממשלה בגין משבר הקורונה. כן עולה מהתרשים כי יש גידול של כ-41% בסעיף חייבים ויתרות חובה - מסכום של כ-49.2 מיליארד ש"ח בשנת 2015, לכ-69.2 מיליארד ש"ח בשנת 2020.

סעיף חייבים ויתרות חובה

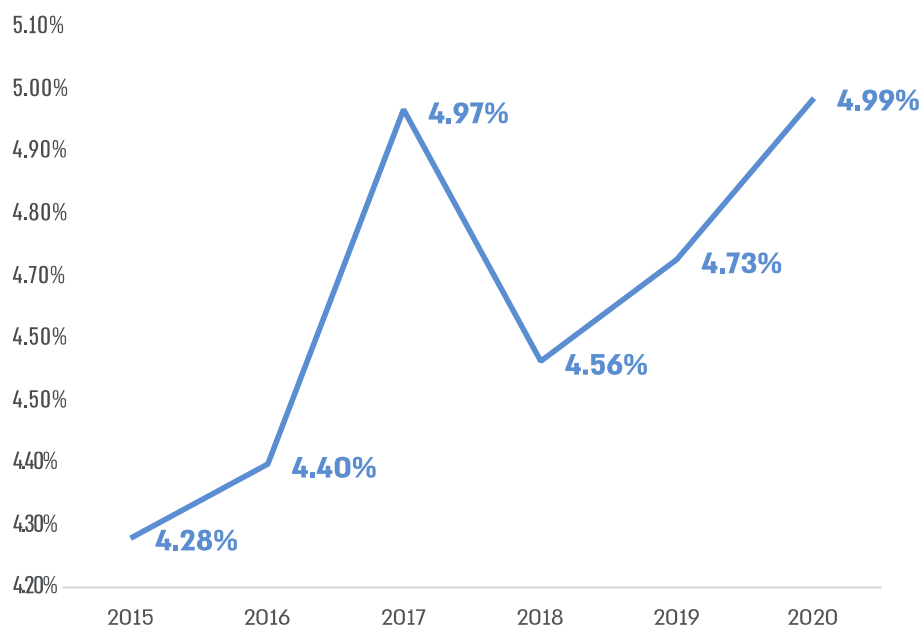
סעיף חייבים ויתרות חובה בדוחות הכספיים מייצג את הזכות של המדינה לקבלת כספים. הזכות יכולה להיווצר כתוצאה מאספקת שירותים מטעם המדינה ומהטלת חיובים, כגון אגרות, קנסות או עיצומים כספיים מכוח דיונים שונים. נוסף על כך, לעיתים המדינה זכאית לפיצוי או להחזר הוצאות מכוח פסקי דין, הסכמים או מסיבות אחרות.



חייבים ויתרות חובה - מגמות

משרד מבקר המדינה בחן את סעיף חייבים ויתרות חובה כפי שהופיע בדוחות הכספיים של המדינה ביחס לתמ"ג של כל שנה. יצוין כי שינוי ביתרת החייבים יכול לנבוע מהיווצרות חובות חדשים, ממחיקת חובות משנים קודמות, מגביית חובות - הן שוטפים והן משנים קודמות - ומשינוי בסעיף הפרשה לחובות מסופקים.

תרשים 14: שיעור חייבים ויתרות חובה מכלל התמ"ג (באחוזים)



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

כעולה מהתרשים שלעיל, שיעור סעיף חייבים ויתרות חובה מתוך התמ"ג עלה בשנים שנבדקו מ-4.28% ל-4.99%. יצוין שחלה ירידה משנת 2017 לשנת 2018, אך שיעור החייבים מתוך התמ"ג חזר בשנת 2020 לרמה של שנת 2017.

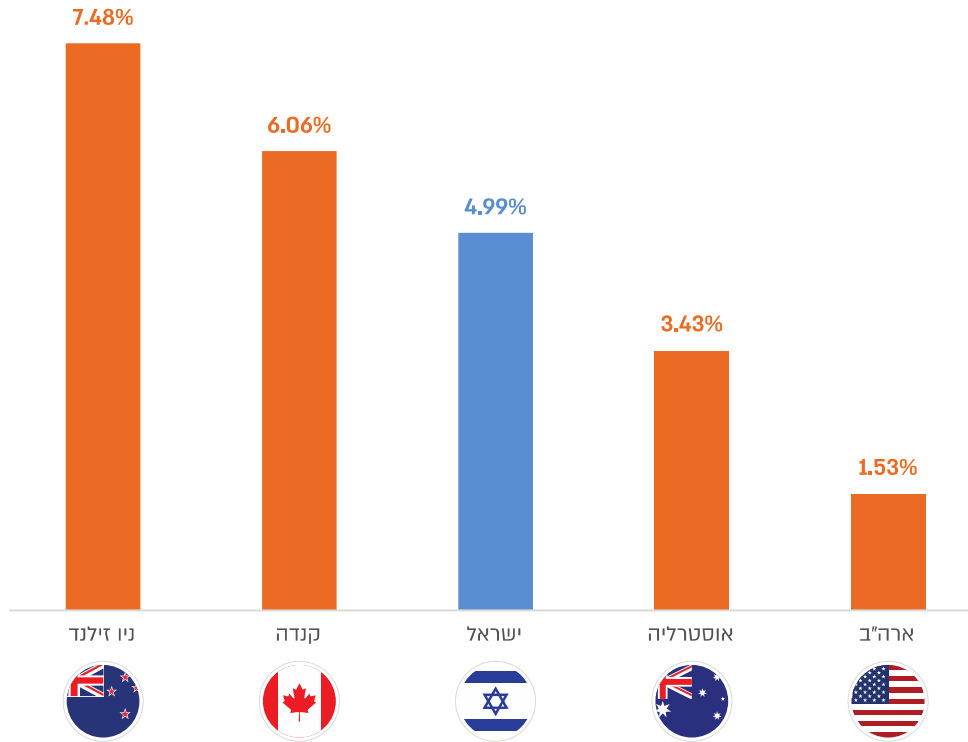
משרד מבקר המדינה בחן בפרמטרים שונים את היקף סעיף חייבים ויתרות חובה מול מדינות נבחרות בעולם (ארה"ב, אוסטרליה, ניו זילנד וקנדה).

חייבים ויתרות חובה - השוואה בין-לאומית

התרשים שלהלן משווה את שיעור סעיף חייבים ויתרות חובה בדוחות הכספיים של כל מדינה מהמדינות הנבדקות ביחס לתמ"ג בשנת 2020.



תרשים 15: שיעור חייבים ויתרות חובה של מדינות נבחרות מתוך התמ"ג, 2020 (באחוזים)



על פי הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2020 והדוחות הכספיים של ארצות הברית, אוסטרליה, ניו זילנד וקנדה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

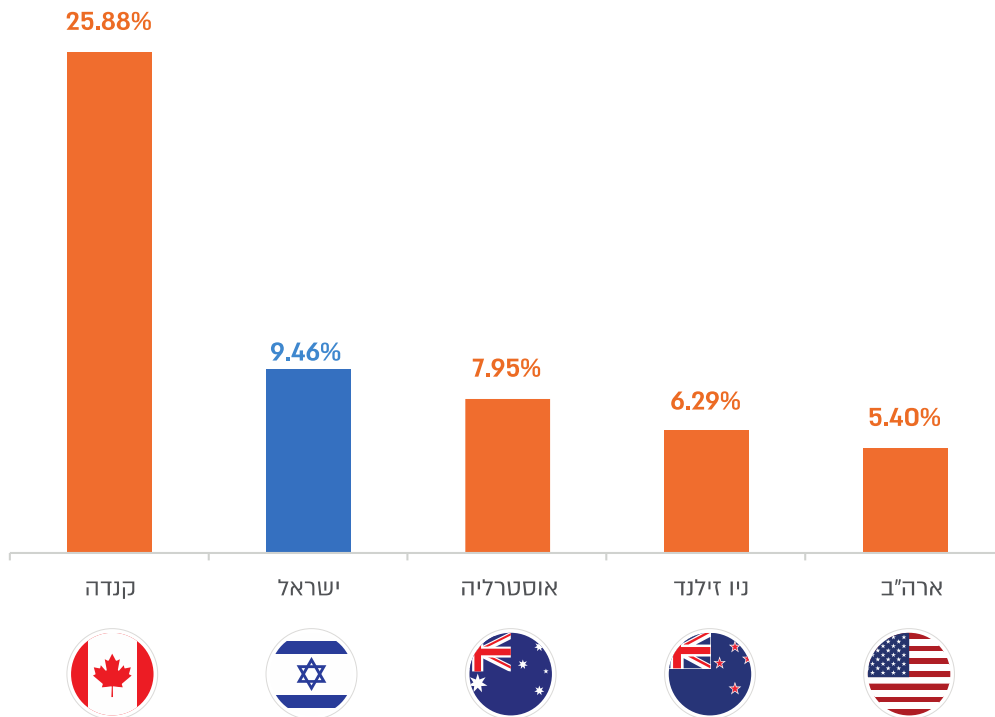
כעולה מהתרשים שלעיל, שיעור סעיף חייבים ויתרות חובה ליום 31.12.2020 עומד על כ- 5% מסך התוצר בישראל בשנת 2020, נתון קטן מזה של שתיים מהמדינות שנבדקו (ניו זילנד וקנדה) אך גדול מזה של שתי האחרות (אררה"ב ואוסטרליה).

חייבים ויתרות חובה, מתוך סך הנכסים

התרשים שלהלן משווה את שיעור סעיף חייבים ויתרות חובה מתוך סך הנכסים בהשוואה למדינות הנבחרות בעולם.



תרשים 16: שיעור החיובים ויתרות החובה של מדינות נבחרות מסך הנכסים, 2020 (באחוזים)



על פי הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2020 והדוחות הכספיים של ארצות הברית, אוסטרליה, ניו זילנד וקנדה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כעולה מהתרשים שלעיל, שיעור סעיף חייבים ויתרות חובה ליום 31.12.2020 עומד על כ- 9.5% מתוך סך הנכסים ליום 31.12.2020. נתון זה גבוה לעומת רוב המדינות הנבחרות. פער זה יכול להעיד על כך שפוטנציאל הגבייה של החובות למדינה הוא גבוה ביחס לביצוע בפועל, לעומת רוב המדינות הנבחרות. יצוין שהפער גם יכול לנבוע מכך שבדוחות הכספיים של מדינת ישראל לא רשומים נכסים בהיקף כספי נרחב.

מומלץ כי משרד האוצר יעקוב מפעם לפעם אחר שיעור סעיף חייבים ויתרות חובה מהתמ"ג ושיעורו מכלל הנכסים, יבחן את משמעות השינויים בשיעורים אלו ויבצע בהתאם את הפעולות הנדרשות לביצוע ובכלל זה השלמת רישום מצבת הנכסים בדוחות הכספיים של המדינה.



בתשובת אגף החשכ"ל נמסר כי האגף פועל באופן מתמיד מול הגופים הממשלתיים להשלמת החוסרים של נכסי המדינה בדוחות הכספיים. אגף החשכ"ל הוסיף כי יבחן את הצגת המידע כאמור.

ניתוח דוחות כספיים של משרדי ממשלה

הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל אינם מבוקרים²⁷, אך מרבית הדוחות הכספיים של הישויות המאוחדות בדוחות הכספיים הינם מבוקרים. נוסף על כך, הדוחות הכספיים המאוחדים נערכו לפי מבנה היררכי המבוסס בעיקרו על כללי חשבונאות בדבר איחוד דוחות כספיים. כמו כן, הדוחות הכספיים כוללים את פעילותן, את מצבן ואת ביצוען הכספי של מעל 200 ישויות ממשלתיות.

משרד מבקר המדינה בחן את הדוחות הכספיים של מספר משרדי ממשלה מבוקרים נבחרים (להלן - המשרדים הנבדקים) אשר שימשו לצד דוחות כספיים של משרדי ממשלה וישויות ממשלתיות נוספות, בסיס לדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה.

דוחות על הביצוע הכספי

להלן תמצית נתוני הביצוע הכספי כפי שהופיעו בדוחות הכספיים של משרדי הממשלה הנבדקים בשנים 2019 ו-2020:

27 על פי המבוא לדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה.



לוח 5: נתוני תמצית הביצוע הכספי לשנת 2020 (במיליוני ש"ח בבסיס מצטבר²⁸)

משרדי ממשלה נבדקים, דוח כספי לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר 2020					
הפנים	המשפטים	הכלכלה והתעשייה	הבריאות ²⁹	הבינוי והשיכון	
					הביצוע הכספי
					הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
9,733	1,573	1,569	51,164	4,825	הכנסות מתקציב
0	119	55	595	0	הכנסות מהעברות
0	660	25	25,624	57	הכנסות אחרות
9,733	2,352	1,649	77,383	4,882	סך הכול הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
0	5	88	712	1,335	סך הכול הכנסות מעסקאות חליפין
4	0	0	0	139	הכנסות אחרות
9,737	2,357	1,737	78,095	6,356	סך הכול הכנסות
9,325	374	958	7,159	3,611	תמיכות
153	483	432	15,190	1,149	הוצאות תפעוליות
135	1,306	222	718	159	שכר עבודה והטבות לעובדים
35	174	80	549	17	הנהלה וכלליות
0	5	7	112	0	שיווק ויחסי ציבור
0	51	14	53,270	1,787	הוצאות אחרות, נטו
9,648	2,393	1,713	76,998	6,723	סך הכול הוצאות
89	(36)	24	1,097	(367)	עודף (גירעון) חשבונאי, נטו

28 ראו הערת שוליים מס' 2 לעיל.

29 דוח כספי סולו של משרד הבריאות ללא איחוד עם בתי החולים הממשלתיים.



על פי הדוחות הכספיים של המשרדים לשנת 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**לוח 6: נתוני תמצית הביצוע הכספי לשנת 2019 (במיליוני ש"ח
בבסיס מצטבר)**

משרדי ממשלה נבחרים, דוח כספי לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר 2019					
הפנים	המשפטים	הכלכלה והתעשייה	הבריאות	הבינוי והשיכון	
					הביצוע הכספי
					הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
7,045	1,427	972	38,339	4,508	הכנסות מתקציב
0	122	17	195	0	הכנסות מהעברות
0	700	16	25,968	10	הכנסות אחרות
7,045	2,249	1,005	64,502	4,518	סך הכול הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
0	5	127	717	2,060	סך הכול הכנסות מעסקאות חליפין
10	0	0	0	538	הכנסות אחרות
7,055	2,254	1,132	65,219	7,116	סך הכול הכנסות
6,576	336	498	4,311	3,457	תמיכות
197	441	469	8,389	1,071	הוצאות תפעוליות
161	1,244	217	688	164	שכר עבודה והטבות לעובדים
69	177	7	533	215	הנהלה וכלליות
0	17	13	23	0	שיווק ויחסי ציבור
1	63	0	50,295	1,776	הוצאות אחרות, נטו
7,004	2,278	1,204	64,239	6,683	סך הכול הוצאות
51	(24)	(72)	980	433	עודף (גירעון) חשבונאי, נטו

על פי הדוחות הכספיים של המשרדים לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



להלן ניתוח לכל משרד ומשרד בהתאם ללוחות לעיל:

1. משרד הבינוי והשיכון

היקף ההכנסות מעסקאות חליפין של משרד הבינוי והשיכון הוא הגבוה ביותר מקרב המשרדים שנבדקו. סעיף הכנסות מעסקאות חליפין כולל תת-סעיף בשם "הכנסות מביצוע עבודות". תת-סעיף זה רשם קיטון של 37% בשנת 2020 לעומת שנת 2019 (יצוין כי ההכנסות מביצוע עבודות משקפות את ההכרה בהכנסה מרווח אפס בשנה ספציפית ולא את תקבולי המזומנים. הירידה בסך ההכנסות בשנת 2020 לעומת שנת 2019 נובעת בין השאר מתקבולים עבור חוב של רמ"י שנרשמו בשנת 2019 כהכנסות אחרות). כמו כן, בהתאם לדוחות הכספיים של משרד הבינוי והשיכון חלה ירידה בהיקף שיווק הקרקעות בשל משבר הקורונה, דבר שעשוי להשפיע על היקף ההכנסות העתידיות של המדינה וכן על מחירי הדיוור.

2. משרד הבריאות

ההוצאות התפעוליות במשרד הבריאות הן הגבוהות ביותר מקרב המשרדים שנבדקו. הוצאות אלו אף גדלו ב-81% לעומת שנת 2019. הגידול נבע בעיקר מקניית שירותים רפואיים מגורמים חיצוניים (גידול של כ-2.1 מיליון ש"ח); ציוד עזר רפואי (גידול של כ-2.6 מיליון ש"ח); השתתפות בהפעלת מוסדות ציבור (גידול של כ-1.3 מיליון ש"ח). בהתאם לדוחות הכספיים של משרד הבריאות, למשבר הקורונה הייתה השפעה מכרעת על הגידול האמור, בין היתר בתקצוב כספים לצורך כיסוי הפגיעה בבתי החולים עקב מעבר לפעילות אלקטיבית מותאמת, רכש והצטיידות של ציוד מגן מתכלה, תרופות וכן רכישת חיסוני קורונה.

3. משרד הכלכלה והתעשייה

מהדוחות הכספיים של משרד הכלכלה והתעשייה עולה כי חל גידול של כ-92% בהיקף התמיכות בשנת 2020 לעומת שנת 2019. משבר הקורונה השפיע בעיקר על התמיכות ועל המענקים המיוחדים להתמודדות במשבר, בהם סיוע בהתאמות לעסקים, סיוע למעונות יום פרטיים, קידום היצוא לחו"ל, מענק לשימור עובדים ושיפוי רשויות מקומיות בגין ארנונה.

4. משרד המשפטים

משרד המשפטים ציין בדוחות הכספיים שלו שלמשבר הקורונה הייתה השפעה על המימון הארגוני של המשרד, בין היתר בהרחבת יכולת העבודה מרחוק, רכש רישיונות תוכנה לחיבור מרחוק ותוכנות גישה. בהתאם, המשרד מציג בדוחותיו הכספיים לשנת 2020 במסגרת ההוצאות התפעוליות, גידול של הוצאות תחזוקת מחשוב וציוד - מכ-129 מיליון ש"ח בשנת 2019 לכ-164 מיליון ש"ח בשנת 2020 (גידול של כ-27%).

5. משרד הפנים

סעיף התמיכות מהותי בדוחות הכספיים לשנה זו והסתכם בכ-9.3 מיליארד ש"ח, והוא גדל בשנת 2020 בכ-42% לעומת שנת 2019. מהביאור לסעיף עולה כי הגידול נובע בעיקר



מסיוע בתשתית לרשויות מקומיות בסכום של כ-3.5 מיליארד ש"ח. כמו כן, לפי הדוח הכספי השפיע משבר הקורונה על הדוחות הכספיים הן בהקצאת שיפוי תקציבי לרשויות מקומיות בשל הנחיית הממשלה על הנחה בארנונה, והן בגיבוש ובקידום של מיזם הסיוע "ביטחון תזונתי למשפחות מוחלשות".

בתשובת משרד הפנים מינואר 2022 (להלן - תשובת משרד הפנים) צוין כי רובו ככולו של הגידול בסעיף התמיכות מקורו בתקצוב נוסף לרשויות המקומיות לצורך התמודדותן עם משבר הקורונה. משרד הפנים ציין כי בדוחות הכספיים שלו הגידול מופיע תחת הסעיף "סיוע בתשתיות לרשויות מקומיות", שהוא סעיף גנרי שהגדיר החשכ"ל.

ניתן לראות שלמשבר הקורונה הייתה השפעה עמוקה על דוחותיהם הכספיים של משרדי הממשלה שנבדקו. המשרדים שנבדקו, ובעיקר משרד הבריאות, הושפעו מעלייה לא צפויה בהוצאות (בעיקר בהוצאות התפעוליות) לשם התמודדות רציפה עם המשבר.

דוחות על המצב הכספי

להלן תמצית נתוני המצב הכספי כפי שהופיעו בדוחות הכספיים של משרדי הממשלה שנבדקו:



לוח 7: נתוני המצב הכספי ליום 31.12.2020 (במיליוני ש"ח)

משרדי ממשלה נבדקים, דוח כספי ליום 31 בדצמבר 2020					
הפנים	המשפטים	הכלכלה והתעשייה	הבריאות	הבינוי והשיכון	
					המצב הכספי
					נכסים שוטפים
13	1	20	0	0	מזומנים ופיקדונות
58	74	138	1,525	623	חייבים ויתרות חובה
1	0	0	214	0	מלאי
72	75	158	1,739	623	סך הכול נכסים שוטפים
					נכסים לא שוטפים
7	14	13	21	5	פיקדון בגין כלי רכב
145	0	107	1,755	0	מלאי בלתי שוטף
25	387	39	1,937	15,150	רכוש קבוע ונכסים בלתי מוחשיים, נטו
0	43	153	8,062	187	יתרות חובה אחרות לזמן ארוך
177	444	312	11,775	15,342	סך הכול נכסים לא שוטפים
249	519	470	13,514	15,965	סך הכול נכסים
					התחייבויות שוטפות
0	0	0	50	53	ספקים ונותני שירותים
40	128	24	1,384	190	זכאים ויתרות זכות
0	200	20	1,374	3,596	התחייבויות שוטפות אחרות
40	328	44	2,808	3,839	סך הכול התחייבויות שוטפות
					התחייבויות לא שוטפות
40	210	26	169	28	התחייבויות בשל סיום יחסי עובד-מעביד, נטו
0	21	13	566	136	הפרשה לתביעות משפטיות
0	0	790	3	0	התחייבויות לא שוטפות אחרות
40	231	829	738	164	סך הכול התחייבויות לא שוטפות
80	559	873	3,546	4,003	סך הכול התחייבויות
169	(40)	(403)	9,968	11,962	נכסים נטו / גירעון בהון

על פי הדוחות הכספיים של המשרדים לשנת 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



לוח 8: נתוני המצב הכספי ליום 31.12.2019 (במיליוני ש"ח)

משרדי ממשלה נבחרים, דוח כספי ליום 31 בדצמבר 2019					
הפנים	המשפטים	הכלכלה והתעשייה	הבריאות	הבינוי והשיכון	המצב הכספי
					נכסים שוטפים
13	2	30	0	0	מזומנים ופיקדונות
9	74	137	1,463	1,232	חייבים ויתרות חובה
0	0	0	183	0	מלאי
22	76	167	1,646	1,232	סך הכול נכסים שוטפים
					נכסים לא שוטפים
6	14	12	21	6	פיקדון בגין כלי רכב
130	0	105	275	0	מלאי בלתי שוטף
31	390	21	1,979	15,178	רכוש קבוע ונכסים בלתי מוחשיים, נטו
0	41	178	7,090	111	יתרות חובה אחרות לזמן ארוך
167	445	316	9,365	15,295	סך הכול נכסים לא שוטפים
189	521	483	11,011	16,527	סך הכול נכסים
					התחייבויות שוטפות
0	0	0	14	127	ספקים ונותני שירותים
78	144	11	802	280	זכאים ויתרות זכות
0	190	20	810	3,526	התחייבויות שוטפות אחרות
78	334	31	1,626	3,933	סך הכול התחייבויות שוטפות
					התחייבויות לא שוטפות
36	199	25	168	27	התחייבויות בשל סיום יחסי עובד מעביד, נטו
0	13	12	690	243	הפרשה לתביעות משפטיות
0	0	847	3	0	התחייבויות לא שוטפות אחרות
36	212	884	861	270	סך הכול התחייבויות לא שוטפות
114	546	915	2,487	4,203	סך הכול התחייבויות
75	(25)	(432)	8,524	12,324	נכסים נטו / גירעון בהון

על פי הדוחות הכספיים של המשרדים לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מנתוני הדוחות הכספיים לשנת 2020 ניתן לראות שיש שונות רבה בהיקף החובות למשרדים הנבדקים, החל מ-58 מיליון ש"ח במשרד הפנים וכלה ב-1,525 מיליון ש"ח במשרד הבריאות.

כן ניתן לראות שהסעיף "רכוש קבוע" במשרד הבינוי והשיכון הוא מהותי ביותר, וזאת בשל הכללת סעיף בשם "רכוש מינהלי ורכוש בהשקעה" בסך של כ-14.5 מיליארד ש"ח, סעיף שכולל את מצבת הדיור הציבורי.

הסעיף "יתרות חובה לזמן ארוך" במשרד הבינוי והשיכון כולל תשלום של 187 מיליון ש"ח בגין זכות שימוש עתידית (מדובר על בניית 2,650 יחידות דיור על בתי גיל זהב, אשר יופחתו במשך 40 שנה מיום האכלוס). אשר למשרד הבריאות, הסעיף נוגע להשקעה בישויות מוחזקות בסכום של כ-8 מיליארד ש"ח (בתי חולים ממשלתיים). אשר למשרד הכלכלה והתעשייה, הסעיף כולל בעיקר השקעות בקרנות הון בצמיחה בסכום של כ-112 מיליון ש"ח.

נוסף על כך, מההשוואה ניתן ללמוד שסעיף "זכאים ויתרות זכות" הוא מהותי במשרד הבריאות, והוא כולל בעיקר הוצאות לשלם בסך של 976 מיליון ש"ח.

סעיף "התחייבויות שוטפות אחרות" הוא מהותי למשרד הבינוי והשיכון, וכולל סעיף בשם "הכנסה נדחית בגין חוזי הקמה" בסך של כ-3.6 מיליארד ש"ח. סעיף זה מייצג סכומים של מקדמות שהתקבלו עבור פרויקטים לפיתוח מעבר לעלויות שהתהוו בפועל. במשרד הבריאות הסעיף בסך של כ-1.4 מיליארד ש"ח נוגע להתחייבויות בגין תמיכות.

סעיף "התחייבויות לא שוטפות אחרות" במשרד הכלכלה והתעשייה כולל בעיקר התחייבות בגין השלמת פיתוח באזורי תעשייה בפריפריה בסך של כ-750 מיליון ש"ח.

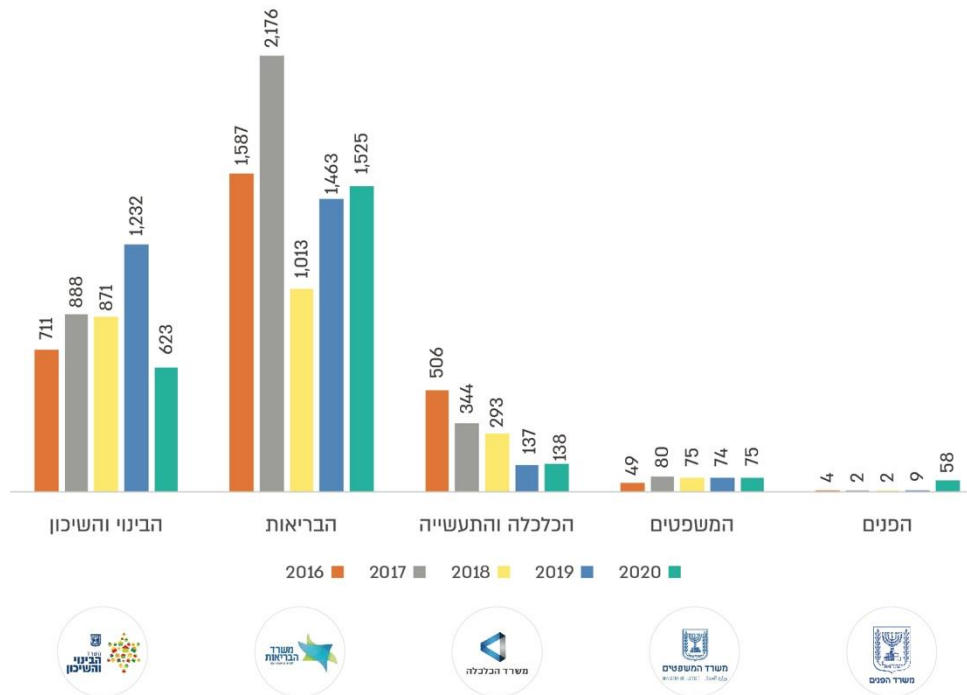
סעיף חייבים ויתרות חובה - השוואה בין דוחות המשרדים הנבדקים

לסעיף "חייבים ויתרות חובה" מאפיינים שונים בכל אחד מהמשרדים שנבדקו. במשרד הבינוי והשיכון הוא נובע בעיקר מדיורי הדיור הציבורי; במשרד הבריאות הוא נובע בעיקר ממקדמות לספקים, חובות מבתי חולים והוצאות מראש; במשרד הכלכלה והתעשייה הוא נובע בעיקר מחובות בגין מרכז ההשקעות וחובות בגין סחר הוגן; במשרד המשפטים הוא נובע בעיקר מחובות בגין אגרות שנתיות של רשם החברות והשותפויות; במשרד הפנים הוא נובע בעיקר מחובות של מפלגות בגין מימון הבחירות לרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה בדק את המגמה של סעיף "חייבים ויתרות חובה" בכל אחד מהמשרדים הנבדקים בשנים 2016 - 2020. תוצאות הבדיקה מוצגות בתרשים הבא.



תרשים 17: סעיף חייבים ויתרות חובה כפי שהוצג בדוחות הכספיים של המשרדים הנבדקים בשנים 2016 - 2020 (במיליוני ש"ח)



על פי הדוחות הכספיים של המשרדים לשנת 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כעולה מהתרשים שלעיל, יש שונות במגמה של הסעיף בדוחות הכספיים של המשרדים שנבדקו. במשרד הבינוי והשכלון יש עלייה בשנים 2016 - 2019 וירידה בשנת 2020; הירידה נובעת מתשלום חוב של רמ"י. במשרד הבריאות אין מגמה ברורה. במשרד הכלכלה והתעשייה יש ירידה בשנים 2016 - 2020. במשרד הפנים הסעיף היה בסכום קבוע בשנים 2016 - 2019 ועלה בשנת 2020 בשל חובות שנוצרו בשנה זו בקשר לבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו בשנת 2018. במשרד המשפטים הסעיף היה בסכום קבוע בשנים 2016 - 2020.

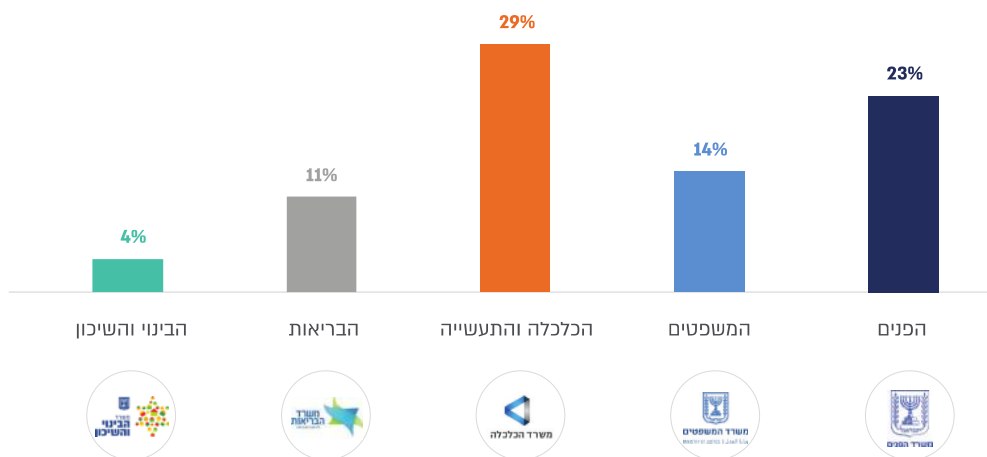
בתשובת משרד הפנים צוין כי הגידול בחובות בשנת 2020 הוא בעקבות ממצאי דוח מבקר המדינה בדבר חשבונות סיעות הכנסת והמפלגות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2018³⁰. עוד צוין בתשובה כי עד לינואר 2022 רוב החוב שולם.

30 "דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות ומועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי למועצות אזוריות באוקטובר 2018", מרץ 2020.



בתרשים שלהלן שיעור החייבים ויתרות חובה מתוך סך הנכסים, עבור כל אחד מהמשרדים, כעולה מהדוחות הכספיים של המשרדים.

תרשים 18: שיעור חייבים ויתרות חובה מתוך סך הנכסים³¹ במשרדים הנבדקים (באחוזים)



על פי הדוחות הכספיים של המשרדים לשנת 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כעולה מהתרשים שלעיל, שיעור סעיף חייבים ויתרות חובה מסך הנכסים לשנת 2020 הוא מהותי יותר במשרד הכלכלה והתעשייה ובמשרד הפנים (29%-ו-23%, בהתאמה), לעומת משרד המשפטים ומשרד הבריאות (14%-ו-11%, בהתאמה), וכמעט אינו מהותי במשרד הבינוי והשיכון (4%). זאת מאחר שלמשרד זה יש נכסים לא שוטפים בסכומים גבוהים, דוגמת רכוש מינהלי ורכוש בהשקעה³².

אופן ההצגה והפרסום של הדוחות הכספיים

במסגרת המושגית לדיווח כספי למטרות כלליות של ישויות ממשלתיות מיוני 2020³³ (להלן - המסגרת המושגית), צוין בסעיף 2.1 שמטרת הדיווח הכספי של ישויות ממשלתיות היא לספק מידע שימושי על אודות הישות למשתמשים בדוחות הכספיים. בסעיף 2.2 צוין גם כי הדיווח הכספי אינו משמש תכלית בפני עצמה, ולפיכך מטרתו נקבעת בהתחשב במשתמשים בו למטרות כלליות ולצורכי המידע שלהם.

31 סך כל הנכסים, כולל נכסים שוטפים ונכסים לא שוטפים.

32 הכוונה להשקעה בדיוור ציבורי.

33 "המסגרת המושגית לדיווח כספי למטרות כלליות של ישויות ממשלתיות" פרקים 1 - 4, המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות ממשלתית, יוני 2020. המסגרת המושגית קובעת את התפיסות העומדות בבסיסו של דיווח כספי למטרות כלליות על ידי ישויות ממשלתיות המדווחות על בסיס מצטבר.



בינואר 2013 פרסם אגף החשכ"ל הוראת תכ"ם³⁴ בנושא "עריכת דוחות ודיווחים שוטפים", אשר מנחה את חשבי המשרדים בהכנת הדוחות הכספיים של המשרדים. במסגרת ההוראה נכתב כי חשב המשרד יערוך את הדוחות הכספיים של המשרד במתכונות תואמת ככל הניתן לדוחות הכספיים לדוגמה, כפי שיפרסם מפעם לפעם החשבונאי הראשי במסגרת הודעה על מבנה הדוח הכספי ותוכנו.

בנובמבר 2017 פרסם אגף החשכ"ל הודעה בדבר דוח לדוגמה של משרדי ממשלה. במסגרת ההודעה פירט האגף את המתכונת לעריכת הדוחות הכספיים של משרדי הממשלה על ידי פרסום של דוח כספי מלא, כולל ביאורים, אשר הציג את המבנה ואת התוכן של דוח כספי.

את הדוחות הכספיים של משרדי הממשלה עורכים חשבי המשרדים, והם מבוקרים על ידי רואי חשבון חיצוניים ששירותיהם נשכרו למטרה זו.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי יש שונות באופן ההצגה של סעיפים שונים בדוחות הכספיים בין משרד למשרד. כך לדוגמה, משרדים מסוימים כוללים בסעיף חייבים ויתרות חובה גם את "ההוצאות מראש" או את "ההכנסות לקבל", בעוד שאחרים כוללים סעיפים אלו בנפרד או תחת סעיפים אחרים. כמו כן, יש משרדים שמפצלים דוח על המצב הכספי את סעיף "חייבים ויתרות חובה" ל"חייבים מעסקאות שאינן חליפין", ל"חייבים מעסקאות חליפין" וכן ל"חייבים אחרים", בעוד שמשרדים אחרים מציגים הפרדה זו רק בביאור. עוד עלה כי הדוחות הכספיים של המשרדים (דוחות סולו) אינם מתפרסמים לציבור.

יצירת האחדה בדיווח ובהצגה של הדוחות הכספיים של משרדי הממשלה השונים תסייע במלאכת איחוד הדוחות על ידי אגף החשב הכללי, וכן תסייע לציבור משתמשי הדוחות הכספיים לבחון את פעילות משרדי הממשלה ולהשוות ביניהם.

בתשובת אגף החשכ"ל נמסר כי האחריות לדוחות הכספיים היא של המשרדים, ולרואי החשבון יש אחריות לבקר את הדוחות הכספיים ולוודא שנערכו בהתאם לתקינה המתאימה. אגף החשכ"ל ציין כי ייתכנו מצבים שבהם משרדי ממשלה יבחרו להציג בדוחותיהם הכספיים סעיפים בשורה נפרדת או לחלופין לקבץ כמה סעיפים יחד, וזאת בהתאם למהותיות החשבונאית באותו משרד ממשלתי. אם הצגה שונה זו נעשתה בצורה מושכלת על ידי המשרד הממשלתי ובהתאם לתקינה החשבונאית - הדבר הוא תקין.

מומלץ כי אגף החשכ"ל יוודא שאופן ההצגה של הדוחות הכספיים סולו של משרדי הממשלה תואם למבנה האחד כפי שעולה מהדוח הכספי לדוגמה, וזאת כדי להקל את תהליך איחוד הדוחות הכספיים במסגרת הכנת הדוחות של המדינה. כמו כן מומלץ כי נוכח חשיבות המידע הכלול בדוחות הנפרדים של משרדי הממשלה, יפרסם אגף החשכ"ל דוחות אלה באתר המרשתת (האינטרנט) שלו³⁵.

34 מס' 2.3.1.

35 יצוין כי מבקר המדינה אף המליץ על כך בעבר **בדוח שנתי 166** (2016), "מאזן המדינה ליום 31.12.14 - נכסים בלתי מוחשיים".

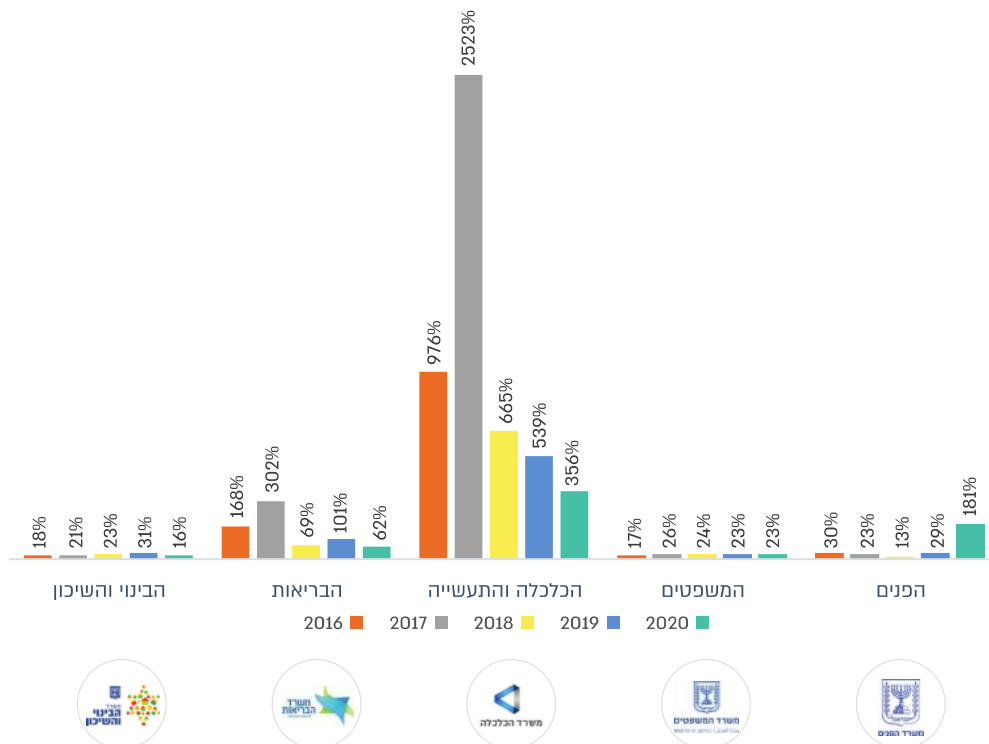


יחסים פיננסיים

היחס השוטף מחושב על ידי חלוקה של סך הנכסים השוטפים בסך ההתחייבויות השוטפות, והוא מלמד על היקף ההתחייבויות של הישות הנבדקת בטווח הזמן הקצר בהתחשב בהיקף הנכסים השוטפים של הישות האמורה³⁶. בתרשים שלהלן תוצאות הבדיקה של משרד מבקר המדינה על אודות ההשוואה של היחס השוטף במשרדי הממשלה הנבדקים הן על פני פרק זמן של חמש שנים והן בהשוואה ענפית בין המשרדים השונים.

מהות ההתחייבויות השוטפות שונה בכל אחד מהמשרדים שנבדקו. במשרד הבינוי והשיכון היא נובעת כאמור בעיקר מסכומים של מקדמות שהתקבלו עבור מיזמי פיתוח מעבר לעלויות שהתהוו בפועל; במשרד הבריאות היא נובעת בעיקר מהתחייבויות בגין תמיכות ומהוצאות לשלם; במשרד הכלכלה והתעשייה היא נובעת בעיקר מחובות לספקים; במשרד המשפטים היא נובעת בעיקר מהתחייבויות בגין תמיכות; במשרד הפנים היא נובעת בעיקר מהתחייבויות לעובדים בגין חופשה.

תרשים 19: יחס שוטף בשנים 2016 - 2020 במשרדי ממשלה נבדקים



על פי הדוחות הכספיים של משרדי הממשלה השונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

36 יחס שוטף גדול מצביע על נכסים שוטפים גבוהים לעומת ההתחייבויות השוטפות, ויחס שוטף קטן מצביע על נכסים שוטפים נמוכים לעומת ההתחייבויות השוטפות.



כפי שעולה מהתרשים שלעיל, קיימת שונות בין משרדי הממשלה השונים לגבי שיעור היחס השוטף. במשרד הכלכלה והתעשייה שיעור היחס השוטף גבוה מאוד, וחלה בו ירידה במשך השנים שנבדקו, שנבעה בעיקר מקיטון מתמיד בנכסים השוטפים. בשנים שנבדקו, שיעור היחס השוטף במשרד הכלכלה והתעשייה גבוה באופן ניכר לעומת המשרדים האחרים (בין כ-350% לכ-2,500% במשרד הכלכלה והתעשייה לעומת בין כ-15% לכ-300% במשרדים האחרים), מכיוון שההתחייבויות השוטפות של המשרד נמוכות יחסית למשרדים האחרים.

במשרד הבינוי והשיכון ובמשרד המשפטים יש יציבות בשיעור היחס השוטף במשך השנים, (בין 16% ל-31%). במשרד הבריאות יש חוסר יציבות בשיעור היחס השוטף במשך השנים. בין שנת 2016 לשנת 2017 חלה עלייה, והיא מוסברת הן בגידול בנכסים השוטפים והן בקיטון בהתחייבויות השוטפות. בין שנת 2017 לשנת 2018 חל קיטון, והוא מוסבר הן בקיטון בנכסים השוטפים והן בגידול בהתחייבויות השוטפות.

במשרד הפנים יש יציבות בשיעור היחס השוטף במשך השנים - כ-25%, למעט גידול בין שנת 2019 לשנת 2020, שנבע הן מגידול בנכסים השוטפים והן מקיטון בהתחייבויות השוטפות.

נתוני חייבים ויתרות חובה בדוחות הכספיים של המדינה לשנים 2017 - 2020

כחלק מהפעילויות השוטפות במשרדי הממשלה, לעיתים נוצרת למשרד הממשלתי זכות לקבלת כספים. זכות זו יכולה להיווצר מאספקת שירותים של המשרד וכן מהטלת חיובים, כגון אגרות, קנסות או עיצומים כספיים מכוח דינים שונים. כמו כן, לעיתים המשרד זכאי לפיצוי או להחזר הוצאות מכוח פסקי דין, הסכמים או מסיבה אחרת. חיוב שהגיע מועד פירעונו בהתאם לדין וטרם שולם, מתגבש לכדי חוב שיש לפעול לגבייתו.

בלוח הבא מוצג פירוט של הרכב סעיף חייבים ויתרות חובה בדוחות הכספיים של המדינה לשנים 2017 - 2020 (במיליוני ש"ח):



לוח 9: הרכב הסעיף חייבים ויתרות חובה, 2017 - 2020 (במיליוני ש"ח)

מדינת ישראל, דוח מאוחד לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר				
2020	2019	2018	2017	
23,945	21,147	19,380	25,419	חייבים בגין עסקאות שאינן חליפין
19,219	17,803	18,608	17,376	חייבים בגין עסקאות חליפין
11,414	11,836	9,150	8,666	מקדמות לספקים
9,050	9,909	9,926	9,786	הכנסות לקבל
8,018	6,819	6,337	5,970	ביטוח לאומי - חובות הציבור
3,559	2,771	1,940	1,737	עבודות בביצוע בניכוי מקדמות
2,026	2,770	2,568	2,126	הוצאות מראש
1,447	1,429	1,582	1,592	חייבים בגין הלוואות
901	850	718	705	המחאות לגבייה
664	558	582	590	הלוואות ומקדמות לעובדים
3,072	4,237	2,818	2,098	אחרים
83,315	80,129	73,609	76,605	סך הכול חייבים ויתרות חובה
(14,127)	(13,515)	(13,010)	(12,876)	בניכוי הפרשה לחובות מסופקים
69,188	66,614	60,599	63,189	סך הכול

על פי משרד האוצר, הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנים 2017 - 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח שלעיל עולה כי עיקר הסעיף הוא יתרת חייבים בגין עסקאות שאינן חליפין³⁷ וחייבים בגין עסקאות חליפין³⁸ וכי סך יתרות חייבים ויתרות חובה בניכוי הפרשה לחובות מסופקים גדלו מסכום של 63.2 מיליארד ש"ח בשנת 2017 לכ-69.2 מיליארד ש"ח בשנת 2020 גידול של כ-9%.

37 עסקאות שאינן חליפין הן עסקאות שאינן כוללות חליפין של ערכים השווים בקירוב זה לזה, בין הצדדים לעסקה. בעסקה שאינה חליפין, משרד מקבל ערך, בעיקר מזומנים, סחורות, שירותים או שימוש בנכסים, מבלי לספק במישרין כל תמורה, או שהוא מספק תמורה סמלית. דוגמאות לעסקאות שאינן חליפין הן מיסים, אגרות, העברות חד-צדדיות והכנסות מתקציב.

38 בעסקאות חליפין משרד מוסר נכסים או שירותים ובתמורה מקבל ערך (מזומנים, סחורות, שירותים או נכסים) השווה בקירוב לערך שמסר.



בלוח הבא מוצג פירוט של חייבים בגין עסקאות שאינן חליפין וחייבים בגין עסקאות חליפין לשנים 2017 - 2020.

לוח 10: פירוט חייבים בגין עסקאות חליפין ועסקאות שאינן חליפין בשנים 2017 - 2020 (במיליוני ש"ח)

מדינת ישראל						
דוח מאוחד לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר						
2020			2019	2018	2017	
סך הכול	עסקאות שאינן חליפין	עסקאות חליפין	סך הכול	סך הכול	סך הכול	ישות
14,987	14,960	27	12,573	11,384	17,022	רשות המיסים בישראל
8,822	48	8,774	8,583	8,975	7,894	חברות ממשלתיות
7,279	7,279	-	6,783	6,396	6,138	המוסד לביטוח לאומי
4,146	-	4,146	3,436	3,306	1,518	משרד הבריאות
2,678	-	2,678	3,046	3,167	2,698	רשות מקרקעי ישראל
1,018	-	1,018	1,063	1,018	1,049	משרד הבינוי והשיכון
893	893	-	764	743	649	רשות האכיפה והגבייה
530	509	21	736	571	899	הנהלת בתי המשפט
644	-	644	680	844	907	משרד הכלכלה והתעשייה
1,283	-	1,283	269	609	2,383	משרד הביטחון
234	132	102	259	226	240	תאגידים סטטוטוריים אחרים
121	121	-	105	165	633	הרשות הממשלתית למים ולביוב
529	3	526	653	584	765	משרדים אחרים
43,164	23,945	19,219	38,950	37,988	42,795	סך הכול חייבים

על פי משרד האוצר, הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנים 2017 - 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח שלעיל עולה כי כ-35% מיתרת החייבים בגין עסקאות חליפין ועסקאות שאינן חליפין לשנת 2020 הם של רשות המיסים.



בדוחות הכספיים של המדינה ל-31.12.2020 מופיעה הסתייגות לגבי סעיף חייבים ויתרות חובה, ולפיה יש עוד חובות, בעיקר לרשות המיסים לישראל, שאינם באים לידי ביטוי בדוחות הכספיים מאחר שאינם עומדים בכללי ההכרה כנכס בדוחות הכספיים³⁹.

הסתייגות נוספת קשורה לנתוני רשות המיסים, ולפיה: "צוין כי מערכות המידע של רשות המיסים בישראל אינן עונות, בחלק ממערכי המס, על מכלול הצרכים החשבונאיים לצורך ניהול נתוני חייבים על בסיס מצטבר בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים. הדבר בא לידי ביטוי בהיעדר קשר חשבונאי בין נתוני המערכות לניהול מצבת החובות לבין תנועות המזומן במערכות הדיווח. נוסף על כך, יש קושי בהפרדת הנתונים למרכיבים הנדרשים לצורך הצגה חשבונאית נאותה, כגון הרכב הנכסים או מועד התהוותם"⁴⁰.

בדוחות הכספיים של רשות המיסים ל-31.12.2020 מופיעה הסתייגות לגבי הסעיף "חייבים בגין עסקאות שאינן חליפין", ולפיה "לרשות המיסים קיימים נכסי חוב נוספים אשר אינם עומדים בכללי ההכרה כנכס בדוחות הכספיים, וכן עשויים להיות נכסים נוספים אשר לא נרשמו ביתרות החייבים וכי הרשות פועלת לטיוב הנתונים". צוין כי כבר בדוחותיה הכספיים של רשות המיסים בשנת 2017 צוין כי הרשות פועלת לטיוב הנתונים.

במענה רשות המיסים על שאלות נציגי משרד מבקר המדינה מספטמבר 2021, צוין כי במערכי מס מסוימים יש חובות אשר אינם רשומים כלל בדוחות הכספיים, בשל היעדר יכולת להפיק נתונים מהימנים ממערכות המידע לצורך הצגתם בדוחות הכספיים. מסיבה זו אין לרשות המיסים מידע מהימן לגבי היקפי החובות האמורים בחלק ממערכי המס.

נמצא כי משנת 2009 נרשמות בדוחות הכספיים של המדינה הסתייגויות מהותיות הנוגעות לנתוני הסעיף חייבים ויתרות חובה שבאחריות רשות המיסים. 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.

בתשובת רשות המיסים מינואר 2022 צוין כי משנת 2016 חשבות רשות המיסים מבצעת פרויקט, בשיתוף החשב הכללי ובסיוע משרד רואי חשבון, שמטרתו לשפר את מערכות המידע ולהגיע למצב של רישום חשבונאי תקין בכל מערך המס. עם זאת, מאחר שהעומס המוטל על יחידות המחשב הוא גדול, נצרכות פשרות רבות בנוגע לתיעודף הצרכים החשבונאיים ולהקצאת המשאבים לביצוע הפרויקט, ומסיבה זו ביצוע הפרויקט נמשך זמן רב. עוד צוין בתשובה כי משמעות ההסתייגויות המוצגות בדוח הכספי היא שהקשר החשבונאי בין מערכות הגבייה של רשות המיסים לבין מערכת הדיווח הכספי אינו מאפשר לבצע תחקור מלא של מעגל החייבים, אך הצגת הפרטי הכספי בדבר נכס החייבים היא נאותה ושלמה.

39 רא גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 70** (2020), "הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.18", עמ' 59.

40 הסתייגות זו מופיעה גם בדוחות הכספיים של רשות המיסים בישראל ליום 31.12.2020.



יצוין כי כבר בדוח מבקר המדינה משנת 2018 הועלה כי ככל הנראה "יש פער גדול בין היקפי החובות לרשות הרשומים בדוחות הכספיים של המדינה ובין היקפי החובות המלאים והנכונים, האמורים להיות רשומים בהתאם לתקני החשבונאות... פער היכול להגיע להיקף כספי ניכר"⁴¹.

שיפור מערכות המידע הקשורות לרישום החייבים ולגבייה ברשות המיסים יביא לרישום מלא של הנכסים במסגרת הדוחות הכספיים, שכיום אינם מצוינים, ולהצגתם באופן נאות.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי בכוונת החשבונאית הראשית לפעול מול חשב רשות המיסים לקבלת תמונת מצב בדבר טיוב נתוני החובות, בין היתר בהקשר של מערכות המידע וטיוב והסדרה של הרישומים. עוד צוין כי האחריות להסדרת הנושא היא משותפת לחשכ"ל ולהנהלת רשות המיסים.

פעילות גביית חובות על ידי משרדי הממשלה

סגירת יתרת החוב מתבצעת דרך גבייה של המשרד הממשלתי או של רשות האכיפה והגבייה (להלן - הרשות או רשות האכיפה והגבייה), דרך הגעה לפשרה⁴² או דרך הסדר חוב⁴³ (לרבות מחיקה). בד בבד, ועד לסגירת יתרת החוב בספרים, מבוצע טיפול חשבונאי שמקבל ביטוי ברישום הפרשה לחובות מסופקים ביחס לסכומים שגבייתם מוטלת בספק (לצורך כך נעזרים בדוח גילול של החובות השונים).

41 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 168** (2018), "מאזן המדינה ליום 31.12.16 - חייבים ויתרות חובה", עמ' 203; מבקר המדינה, **דוח שנתי 170** (2020), "הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.18", עמ' 59.

42 הסכם לסיום מחלוקת כספית בין משרד ממשלתי אחד או יותר לבין צד שני אחד או יותר, אגב הליך המתנהל בבית משפט או בעקבות דרישת חוב במחלוקת שלא באמצעות בית משפט. פשרה יכולה להיות במקרה שהמדינה היא התובעת או הנתבעת. סכום הפשרה כאשר המדינה היא התובעת הוא מלוא שווי הוויתור, כלומר מלוא השווי הכספי של ההפרש בין סכום התביעה או דרישת התשלום של המדינה מהצד שכנגד, לבין הסכום הצפוי להתקבל על סמך פשרה בין הצדדים.

43 כל שינוי באופן פירעון החוב, לרבות מחיקת החוב, כולו או חלקו, פירעונות מוקדמים, שינוי בבטוחות, דחיית תשלום להלוואה ("גרייס"), שינוי לוח סילוקין של ההלוואה (מחזור, איחוד, פיצול או שינוי הריבית הנצברת של ההלוואה), וכן חלק בהסדר חוב שהמדינה צד לו לפי הליך משפטי, לרבות לפי פקודת פשיטת רגל, פקודת החברות וחוק הוצאה לפועל.



פרויקט טיוב נתונים וגבייה של החובות למשרדי הממשלה

החלטת ממשלה⁴⁴ משנת 2013 בנושא "העמקת פעילות גביית החובות בממשלה" (להלן - החלטת הממשלה בנושא הגבייה) קבעה כי יש להקים מערך גבייה ממשלתי אשר יפעל לאפיון, לטיוב ולגבייה של החובות השונים למשרדי הממשלה. מערך הגבייה יכלול מינהלת יישום (להלן - המינהלת או מינהלת היישום) האמונה על יישום החלטת הממשלה, ובראשה יעמדו החשבת הכללית במשרד האוצר ומנהל רשות האכיפה והגבייה במשרד המשפטים⁴⁵.

סעיף 2 להחלטת הממשלה בנושא הגבייה קובע כי אחד מתפקידי המינהלת יהיה לקבוע לגבי כל אחד ממשרדי הממשלה תוכנית עבודה הכוללת יעדים, מדדים ולוחות זמנים לאפיון ולטיוב של חובות המשרדים והעברת החובות לגבייה.

במענה אגף החשכ"ל לשאלות נציגי משרד מבקר המדינה מאוגוסט 2021 (להלן - מענה החשכ"ל מאוגוסט 2021), צוין כי בוצע פרויקט לטיוב הנתונים ולקידום פעולות הגבייה ב-55 משרדי ממשלה ויחידות סמך. פרויקט זה חולק לשני שלבים: (א) שלב א', שכלל מיפוי, אפיון, גיול וניתוח של נתוני החובות ושל הליכי הטיפול בחובות חייבים למשרד הממשלתי. שלב זה כלל הכנת דוח סופי המכיל המלצות בכל הנוגע לתהליכים הקשורים לגביית החובות, החל משלב יצירת החוב ועד לגבייתו בפועל, לרבות המלצות לביצוע עבודות או פרויקטים במשרד הממשלתי בקשר עם כל האמור; (א) שלב ב', שכלל ליווי הליך יישום ההמלצות, לרבות טיוב הנתונים והכנת חובות המשרד הממשלתי לגבייה או למחיקה בהתאם להחלטה ולהנחיה של מנכ"ל המשרד הממשלתי המזמין ובהתאם לכל דין⁴⁶.

במענה רמ"י על שאלות נציגי משרד מבקר המדינה מיולי 2021, צוין כי בוצע שלב א', שכלל מיפוי של כלל החובות, ולאחריו נכתבה תוכנית אסטרטגית בחשבות לטיפול בחובות, וכי כיום רמ"י נמצאת בעיצומו של שלב ב' המבוצע על ידי משרד רו"ח חיצוני המעסיק שמונה רואי חשבון המטפלים בגביית חובות הרשות.

במענה משרד הבריאות לשאלות נציגי משרד מבקר המדינה מיולי 2021, צוין כי המשרד נמצא בעיצומו של פרויקט הגבייה בשלוש לשכות בריאות באמצעות משרד רו"ח ובעתיד יורחב לכל שבע לשכות הבריאות.

במענה משרד הכלכלה והתעשייה לשאלות נציגי משרד מבקר המדינה מאוקטובר 2021, צוין כי אין דוח מעודכן למעט הדוח שהוכן בשלב א'.

במענה המשרד לביטחון הפנים לשאלות נציגי משרד מבקר המדינה מיולי 2021, צוין כי משרד רו"ח שזכה במכרז של החשכ"ל לצורך עריכת שלב א' הגיש את המלצותיו לחשב הכללי בדוח מפברואר 2016. המסקנות העיקריות בדוח היו כי כדי להעמיק את הגבייה בכבאות, נדרש לשפר את מערכות המחשוב השונות ואת המבנה הארגוני של הכבאות העוסק בהכנסות מגבייה. לצורך

44 החלטה 545 מיום 14.07.13.

45 כן יהיו חברים במינהלת היישום סגן בכיר לחשבת הכללית האחראי על נושא הגבייה, נציג הממונה על התקציבים במשרד האוצר ונציג המינהל הכללי של משרד ראש הממשלה.

46 ראו גם: מבקר המדינה, **דוח שנתי 168** (2018), "מאזן המדינה ליום 31.12.16 - חייבים ויתרות חובה", עמ' 204.



יישום המסקנות העיקריות בדוח שלב א' התקשר המשרד עם חברה נוספת, אך לימים הופסקה הפעילות בהחלטת אגף החשכ"ל.

מומלץ כי אגף החשכ"ל יפעל להשלמת הפרויקט לטיוב הנתונים ולקידום פעולות הגבייה בכלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, בפרט באלו שבהם יתרות חוב גבוהות.

אגף החשכ"ל ציין בתשובתו כי החשב הכללי פועל לכך באופן שוטף, ובכלל זה מקיים ישיבות עם משרדי רואי חשבון וחברות גבייה לשם בחינת הכנסת צוותים ממוקדים לטיפול בתהליכי הגבייה ולהשלמת הגבייה בפועל.

מערכות המחשוב של משרדי הממשלה לניהול החובות לגבייה

סעיף 2 להחלטת הממשלה בנושא הגבייה קובע כי על המינהלה לקבוע את ההתאמות הנדרשות במערכות המחשוב לצורך העברת החובות לגבייה וניהול החובות בכלל, ובמידת הצורך להורות למנהלים הכלליים של המשרדים לפעול להתאמת מערכות המחשוב כאמור.

מסמך של אגף החשכ"ל מיולי 2021 בנושא מודול גבייה רוחבי למשרדי הממשלה (להלן - מסמך של אגף החשכ"ל בנושא גבייה), עולה כי ברוב המשרדים תהליכי הגבייה מתבצעים באמצעות מערכות שמנהלות את התהליך המקצועי בכללותו, כך שרישום החיובים, ניהול החוב והגבייה אינם מתבצעים במרכז"ה. לדוגמה, על פי נתוני אגף החשכ"ל, 64% מכלל החיובים במשרדי הממשלה אינם מנוהלים באמצעות מרכז"ה ובנוסף לכך 44% מהם נוצרים ידנית. כמו כן, יש 56 מערכות לוויין המנהלות תהליכי גבייה שרובן אינן מתממשקות למערכת מרכז"ה⁴⁷.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי הוראת תכ"ם 3.3.1 בנושא הגבייה מכוונית את משרדי הממשלה לביצוע גבייה אפקטיבית ולבחינה אחת לשנה, בשיתוף מנכ"ל המשרד הרלוונטי, אם קיימים חובות שעתידים להתיישן או שהבשילו להעברה לגבייה באמצעות גופי האכיפה השונים. כך משרדי הממשלה, באמצעות הכלים שנותן להם החשב הכללי והעקרונות המקצועיים שהוא מנחה אותם לפעול לפיהם, בוחנים את התיישנות החובות וסוגרים מעגל לגבי הטיפול בהם. אגף החשכ"ל הוסיף כי הנחיות אלו רלוונטיות ליישום על ידי הגופים הממשלתיים הן במקרים שבהם החובות מנוהלים במערכת מרכז"ה והן במקרים שבהם החובות מנוהלים במערכות ייעודיות של המשרד הרלוונטי.

יצוין כי במצב הקיים, שבו לא כל תהליך ניהול החוב והגבייה של המשרדים נעשה באמצעות מערכת מרכז"ה, יש פגיעה באפקטיביות הגבייה של משרדי הממשלה. הפגיעה באפקטיביות קיבלה ביטוי גם במסמך של אגף החשכ"ל בנושא הגבייה במשרדי הממשלה, ולפיו עדיין מתבצעת עבודה ידנית רבה בנושא ללא שימוש בתהליכים אוטומטיים, דבר המקשה לשלוט בניהול החובות ולמנוע פיגורים בגבייה והתיישנות החובות. בעקבות זאת למשרדים יש יכולות גבייה נמוכות, וניהול החוב במערכות המקצועיות אינו מוכוון גבייה.

אי-השימוש של כלל הגופים במערכת מרכז"ה במשך כל תהליך הגבייה פוגע ביכולת לגבש תמונת מצב מהימנה בנוגע למצבת החיובים במשרדי הממשלה, ומצריך את אגף החשכ"ל

⁴⁷ כך לדוגמה מערכת תאנ"ה במשרד המשפטים, שמשמשת מערכת ייעודית לניהול החיובים והגבייה אך אינה מתממשת למרכז"ה.



להתבסס על דיווחים פרטניים מכל משרד, כדי לדעת מה הן ההכנסות מגבייה בפועל מכל המשרדים בכל שנה ומהו פוטנציאל הגבייה.

מאחר שעל פי נתוני אגף החשכ"ל, 64% מכלל החיובים במשרדי הממשלה אינם מנוהלים באמצעות מרכב"ה, ונוסף על כך, 44% מהם נוצרים ידנית, נוצר מצב של היעדר ידע מלא על אודות רשימת החובות ברמת המשרד וברמת הממשלה, וכן של היעדר נתונים מלאים בנוגע למצבת החובות למשרדי הממשלה וליחידות הממשלתיות ולגבייה בפועל. כפועל יוצא מהיעדר רישום מלא של החובות למשרדים כאמור, לא מתקיימת בקרה חשבונאית נאותה לגבי האפשרות של משרדי הממשלה למצות את זכויותיהם במלואן.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי בשנת 2019 החל תהליך בחינת הפתרונות האפשריים לבעיה זו, אם עבור משרדים שניהלו את חובותיהם באמצעות מערכת מרכב"ה, ואם עבור משרדים שטרם החלו בניהול החובות במרכב"ה אך מתכוונים לעשות כן. לאחר קיום ישיבות רבות בנושא, הוחלט על פתרון של מערכת ממוחשבת מרכזית לניהול הגבייה הממשלתית של משרדי הממשלה, מערכת טיוב אכיפה ורישום חשבונאי (להלן - מערכת מטאור)⁴⁸. כן הוחלט כי הקמת המערכת תבוצע בשני שלבים: (א) שלב א', הכולל אפיון הדרישות וגיבוש מסמך אפיון למערכת; (ב) שלב ב', הכולל את בניית המערכת וצפוי להימשך כשנה וחצי עד לעליית שלושה משרדי ממשלה ראשונים שישמשו כפיילוט למערכת. עוד צוין בתשובת אגף החשכ"ל כי בימים אלו הסתיים שלב א' של אפיון מערכת מטאור, והנושא נמצא בדיונים תקציביים סופיים אל מול אגף התקציבים לאישור הפרויקט וליציאה לשלב ב' של בניית המערכת.

מומלץ כי אגף החשכ"ל יפעל להשלמת הפתרון של מערכת גבייה רוחבית ממוחשבת שתוכל לתת תמונת מצב מהימנה בנוגע למצבת החייבים במשרדי הממשלה ותמצה את פוטנציאל הגבייה של הממשלה.

דיווח לשרים על יישום החלטת הממשלה בנושא הגבייה

סעיף 2 להחלטת הממשלה בנושא הגבייה קובע כי על מינהלת היישום לדווח מדי שנה בשנה לשר האוצר ולשרת המשפטים על ביצוע ההחלטה.

נמצא כי מינהלת היישום העבירה מאז הקמתה דיווח אחד לשרי האוצר והמשפטים, בפברואר 2019, ובו פורטו הפעולות שבוצעו עד לאותה נקודת זמן בהתאם להחלטה האמורה.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי הוא יפעל לדווח לשרים בתדירות גבוהה יותר.



על החשב הכללי ועל מנהל רשות האכיפה והגבייה במשרד המשפטים, העומדים בראש מינהלת היישום, לדווח דיווח שנתי לשרי האוצר והמשפטים בעניין הפעילות בתחום הגבייה כאמור בהחלטת הממשלה.

תמריצים לשיפור הליכי הגבייה

סעיף 3 להחלטת הממשלה בנושא הגבייה קובע "להנחות את שר האוצר לקבוע מודל תמריצים חיוביים ושלייליים למשרדי הממשלה אשר נקבעה להם תכנית עבודה לעמידה בתכנית העבודה שנקבעה להם".

המטרה במודל התמריצים היא עידוד משרדי הממשלה לשפר את תהליכי הגבייה והאכיפה ולהגדיל את הכנסות המדינה תוך כדי מתן תמריצים חיוביים ושלייליים על הגדלת הכנסות או ביצוע אבני דרך משמעותיות בשיפור תהליכי הגבייה והאכיפה במשרד. יצוין כי ברקע ההחלטה עמדה גם העובדה כי ככלל, משרדי ממשלה אינם רואים בפעילות הגבייה חלק מפעילותם המקצועית השוטפת ולא תמיד מקצים לה משאבים מספיקים, וכן העובדה כי חלק קטן מאוד מכלל התקציבים של משרדי הממשלה נקבע בזיקה לחובות שהם גובים⁴⁹.

במענה החשכ"ל מאוגוסט 2021 על שאלות נציגי משרד מבקר המדינה צוין כי לא נקבע תמריץ שליילי למשרדים, אך נקבעו מבחנים ותמריצים חיוביים לעידוד ממוני הגבייה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי נערכו כמה דיונים של אגף החשכ"ל עם אגף התקציבים במשרד האוצר בנוגע למודל התמריצים, אך במועד הביקורת לא נקבע למשרדי הממשלה מודל תמריצים לגביית חובות.

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

49 ראו גם: מבקר המדינה, **דוח שנתי 168** (2018), "מאזן המדינה ליום 31.12.16 - חייבים ויתרות חובה", עמ' 238.



בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי נבחנים עם אגף התקציבים כמה מודלים לתמרוץ, וכן מתבצעת בחינה מול כמה גורמים של מודלים נוספים לתגמול ותמרוץ של עובדי הגבייה.

נוהלי עבודה וסרגלי אכיפה וגבייה במשרדי הממשלה

סעיף 4 להחלטת הממשלה בנושא הגבייה קובע "להנחות את החשבת הכללית לפרסם הוראת תכ"ם ליישום החלטה זו, לרבות מתן הנחיות לביצוע אפיון, מיפוי וטיוב של חובותיהם ונהלי עבודה לטיפול בחובות".

בנובמבר 2018 פרסם החשב הכללי דאז הוראת תכ"ם⁵⁰ בנושא "גבייה ואכיפה במשרדי הממשלה" (להלן - הוראת תכ"ם בתחום הגבייה) במטרה להסדיר קווים מנחים ואחידים אשר ינחו את משרדי הממשלה בגיבוש נהלי עבודה ותהליכי עבודה שיתמכו בפעילות ניהול גביית החיובים והחובות, לרבות פיקוח ובקרה על תהליך הגבייה. בהוראת התכ"ם ניתן דגש למספר נושאים עיקריים, ובהם מיפוי תהליכי החיוב והגבייה במשרד⁵¹, הגדרת נהלי עבודה לגביית החוב, התייחסות להקפאה ושיהוי לפי פקודת המסים (גביה), שימוש בסרגל גבייה ואכיפה וקביעת סרגל אחיד והקשר עם רשות האכיפה והגבייה.

על פי הוראת התכ"ם בתחום הגבייה, תהליך האכיפה והגבייה ייעשה בהתאם לנוהל שהמשרד יקבע כמפורט בהוראה זו. כן נקבע כי חשב המשרד יגדיר נהלי עבודה לגביית החיוב, ואלו יכללו בין היתר סרגל גבייה ואכיפה עבור כל חיוב. הסרגל יכלול את פרק הזמן לגביית החיוב, החל מיום הטלתו ועד לתום מועד התשלום, ואת סדר הפעולות הנדרשות לגביית החיוב בתקופה זו בהתאם למקור החוקי של החיוב, להנחיית היועץ המשפטי לממשלה⁵² ובהתאם לכל דין. עם תום ביצוע פעולות גביית החיוב על פי סרגל האכיפה והגבייה המשרדי, ישתנה סטטוס החיוב, אם לא נפרע, לחוב, והחוב יועבר ככלל לרשות האכיפה והגבייה לשם אכיפת הגבייה באמצעות המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות (להלן - המרכז לגביית קנסות או המג"ק) או באמצעות מינהל הגבייה הממשלתי (להלן - המנ"ג), תלוי במאפייני החוב.

בלוח הבא מפורט המצב הקיים במספר משרדי ממשלה ויחידות סמך כפי שעולה מבדיקת משרד מבקר המדינה.

50 מס' 3.3.1.

51 פעולות שנעשות לצורך קבלת תשלום בגין חיוב, חוב או חוב חלוט (חוב סופי שאין עליו השגה או ערעור) שנוצר לטובת המשרד הממשלתי.

52 הפעלת הליכי גבייה מינהליים לפי פקודת המסים (גביה) מס' 7.1002.



לוח 11: פירוט המצב הקיים בכמה משרדי ממשלה ויחידות סמך שנבדקו

הגוף	האם יש נוהל הנוגע לתהליך האכיפה והגבייה?	האם הגוף משתמש בסרגל גבייה ואכיפה עבור כל סוג חיוב?
משרד המשפטים	יש טיוטת נוהל "גביית הכנסות וטיפול בחובות" שהופצה להערות. הנוהל צפוי להיות מפורסם השנה בכלל היחידות שיש להן הכנסות וגבייה	כן
משרד הכלכלה והתעשייה	יש הוראות מנכ"ל בעניין הליך גביית חובות ונוהל עבודה בעניין טיפול בחייבים לרשות ההשקעות. כמו כן, בשנת 2021 הוחל בעדכון נוהל הגבייה הכללי במשרד	כן
המשרד לביטחון הפנים	יש נוהל עבודה בנושא הכנסות וגבייה בגין אגרות כבאות	המשרד לא אימץ סרגל גבייה ואכיפה משרדי, אך בפועל חוב שלא שולם במהלך חצי שנה מהמועד האחרון לתשלום נשלח לטיפול אכיפתי של המג"ק
הנהלת בתי המשפט	אין נוהל כתוב	לא
משרד הבינוי והשיכון	בנושא הדיור הציבורי יש הנחייה מ-2009. נוסף על כך, תהליכי האכיפה והגבייה מעוגנים בהסכמים עם החברות המשכנות דיירים בדיור הציבורי, שמכוח ההסכם בין המשרד לבין אחריות על האכיפה והגבייה של שכר הדירה מהדיירים. בנושא מקבלי סיוע בשכר דירה - פורסם נוהל שעובר כרגע תיקונים.	כן, בתחומים של דיור ציבורי ושל סיוע בשכר דירה
רשות מקרקעי ישראל	יש נוהל גביית חובות (פורסם במרץ 2021)	כן
משרד התחבורה	בתקופת הביקורת המשרד בעיצומו של כתיבת נוהל חייבים העוסק בנושאים הייחודיים של המשרד	המשרד בתהליך הטמעת סרגל אכיפה עבור אגרות הרכב, שהן עיקר החייבים במשרד. אלו האגרות היחידות אשר התשלום עליהן אינו מראש, כך שיכול להיווצר חוב (שלא כשאר האגרות, שהן שירות המותנה בתשלום)
משרד הבריאות	יש כמה נוהלי גבייה (חלקם ברמת טיוטה): נוהל גבייה בבתי חולים ממשלתיים, נוהל גבייה בנושא מימון אשפוז סיעודי ונוהל גבייה בנושא שיקום וניידות	נוהלי הגבייה כוללים סרגלי אכיפה וגבייה



הגוף	האם יש נוהל הנוגע לתהליך האכיפה והגבייה?	האם הגוף משתמש בסרגל גבייה ואכיפה עבור כל סוג חיוב?
משרד האנרגיה	אין נוהל משרדי. המשרד מאמץ את הוראת התכ"ם בתחום הגבייה כלשונה, כנוהל המשרד	כן, בגין חיובי קנסות. אשר ליתר החיובים, אימוץ סרגל גבייה ואכיפה אינו רלוונטי
הרשות הממשלתית למים ולביוב	לא. מאז הקמת יחידת הגבייה הממשלתית ברשות האכיפה והגבייה, הרשות איננה נוקטת הליכי אכיפה וגבייה, ואת החובות שלא ניתן לגבות היא מעבירה לגבייה באמצעות המג"ק	כן, מתבצעת העברה לגבייה במג"ק בתחילת השנה העוקבת ⁵³

המקור: תשובות הגופים האמורים למשרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה מציין כי פרסום הוראת התכ"ם בתחום הגבייה, עם נוהלי הגבייה במשרדי הממשלה ויחידות הסמך השונות, הוא צעד חשוב לצורך העמקת פעילות גביית החובות בממשלה.

מלוח 11 עולה כי בשלושה משרדי ממשלה וגופי סמך מתוך עשרה שנבדקו בביקורת - במשרד לביטחון הפנים, בהנהלת בתי המשפט, ובמשרד התחבורה - לא הוסדרו סרגלי גבייה ואכיפה או הוסדרו באופן חלקי.

כדי למצות את פוטנציאל הגבייה, מומלץ כי אגף החשכ"ל יפקח על יישום ההוראה ועל הסדרת סרגל הגבייה והאכיפה בכלל משרדי הממשלה. עוד מומלץ כי משרדי הממשלה שכבר יישמו את ההוראה והסדירו את סרגל הגבייה והאכיפה יבחנו מדי פעם בפעם את יעילותו והתאמתו בפועל לסוגי החיובים.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי באחריות המשרדים הממשלתיים לפעול בהתאם להוראה, כי החשב הכללי בוחן את הנושא מדי פעם בפעם, וכי היעדים שהוכנסו לתוכנית העבודה כוללים יעד בנושא "קביעת יעדי גבייה בשיתוף חשב המשרד ובחינת העמידה ביעד", במטרה להגיע לסרגל גבייה יעיל ואפקטיבי.

בתשובת המשרד לביטחון הפנים מינואר 2022 (להלן - תשובת המשרד לביטחון הפנים) צוין כי בהתאם להוראת התכ"ם, יש להתחיל הליך אכיפתי לגבי חוב שלא שולם בתוך 45 יום. המשרד לביטחון הפנים הוסיף כי אגף החשבות במשרד מעביר חובות למרכז לגביית קנסות לאחר חמישה עד שישה חודשים, מאחר שנמצא כי לחייב נדרש זמן להסדיר את דרישות הכבאות, וכי לאחר מכן הוא מבצע תשלום (ומקבל את אישור הכבאות).

בתשובת הנהלת בתי המשפט מינואר 2022 (להלן - תשובת הנהלת בתי המשפט) צוין כי בעניין חייבים בגין עסקאות שאינן חליפין - לאחר מועד סיום הביקורת הוכן והופץ נוהל למזכירות בעניין אופן הטיפול בחייבים, לשם העברה תקינה למג"ק. הנוהל מגדיר למזכירות כיצד יש לטייב את נתוני החוב, כדי שיועבר לאכיפה על ידי המג"ק. בנושא סרגל האכיפה והגבייה ציינה

53 המשמעות היא שיכולה לעבור מעל שנה עד שהחייב יעבור למג"ק ויחלו בגביית החוב.



הנהלת בתי המשפט כי לאור עקרון הפרדת הרשויות היא אינה עוסקת באכיפה בפועל, אלא מעבירה זאת לטיפול הרשויות המוסמכות. בעניין חייבים בגין עסקאות חליפין, ציינה הנהלת בתי המשפט בתשובתה כי אף שאין נוהל כתוב, יש תהליכי עבודה מוסדרים וקבועים לטיפול בגבייה של חובות כאלו, הכוללים פנייה בטלפון לחייב לבירור סיבת אי-תשלום החוב; בחינה משפטית של היתכנות חילוט ערבויות; שליחת מכתבי אזהרה לחייב; ולבסוף חילוט ערבות החייב בהתאם לתנאי המכרז שבו זכה. עם זאת ציינה הנהלת בתי המשפט כי המלצת משרד מבקר המדינה מקובלת עליה, וגם תהליכי העבודה הנהוגים יעוגנו בנוהל כתוב בהתאם להוראת התכ"ם.

בתשובת הרשות הממשלתית למים ולביוב מדצמבר 2021 (להלן - תשובת הרשות הממשלתית למים ולביוב) צוין כי פעם בשנה מועברים למג"ק חובות בגין אגרות רישוי הפקה ואספקה (החוב העיקרי המטופל כיום ברשות). הרשות פירטה בתשובתה את הסיבות להעברת החובות לטיפול המג"ק פעם בשנה בלבד, כדלהלן: (א) בשנה שקדמה למועד סיום הביקורת הרשות איפשרה תשלום חובות באמצעות החנות הממשלתית המקוונת, והיא מעוניינת לתת למשלמי האגרה להכיר אפשרות זו ולהיחשף אליה. (ב) רצון הרשות למצות את הגבייה במשרד במשך השנה ולצמצם את כמות החייבים המועברים לטיפול המג"ק (כך העבירה הרשות לטיפול המג"ק 274 מכ-1,600 חייבים, וגבתה את כל יתר החיובים בעצמה). (3) העברת החובות לטיפול המג"ק נעשית באמצעות ממשק ממוחשב, דבר המונע עיכובים בתהליך ההעברה. כן ציינה הרשות בתשובתה כי בעתיד יצומצם משך הזמן שבו יתאפשר לשלם את החוב לרשות, וכי בכוונתה להעביר במשך השנה השוטפת את החובות לגבייה באמצעות המג"ק. עוד ציינה הרשות כי חובות אחרים (כעיצום כספי) מועברים לגבייה באמצעות המג"ק מייד לאחר מועד התשלום האחרון שנקבע בדרישת התשלום.

בתשובת משרד התחבורה מפברואר 2022 צוין כי נושא פרסום נוהל החייבים נמצא בתוכנית העבודה של חשבונות משרד התחבורה, ובהתאם לכך, הנוהל צפוי להיות מוסדר במחצית הראשונה של שנת 2022.

כדי למצות את פוטנציאל הגבייה, מומלץ כי משרד התחבורה, המשרד לביטחון הפנים והנהלת בתי המשפט יפעלו להשלמת יישום סרגל האכיפה והגבייה במשרדיהם.

גביית אגרות ממשלתיות

בהחלטת ממשלה⁵⁴ בנושא "תוכנית שיפור מערך האגרות הממשלתיות וביטול החלטת ממשלה", נקבע כי יש להקים ועדה בין-משרדית בראשות החשב הכללי⁵⁵ (להלן - הוועדה לאגרות ממשלתיות), שמטרתה לבחון את שיפור אפשרויות גביית האגרות הממשלתיות, לרבות העברתן לגבייה באמצעות המג"ק. גבייה באמצעות המג"ק היא יעילה יותר מגבייה באמצעות המשרדים, בין היתר בעקבות אפשרויות האכיפה במג"ק, התמקצעותו בתחום הגבייה וכן

54 החלטה 4813 מיום 12.01.20.

55 שימש כיו"ר הוועדה. כמו כן, חברים בוועדה הממונה על התקציבים במשרד האוצר, היועץ המשפטי במשרד האוצר, ראש רשות התקשוב הממשלתי, מנכ"ל רשות האכיפה והגבייה, ראש מטה ישראלית דיגיטלית, יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה ונציג המשרד הממשלתי הנוגע בדבר.



הסתכלותו הרוחבית על כלל חובות האזרח בהליך האכיפה, לרבות החיסכון הכספי הנלווה לכך. עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי מסקנות הוועדה יוגשו לשר האוצר ולשר המשפטים.

בפברואר 2021 הוגשה לחשב הכללי טיוטת הדוח של הוועדה לאגרות ממשלתיות. מטיוטה זו עולה כי ממיפוי שערך אגף החשכ"ל עם משרדי הממשלה (כחלק מהטמעת הוראת התכ"ם בתחום הגבייה) של כלל החיובים המופקים במשרדי הממשלה, יש 2,930 אגרות⁵⁶ שמטילים משרדי הממשלה. עם זאת, נמצא כי רק 478 אגרות מכלל האגרות נגבות באמצעות המג"ק, בעוד שהיתר, 2,452 אגרות (כ-84% מכלל האגרות), נגבות על ידי המשרדים עצמם.

עוד צוין בטיטת הדוח כי דבר זה אינו ממצה את פוטנציאל הגבייה של הממשלה ואף יוצר חוסר אחידות בעבודת הממשלה.

אגרות מקצועיות

מתוך סך כל האגרות, יש 723 אגרות מקצוע שנתיות המשולמות בעבור רישיון לעסוק בתחום או במקצוע מסוים.

מטיוטת הדוח עולה כי אין מתודולוגיה סדורה בעניין הטיפול בכל 723 אגרות המקצוע במשרדי הממשלה. הדבר מביא לחוסר תיאום ולהיעדר אחידות בפעילות המשרדים, ואגרות המקצוע - אשר צריכות להיגבות פעם בשנה - נגבות בדרכים שונות ולעיתים אין נגבות⁵⁷.

על פי חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות התשנ"ה-1995 (להלן - חוק המג"ק), על מנת שהמג"ק יהיה רשאי לגבות אגרה כלשהיא, נדרש כי תחול עליה פקודת המסים (גביה)⁵⁸. אחרת יש להעביר צו הסמכה המסמך את המג"ק לגבות את האגרה. הוצאת צו ההסמכה כרוכה באישור שר המשפטים, אישור השר הרלוונטי לעניין האגרה ואישור ועדת חוק, חוקה ומשפט של הכנסת.

אחת מהמלצות הוועדה הייתה קידום תיקון חקיקה שתעגן את אפשרות ההצהרה⁵⁹ בכל אגרות המקצוע שלגביהן העיסוק במקצוע מתחדש באופן אוטומטי, וכן תסמך את המג"ק לגביית אגרות אלו. מטיוטת הדוח עולה כי הסדרת נושא האגרות המקצועיות, אשר לא מתבצעות לגביהן פעולות אכיפה, עשויה להביא לגידול בהכנסות של מיליוני ש"ח בשנה.

בטיטת הצעות החלטה לממשלה בדבר חלק מההתאמות הפיסקאליות שיעלו לדיון במסגרת הדיונים על התוכנית הכלכלית לשנים 2021 ו-2022 מיום 26.07.2021 (להלן - טיוטת חוק ההסדרים) במסגרת ייעול הגבייה הממשלתית הוצע לקבוע בחוק כי המג"ק יהיה מוסמך לגבות

56 עיקר האגרות הן במשרד התחבורה, משרד המשפטים, המינהל האזרחי, הנהלת בתי המשפט, הנהלת בית הדין הרבני, משרד החקלאות, משרד התקשורת ומשרד הבריאות.

57 כך לדוגמה חלק מהאגרות מועברות למג"ק אם לא שולמו, חלקן מחודשות בפעולה יזומה של האזרח, ובגין חלקן נשלחים מכתבי התראה לחייבים אך לא נעשות פעולות אכיפה לאחר מכן.

58 למעט אגרות בגין הליכים בבתי המשפט, בתי הדין ובהוצאה לפועל.

59 לבעל המקצוע תינתן האפשרות להצהיר באופן וולנטרי בנוגע לאי עיסוק במקצוע.



את כלל החובות בגין אגרות המקצוע הממשלתיות. עם זאת, נושא זה לא נכלל בטיט חוק ההסדרים הסופית שהונחה לאישור הכנסת⁶⁰.

עלה כי הסמכת המג"ק לגבות את כלל החובות בגין אגרות המקצוע הממשלתיות לא הוסדרה.

מומלץ כי אגף החשכ"ל ישלים בשיתוף המג"ק את ההסדרה בנושא יעול הגבייה הממשלתית בתחום האגרות המקצועיות.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי הצעת החוק הוצאה מחוק ההסדרים הנוכחי ותיכנס לחוק ההסדרים הבא. אגף החשכ"ל הוסיף כי עד להסדרת הנושא בחוק ההסדרים הוא פועל להמשך הסמכת המג"ק לגביית אגרות שונות.

בתשובת רשות האכיפה והגבייה מדצמבר 2021 (להלן - תשובת רשות האכיפה והגבייה) נמסר כי קידום הצעת החוק בעניין גביית אגרות המקצוע על ידי המג"ק היא חלק מתוכנית העבודה לשנת 2022.

פעולות משרדי הממשלה מול רשות האכיפה והגבייה

כחלק ממערך הגבייה במדינה, משרדי הממשלה השונים נעזרים ברשות האכיפה והגבייה, שהיא יחידת סמך במשרד המשפטים, לשם גביית חיובים שהתגבשו לכדי חובות בתום ביצוע פעולות גביית החיוב בהתאם לסרגל הגבייה והאכיפה המשרדי.

ברשות האכיפה והגבייה פועלים כיום שני גופים שמסייעים בגבייה עבור המדינה:

1. המג"ק - מרכז המוסמך לגבות עבור המדינה חובות בהתאם להגדרת "חוב" בחוק המג"ק, הכוללת קנסות שהטיל בית משפט, קנסות מינהליים, קנסות בשל עבירות של ברירות משפט, אגרות בתי משפט והוצאות ופיצויים, שפסק בית המשפט. כמו כן, המג"ק מוסמך לגבות חיובים שונים בהתאם לצווים שנחתמו על ידי שר המשפטים בהסכמת השרים הרלוונטיים. במועד סיום הביקורת גבה המג"ק חובות עבור כ-40 גופים ממשלתיים.
2. המנ"ג - גוף שהוקם מתוקף החלטת הממשלה בנושא הגבייה, ולפיה יש "להקים מערך גבייה ממשלתי אשר יפעל לאפיון, טיוב וגבייה של החובות השונים למשרדי הממשלה". המנ"ג משמש בא כוח של משרדי הממשלה השונים לצורך אכיפה של חובות אזרחיים חלוטים⁶¹ לגופים הממשלתיים, כגון חובות קצובים מכוח הסכמים. עורכי הדין במנ"ג

60 "חוק ההסדרים" כפי שאושר בנובמבר 2021 במסגרת הדיונים על תקציב המדינה לשנים 2021 ו-2022 מתייחס לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, ולחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2021 ו-2022, התשפ"ב-2021.

61 חוב חלוט הוא חוב סופי שאין עליו השגה או ערעור.



פועלים מכוח ייפוי שניתן להם מהיועץ המשפטי לממשלה. בסוף שנת 2020 טיפל המנ"ג בחובות עבור כ-40 גופים ממשלתיים.

ההחלטה על הגורם ברשות שאליו יועבר החוב לצורך ביצוע פעולות אכיפה, תלויה בסוג החוב:

1. חוב כהגדרתו לפי חוק המג"ק - יועבר ככלל לטיפולו של המג"ק⁶².
2. מועד החוב - בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה⁶³ חוב שחלה עליו פקודת המסים (גביה) ועברו שלוש שנים מן המועד שבו הפך החוב לסופי⁶⁴ מבלי שהוחל בהליכים מינהליים לגבייתו, ככלל לא ניתן עוד לפעול לגבייתו בדרך זו. אם החוב לא התיישן, כלומר לא חלפו 7 שנים מהיום שהתגבש, ניתן להעבירו לטיפול המנ"ג על מנת שיפעל לגבייתו בהליך שיפוטי או מעין שיפוטי⁶⁵.

נתונים בדבר גביית חובות על ידי המרכז לגביית קנסות

בדוחותיה הכספיים של רשות האכיפה והגבייה נכללים יתרות החיובים והחובות המטופלים באמצעות המג"ק. החובות למדינה הנגבים באמצעות המנ"ג אינם נרשמים בדוחותיה הכספיים של הרשות, שכן הרשות משמשת במקרים אלה כצינור בלבד. המנ"ג מלווה את המשרד הממשלתי מרגע פנייתו ועד לגביית החוב. המנ"ג, בין שלל תפקידיו, פותח תיק בהוצאה לפועל עבור המשרד. עם זאת, אין הוא משמש בעל החוב, ותשלום החוב מתבצע ישירות למשרד הממשלתי.

להלן פירוט יתרות הנכסים של רשות האכיפה והגבייה לשנים 2017 - 2020, כמשתקף מדוחותיה הכספיים.

62 לרבות קנסות שהטיל בית משפט, קנסות מינהליים, קנסות ברירות משפט, אגרות בתי משפט והוצאות לטובת המדינה.

63 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה משנת 2012 "הפעלת הליכי גבייה מינהליים לפי פקודת המסים (גביה) - 7.1002".

64 המועד שבו רשאית רשות מינהלית לפתוח בהליכי גבייה, והוא המועד שבו ניתן לומר, שיש למעשה, לחייב "חוב בפיגור", דהיינו, שהמועד לתשלום החוב חלף מבלי שהחוב שולם.

65 לפי סעיף 1א81(א)(2) לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, "תביעה הבאה מכוח חיוב לשלם סכום כסף קצוב שעילתו בהוראה מופרת של חיקוק, ניתן לבקש לבצעה בהוצאה לפועל כמו פסק דין של בית משפט בכפוף להוראות סעיף זה, ובלבד שסכום התביעה אינו עולה על 75,000 שקלים חדשים ביום הגשתה, והוא אף אם עלה הסכום לאחר מכן מחמת הפרשי ריבית או הצמדה".



לוח 12: רשות האכיפה והגבייה - המצב הכספי, 2017 - 2020
(במיליוני ש"ח⁶⁶)

רשות האכיפה והגבייה ליום 31 בדצמבר				
2017	2018	2019	2020	
				המצב הכספי
				נכסים שוטפים
0	0	3	3	מזומנים ושווי מזומנים
433	430	494	491	פיקדונות מיועדים
776	887	996	1,218	חייבים ויתרות חובה
0	0	0	0	מלאי
1,209	1,317	1,493	1,712	סך הכול נכסים שוטפים
				נכסים שאינם שוטפים
1,367	1,448	1,472	1,840	חייבים בגין עסקאות שאינן חליפין, נטו
2	2	2	2	פיקדון בגין רכבים - מינהל הרכב
36	38	33	28	רכוש קבוע, נטו
79	74	68	72	נכסים בלתי מוחשיים, נטו
1,484	1,562	1,575	1,942	סך הכול נכסים שאינם שוטפים
2,693	2,879	3,068	3,654	סך הכול נכסים

על פי הדוחות הכספיים של רשות האכיפה והגבייה לשנים 2017 - 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח שלעיל עולה כי עיקר נכסי הרשות הם סעיפי חייבים ויתרות חובה תחת הנכסים השוטפים (בשיעור של כ-71% בשנת 2020) וחייבים בגין עסקאות שאינן חליפין תחת הנכסים שאינם שוטפים (בשיעור של כ-95% בשנת 2020).

66 יתרת 0 היא יתרה הנמוכה מחצי מיליון ש"ח אך גבוהה מאחד ש"ח.



סעיף חייבים ויתרות חובה במסגרת הנכסים השוטפים כולל סכום בהיקף של כ-895 מיליון ש"ח בגין עסקאות שאינן חליפין וכן סעיפים אחרים שאינם במסגרת החובות למדינה (כדוגמת הלוואות ומקדמות לעובדים).

חייבים בגין עסקאות שאינן חליפין כוללים שני סוגי חייבים: (א) חייבים לאוצר המדינה, אשר נגבים על ידי הרשות ומועברים ישירות לאוצר המדינה (כדוגמת חייבים בגין אגרות היטל הפקה בסך כ-230 מיליון ש"ח נכון ליום 31 בדצמבר 2020 אשר הועברו מהרשות הממשלתית למים ולביוב); (ב) חייבים בגין חובות המועברים למשרדי ממשלה אחרים, אשר נגבים על ידי הרשות ומועברים לחשבון של המשרד הממשלתי הרלוונטי (כדוגמת חייבים מאת רשות התאגידים - רשם החברות בסך של כ-682 מיליון ש"ח נכון ליום 31 בדצמבר 2020).⁶⁷

להלן פירוט סכומי החיובים והחובות שבטיפול המג"ק המוצגים בדוחות הכספיים של הרשות ונגבים לאוצר המדינה ולחשבונות משרדי הממשלה:

67 נכון ליום 31 בדצמבר 2020 היו שישה גופים ממשלתיים אשר הגבייה בגין החובות אליהם מבוצעת על ידי המג"ק ולאחר מכן מועברת לאותם גופים: משרד הבריאות - חובות גריאטריים; רשות התאגידים - רשם החברות; רשות כיבוי והצלה; הסגוריה הציבורית; המשרד להגנת הסביבה; רשות השידור.



לוח 13: סכומי החיובים והחובות למדינה שבטיפול המג"ק (לפי זמן קצר וזמן ארוך), 2017 - 2020 (במיליוני ש"ח)

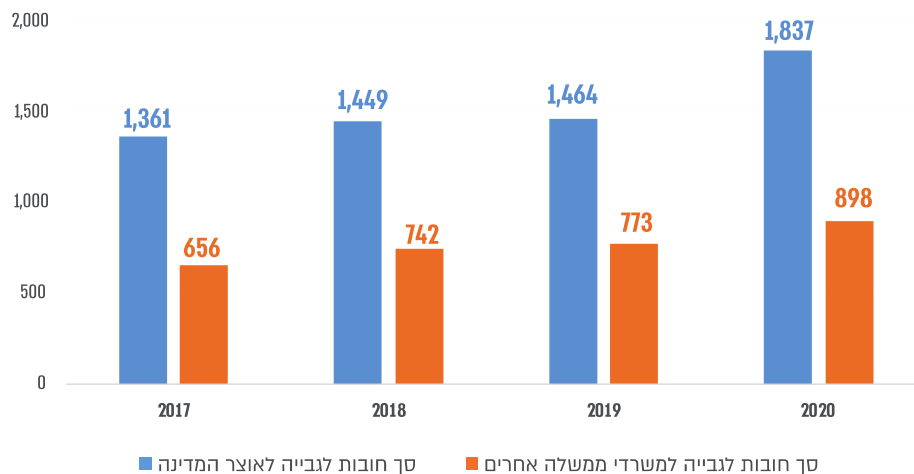
רשות האכיפה והגבייה ליום 31 בדצמבר				
2017	2018	2019	2020	
				המצב הכספי
				חייבים ויתרות חובה לזמן קצר בגין עסקאות שאינן חליפין
618	712	707	833	גבייה לאוצר המדינה
31	31	58	62	גבייה למשרדי ממשלה
649	743	765	895	סך הכול חייבים לזמן קצר
				חייבים ויתרות חובה לזמן ארוך בגין עסקאות שאינן חליפין
2,547	2,659	2,696	3,440	גבייה לאוצר המדינה, ברוטו
(1,804)	(1,922)	(1,939)	(2,436)	הפרשה בגין גבייה לאוצר המדינה
743	737	757	1,004	גבייה לאוצר המדינה, נטו
625	711	715	836	גבייה למשרדי הממשלה
1,368	1,448	1,472	1,840	סך הכול חייבים לזמן ארוך
2,017	2,191	2,237	2,735	סך הכול חייבים

על פי הדוחות הכספיים של הרשות ונתונים שהעבירה הרשות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח שלעיל עולה כי סכום יתרות החיובים והחובות שבטיפול המג"ק וגביים עבור המדינה עלה במשך השנים (לדוגמה, עלייה של כ-22% משנת 2019 לשנת 2020).



תרשים 20: נתוני החיובים והחובות למדינה שבטיפול המג"ק (בחלוקה לפי גבייה לאוצר המדינה ולמשרדי ממשלה), 2017 - 2020 (במיליוני ש"ח)



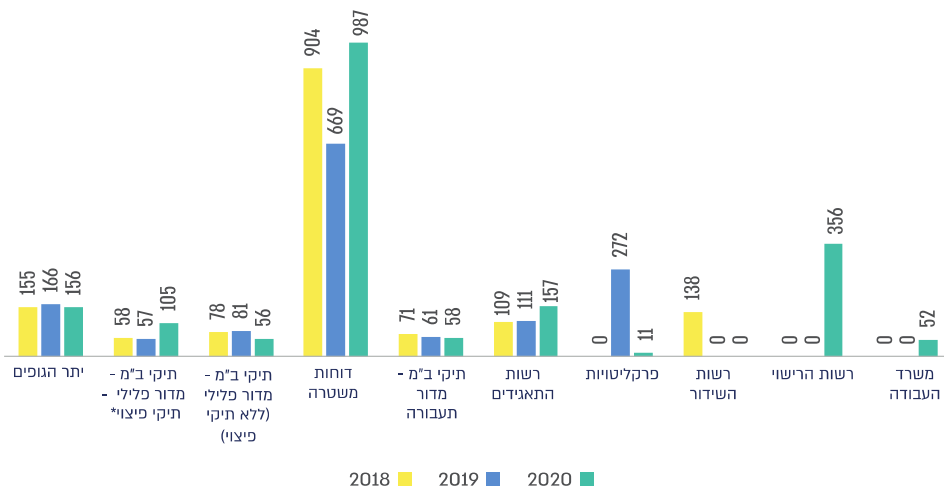
על פי הדוחות כספיים של רשות האכיפה והגבייה ונתונים שהועברו מאת הרשות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים שלעיל עולה כי יתרת החובות עולה לאורך השנים, הן יתרות החוב המיועדות לאוצר המדינה והן יתרות החוב המיועדות לחשבונות משרדי הממשלה.

בתרשימים שלהלן מצוינים נתונים בדבר סכומי החובות והחיובים שהועברו לגבייה באמצעות המג"ק, והסכומים שנגבו בפועל בשנים 2018 - 2020, לפי מקור החוב:



תרשים 21: הסכומים שהועברו לגבייה למג"ק, 2018 - 2020, לפי מקור החוב (במיליוני ש"ח)

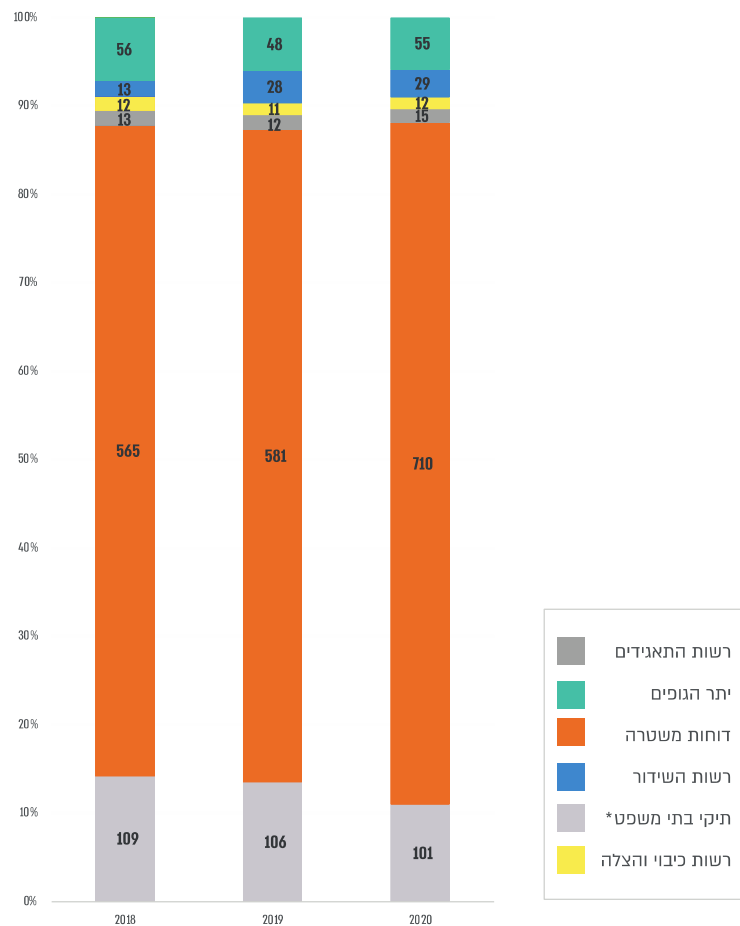


* סכומים אלו שהועברו לגבייה למג"ק מועברים לאחר גבייתם לזוכים ואינם נגבים לאוצר המדינה. על פי נתוני רשות האכיפה והגבייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים שלעיל עולה שבשנת 2020 הועברו לגבייה למג"ק סכומים בהיקף כולל של כ-2 מיליארד ש"ח (למול כ-1.5 מיליארד ש"ח בשנת 2019, עלייה של כ-37%), שעיקר דוחות משטרה (כ-51% בשנת 2020), רשות הרישוי (כ-18% בשנת 2020), רשות התאגידים - רשם החברות (כ-8% בשנת 2020) ותיקי בתי משפט (כ-11% בשנת 2020).



תרשים 22: הסכומים שנגבו על ידי המג"ק, 2018 - 2020, לפי מקור החוב (באחוזים ובמיליוני ש"ח)



* חלק מסכומים אלו שנגבו ע"י המג"ק מועברים לזוכים ולא לאוצר המדינה. על פי נתוני רשות האכיפה והגבייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים שלעיל עולה כי בשנת 2020 גבה המג"ק סכום של כ-921 מיליון ש"ח עבור חובות שהועברו לטיפולו בשנת 2020 ובשנים שקדמו לה, לעומת כ-787 מיליון ש"ח בשנת 2019 (עלייה של כ-17%). עיקר הסכומים שנגבו הם בשל דוחות משטרה (כ-77% בשנת 2020), תיקי בתי משפט (כ-11% בשנת 2020) ויתר הגופים⁶⁸ (כ-6% בשנת 2020).

68 תיקי אגרות והוצאות, הסדר מותנה, רשות האוכלוסין וההגירה ועוד.



עם זאת, מבחינת הנתונים שלעיל עולה שהגידול בסכומי החובות שנגבו על ידי המג"ק (מכ-787 מיליון ש"ח בשנת 2019 לכ-921 מיליון ש"ח בשנת 2020, גידול של כ-17%) אינו מדביק את הגידול בסכומים שכוללים התיקים שהועברו לטיפולו (מכ-1.5 מיליארד ש"ח בשנת 2019 לכ-2 מיליארד ש"ח בשנת 2020, גידול של כ-37%), וזאת בשים לב לכך שבכל שנה מועברים חובות שהליכי גבייתם עשויים להיגרר לשנה העוקבת, ושכל שנה נגבים חובות שנגררו מהשנה הקודמת.

בתשובת רשות האכיפה והגבייה צוין כי גביית חוב נמשכת במוצק כ-250 ימים. פרק זמן זה כולל משלוח התראות ודרישות תשלום לחייבים ומענה על פניות שלהם. נוכח זאת, תיקים המתקבלים לגבייה במרכז לגביית קנסות מחודש מרץ ואילך, ייגבו במוצק רק בשנה העוקבת לקליטתם.

נתונים בדבר גביית חובות על ידי מינהל הגבייה הממשלתי

להלן נתונים שהועברו למשרד מבקר המדינה מרשות האכיפה והגבייה בדבר היקף החובות שהועברו למג"ק לגבייה וכן נתונים בדבר היקף החובות שנגבו בשנים 2018 - 2020:

לוח 14: היקף החובות שהועברו לגבייה במינהל הגבייה הממשלתי (באלפי ש"ח)

2018		2019		2020		
סכום באלפי ש"ח	מספר באלפים	סכום באלפי ש"ח	מספר באלפים	סכום באלפי ש"ח	מספר באלפים	
27,287	10	83,912	62	365,389	88	פניות מאת משרדי הממשלה
9,013	5	29,690	24	60,621	21	מהן תיקים שנפתחו
	2		9		12	פניות שנסגרו עקב תשלום החוב טרם פתיחת התיק
	3		29		55	פניות שלא נפתחו בגין תיקים מסיבות אחרות *

על פי נתונים מאת רשות האכיפה והגבייה לשנים 2018 - 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* עם הסיבות לכך נמנים המשך טיפול של המשרד הממשלתי בחוב על ידי הקטנתו או מחיקתו וכן היעדר היכולת לאמת את פרטי החייב.



מהלוח שלעיל עולה כי בשנים 2018 - 2020 יש עלייה בכמות הפניות ובסכומי הפניות שהועברו לטיפולו של המנ"ג. ההיקף הכספי של הפניות שהועברו ממשרדי הממשלה בשנת 2020 גדול בכ-335% מאלו שהועברו בשנת 2019, וההיקף הכספי של התיקים שנפתחו בשנת 2020 גדול בכ-104% מזה של התיקים שנפתחו בשנת 2019.

**לוח 15: נתוני גבייה על ידי מינהל הגבייה הממשלתי לאחר פתיחת התיק⁶⁹
(באלפי ש"ח)**

	2018	2019	2020	
	סכום	סכום	סכום	
גבייה ישירה	6,403	17,409	16,940	
גבייה עקיפה	38,569	45,685	50,028	
סך הכול	44,972	63,094	66,968	

על פי נתונים מאת רשות האכיפה והגבייה לשנים 2018 - 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עולה כי חל גידול ניכר במספר התיקים שנפתחו במנ"ג ובסכומם בשנים 2018 - 2020 מכ-30 מיליון ש"ח לכ-61 מיליון ש"ח, בה בעת סכומי הגבייה הישירה של המנ"ג לא גדלו משנת 2019 לשנת 2020 והסתכמו בכ-17 מיליון ש"ח.

על המנ"ג לבחון נתונים אלו, לבדוק עם אגף החשכ"ל מהן הסיבות העיקריות לאי-הגידול בסכומי הגבייה הישירה ולפעול בהתאם.

בתשובת רשות האכיפה והגבייה נמסר כי בשל משבר הקורונה נפגעה יכולת החייבים לשלם את החובות. כמו כן, בשל הסגרים הממושכים שהתרחשו בשנת 2020, בשל הנחיות משרד המשפטים שלא לנקוט הליכים, ובשל עיכוב הליכים שנבע מתיקון 68 לחוק ההוצאה לפועל, לא התאפשרה נקיטת הליכי גבייה באופן סדיר. נוסף על כך, כלי הגבייה דוגמת הגבלת היציאה מהארץ והגבלת הדרכון הפכו לאפקטיביים פחות בתקופת משבר הקורונה, לעומת עיתות שגרה. רשות האכיפה והגבייה ציינה כי בשנת 2021 ניכרה עלייה בהיקף הגבייה, והצפי הוא לעלייה של 57% לעומת השנה הקודמת. כמו כן ציינה הרשות כי יש גבייה ניכרת בשל תשלום חובות ב"שלב הטרם"⁷⁰, המועבר ישירות לבעלי החוב. לדוגמה, בשנת 2019, נפתחו 61,704 פניות בסכום של 83,855 אלפי ש"ח, ומהם נגבו בשלב הטרם 13,155 אלפי ש"ח, בנוגע ל-10,165 פניות; בשנת

69 גבייה ישירה היא כאשר לאחר פתיחת התיק החייב משלם את חובו למנ"ג. גבייה עקיפה היא כאשר לאחר פתיחת התיק החייב משלם את חובו ישירות לבעל החוב, בעל החוב מקטין את קרן החוב, בעל החוב מוחק חלק מהחוב או את כולו.

70 מדובר בשלב של לפני פתיחת התיק.



2020 נפתחו 88,414 פניות (כ-50,000 מהן של משרד התחבורה) בסכום של 365,397 אלפי ש"ח, ומהם נגבו בפועל 41,721 אלפי ש"ח בשלב הטרומ, בנוגע ל-12,975 פניות - עלייה של 320% בגבייה.

אגף החשכ"ל ציין בתשובתו שלמנ"ג מועברים חובות ישנים לעומת החובות שמועברים למג"ק, וככל שהחוב ישן יותר כך עולה הקושי בגבייתו. כמו כן, הליכי הגבייה באמצעות המנ"ג דורשים התערבות של רשם, ולכן הם ממושכים יותר, לעומת הליכי הגבייה באמצעות המג"ק.

אופן העברת החובות ממשרדי הממשלה לרשות האכיפה והגבייה

כאמור, ברשות האכיפה והגבייה פועלים שני גופים לגבייה עבור המדינה: המג"ק והמנ"ג. הם פועלים כגופים נפרדים, בעלי מערכות מחשוב נפרדות, עם כוח אדם מקצועי ומתודולוגיות עבודה שונות לגביית החובות. כאמור, שונות זו נובעת מהמאפיינים השונים של החובות המועברים לטיפולו של כל אחד מהם.

העברת חובות למג"ק

עם הקמת המג"ק בשנת 1995, הונהג תהליך גבייה לגבי חובות שמקורם בחיובים הכרוכים בניהול הליך בבית המשפט, שלפיו בתי המשפט גובים עד התאריך שנקבע לתשלום (בהתאם להחלטת השופט), ולאחר תאריך זה המג"ק מקבל את האחריות לגביית החוב. לפיכך הוקם ממשק חד-כיווני להעברת החובות מבתי המשפט למג"ק, ובתי המשפט סיימו למעשה את הטיפול בחובות אלו. מכוח ההמשכיות, כאשר משרדים נוספים העבירו את החובות שלהם למג"ק, הם פעלו באותה דרך, כלומר העבירו את החובות לטיפול המג"ק וסיימו את אחריותם.

על פי הוראת התכ"ם בתחום הגבייה, משרדי הממשלה נדרשים - בתום סרגל הגבייה והאכיפה המשרדי ועם הפיכתו של החיוב לחוב - להעביר את פרטי החוב לידי המג"ק.

בסעיף 2.3.2 להוראה מצוין שעל חשב המשרד וחשב רשות האכיפה והגבייה להסדיר את הליך העברת החובות לרשות, ובכלל זה לקבוע את העקרונות ואת השלבים לטיפול החובות ולהפיכתם לחוב חלוט לצורך העברתם לגבייה ולבחון את הצורך בבנייה של ממשק ממוחשב להעברת החובות.

במועד סיום הביקורת יש שתי חלופות להעברת החובות למג"ק כתלות בכמות התיקים של הגוף:

- 1. ממשק ייעודי דו-כיווני:** בממשק זה משתמשים כ-25 גופים ממשלתיים גדולים, כגון משרת ישראל, הנהלת בתי המשפט, רשות התאגידים, רשות השידור, רשות הרישוי והסנגוריה הציבורית. הממשק הותאם לכל אחד מהגופים המשתמשים בו בהתאם למאפייני החובות שהם מטפלים בהם. הממשק אינו אוטומטי אלא מצריך את משרדי הממשלה לבחור את החובות להעברה לטיפולו של המג"ק. כמו כן, הממשק מאפשר למג"ק לעדכן את הגוף מטיל החיוב בכמה פעולות שהמרכז מבצע, כמו קבלת תשלום וסגירת תיק.
- 2. מערכת "אבן ראשה":** מערכת מקוונת להעברת תיקים. המערכת הוקמה בתחילת שנת 2020 במטרה לתת מענה לרשויות מקומיות ולוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה, ועם הזמן היא הורחבה גם למשרדי ממשלה. המערכת היא מערכת תפעולית אשר נותנת מענה



לניהול החובות. היא מאפשרת לייבא תיקים, אך בדומה לממשק הייעודי - היא אינה מעבירה ישירות את הטיפול בתיק בעת סיום סרגל הגבייה והאכיפה המשרדי והפיכת החיוב לחוב. נוסף על כך, מדובר במערכת שניתן לבצע בה פעולות לפי הרשאות לכלל בעלי התפקידים ברמות שונות בתוך הגוף שהעביר את החובות. המערכת משמשת גופים בינוניים שלהם מספר קטן יחסית של תיקים (לדוגמה, רשות האוכלוסין וההגירה) להעברת חובות למג"ק⁷¹.

יצוין שמערכת אבן ראשה מאפשרת לקלוט תיקים לגבייה בשני אופנים: (א) ייבוא נתוני התיקים ממערכת חיצונית, דוגמת קובץ אקסל; (ב) קליטה ידנית באמצעות טופס מקוון. כחלק מתהליך הקליטה, המערכת דורשת את הנתונים האלה: תעודת זהות של החייב; שם החייב; קרן החוב; התאריך הקובע לתשלום; תשלומים קודמים בתיק (אם היו). במועד כתיבת הדוח העבירו כ-15 גופים את נתוני החובות למג"ק באמצעות מערכת אבן ראשה, אם באמצעות ייבוא תיקים ואם באמצעות טופס מקוון לפתיחת תיקים.

נמצא כאמור שכ-25 משרדי ממשלה ויחידות סמך מעבירים את נתוני החובות למג"ק בממשק ייעודי, וכ-15 אינם עושים כן. על אגף החשכ"ל, בשיתוף משרדי הממשלה והמג"ק, לבחון באופן שוטף את הצורך בפיתוח ממשקים ייעודיים להעברת חובות למג"ק בהתאם למאפייני הגופים השונים.

בתשובת רשות האכיפה והגבייה צוין כי המג"ק פיתח ממשק גנרי, וכל משרד ממשלתי אשר יחליט להתחבר אליו יוכל לקבל סיוע בהתחברות. עם זאת, יש מקרים שבהם אין כדאיות כלכלית לפתיחת תיקים בממשק, בשל מיעוט התיקים שהמשרד הממשלתי מעביר לטיפול המג"ק.

בתשובת הנהלת בתי המשפט צוין כי ככלל, כל החובות בגין עסקאות שאינן חליפין מועברים למג"ק מהיום הקובע, ובצו של שר המשפטים נקבע כי ממרץ 2022 תעביר הנהלת בתי המשפט את הטיפול בקנסות למג"ק כבר מהיום הראשון להיווצרותם. כן צוין בתשובה כי הנהלת בתי המשפט נמצאת כעת בשלבים האחרונים של הפיתוח וההתאמות של המערכות הממוחשבות בהתאם לנדרש בצו של המשפטים, לרבות ממשקים דו-כיווניים. כחלק מהיערכות זו מוטמעים תהליכי עבודה ונוהלי עבודה שוטפים, שמטרתם טיוב החובות לצורך הפיכתם לאפשריים לגבייה על ידי המג"ק.

חסימת אפשרות הטיפול בחוב לאחר העברתו למרכז לגביית קנסות

משרד מבקר המדינה מצא כי חלק מהגופים אשר סכומי הגבייה שנגבו בגין החובות אליהם מועברים לחשבונם, פועלים לאחר העברת הטיפול בחוב למג"ק למניעת האפשרות לביצוע תשלום החוב באתר התשלומים הממשלתי (לדוגמה, המשרד לביטחון הפנים ומשרד המשפטים), בעוד שגופים אחרים מאפשרים ביצוע תשלום כאמור (לדוגמה, משרד הבריאות).

71 עיקרי הפעולות שאפשר לבצע במערכת: פתיחת תיק; הקפאת תיק; סגירת תיק; צפייה בדוחות; צפייה בסטטוס תיק; עדכון גבייה.



מתן אפשרות גבייה של חובות ע"י המשרדים אף לאחר שאלו הועברו לטיפול המג"ק, עלול להביא לביצוע פעולות על ידי המג"ק לשם גביית חוב גם לאחר שכבר שולם, דבר היוצר בזבוז של משאבי ציבור וכן פגיעה אפשרית באזרח ששילם את חובו.

אגף החשכ"ל ציין בתשובתו שנושא זה יוסדר בהוראת תכ"ם שנבחנת בימים אלו, וכן באמצעות הנחיה מטעם החשבונאית הראשית שעתידיה להיות מופצת למשרדי הממשלה לקראת הדוחות הכספיים לשנת 2021.

בתשובת המשרד לביטחון הפנים צוין כי המשרד אכן פועל לאחר העברת הטיפול בחוב למג"ק למניעת האפשרות לביצוע תשלום החוב באתר התשלומים הממשלתי. כן צוין כי כדי להימנע מגבייה או תשלום בכפל, על החוב להיות חסום לתשלום באתר המשרד, מאחר שהוא נשלח לגורם אכיפתו.

בתשובת משרד הבריאות מינואר 2022 (להלן - תשובת משרד הבריאות) צוין כי מדובר בסכום תשלומים קטן של אוכלוסיית חייבים בתחום הגריאטריה ששולם באתר התשלומים, וכי הרוב המוחלט של חייבים אלה משלמים באמצעות הוראות קבע. המשרד ציין כי לא קיבל פניות או תלונות בנושא זה, וכי קיים שיתוף פעולה וקשר ישיר בינו לבין המג"ק במקרים שבהם חייב אשר נפתחו נגדו הליכים במג"ק פונה ללשכת המשרד לשם ביצוע תשלום. עם זאת, ליתר ביטחון, המשרד בוחן את הוספת חסימת התשלום באתר התשלומים.

נוסף על כך, משרדי ממשלה דוגמת משרד המשפטים ציינו לפני צוות הביקורת שבנק הדואר אינו חוסם את האפשרות לשלם באמצעות שוברים שפג תוקפם או שהועברו למג"ק, בניגוד לאתר התשלומים הממשלתי המאפשר חסימה כזאת, דבר היכול לגרום להמשך פעולות גבייה על ידי המג"ק אף לאחר תשלום החוב.

בתשובת רשות האכיפה והגבייה נאמר כי יש כשל הטמון בכך שחברת דואר ישראל בע"מ (להלן - דואר ישראל) מאפשרת קבלת תשלום של שוברים שפג תוקפם, וכי מדובר בסוגיה בעייתית המקשה על החייבים ומחייבת תשומות רבות ותיאומים בין גופים. הרשות הוסיפה כי נוכח זאת, מומלץ שדואר ישראל לא יאפשר לקבל שוברים שפג תוקפם.

בתשובת דואר ישראל מינואר 2022 נמסר כי נציגי השירות ביחידות הדואר מונחים לאפשר תשלום שובר גם לאחר התאריך האחרון לתשלום, כל עוד רשום עליו "לתשלום עד...". דואר ישראל הוסיף כי ההנחה שהמשלם יודע שתשלום לאחר המועד האחרון יגרור קנסות ותשלום ריבית. כאשר רשום על השובר "אין לקבל תשלום לאחר...", נציגי השירות אינם מאפשרים תשלום עבור השובר. עם זאת ציין דואר ישראל כי בעקבות הערת משרד מבקר המדינה בכוונתו לאסור תקבולים עבור שוברים שמועד תשלומם עבר. לדברי דואר ישראל, חסימת התקבולים באופן ממוחשב כמו באתר התשלומים הממשלתי ניתנת ליישום רק בנוגע לתקבולים מקוונים.

על אגף החשכ"ל להסדיר את הפעולות הנדרשות בעת העברת חוב לרשות האכיפה והגבייה, הן הפעולות של המשרד המעביר והן הפעולות של הרשות. יש לוודא שכלל המשרדים המעבירים את החוב לטיפול המג"ק, והחוב נגבה עבורם, חוסמים את האפשרות לביצוע תשלום אצלם כדי למנוע פעולות גבייה כפולות.



כמו כן, על אגף החשכ"ל ורשות האכיפה והגבייה להסדיר את נושא התשלום של שוברים שפג תוקפם.

העברת חובות למנ"ג

בסוף שנת 2020 העבירו כ-40 גופים את חובותיהם למנ"ג. שלא כמו במג"ק, במנ"ג אין מנגנון קליטה אוטומטית של חובות, והעבודה נסמכת ברובה על פעולות ידניות ועל קבצי אקסל.

גוף ממשלתי שצריך להעביר חוב לטיפולו של המנ"ג נדרש לבצע כמה פעולות ידניות הכרוכות בזמן רב מאוד ובסיכון ממשי לביצוע טעויות בהקלדת הנתונים⁷².

כמו כן, נמצא שבעת העברת חובות לטיפול המנ"ג, על הגוף הממשלתי לאחד חובות שונים של אותו חייב. מנגד, מערכות המחשוב של הגוף הממשלתי אינן בהכרח בנויות למעקב אחר חובותיו המאוחדים של אותו חייב.

נמצא שאופן העברת הטיפול בחובות למנ"ג כרוך בכמה פעולות ידניות שטמון בהן סיכון לטעויות, וכן אינה מאפשרת מעקב של הגוף הממשלתי על פעולות המנ"ג לשם גביית החובות.

מומלץ כי רשות האכיפה והגבייה, מינהלת היישום ואגף החשכ"ל יבחנו הקמה של מערך ממוחשב להעברת החובות למנ"ג. מערך מעין זה עשוי למנוע טעויות אפשרויות ויחסוך זמן ומשאבים נוספים בעת העברת החובות.

אגף החשכ"ל ציין בתשובתו כי הוא בוחן מול רשות האכיפה והגבייה הסדרה ממוחשבת של התהליכים.

בתשובת רשות האכיפה והגבייה נמסר כי הרשות מסכימה שיש לשפר את מערכת העברת החובות, אולם בהתחשב במספר הקטן יחסית של החובות המועברים לטיפול המנ"ג מומלץ לשקול את ביצוע ההשקעה במערכת מטאור שמקים אגף החשכ"ל, שאמורה להזין את מערכת ניהול החייבים של המג"ק וכן את המערכת של המנ"ג. הרשות ציינה כי בכוונתה לקיים דיון ולבחון בו את האפשרות למעבר של המנ"ג למערכת ניהול החייבים של המג"ק "אבן בוחן"⁷³, שממנה יופנו התיקים שבמנ"ג לטיפול בהוצאה לפועל.

בתשובת משרד הבריאות נמסר כי המשרד נמצא בשלב הפיתוח של ממשק ישיר בין בתי החולים הממשלתיים לבין המנ"ג.

72 עם הפעולות שנדרשים הגופים הממשלתיים לבצע נמנים יצוא של מצבת החובות המופיעה במערכת הממוחשבת של הגוף לטבלת אקסל; העתקת הנתונים לקובץ אקסל חדש לפי הפורמט שקבע המנ"ג; עדכון נתוני החובות בקובץ החדש; העברת נתונים אלו למנ"ג באמצעות דואר אלקטרוני.

73 "אבן בוחן" היא מערכת ליבה במג"ק. כל פעולה המבוצעת במג"ק, לרבות פתיחת תיקים, קבלת תשלומים וסגירת תיקים - מתבצעת במערכת זו.



אופן הרישום החשבונאי של חובות שמועברים למרכז לגביית קנסות

העברת החובות למג"ק לצורך גבייה יוצרת השפעה חשבונאית אפשרית הן על ספרי המשרד שמעביר את החוב והן על ספרי רשות האכיפה והגבייה שמקבלת את החוב. אופי הפעולות החשבונאיות, המבוצעות על ידי חשבונות המשרדים בספרי המשרד עם העברת החוב לגבייה על ידי המג"ק, נתון לשיקול דעתם של המשרדים ושל הגופים הממשלתיים, בהתאם למאפייני הגבייה של החובות (אם לאוצר המדינה ואם לחשבון המשרדים) כמפורט להלן:

גבייה עבור משרדי ממשלה

עבור שישה גופים ממשלתיים מבצע המג"ק גבייה המועברת לחשבונם ולא לאוצר המדינה. במקרים אלו החוב נשאר רשום בספרי הגופים גם לאחר מעבר החוב למג"ק.

כפי שצוין בחוות הדעת של רואי החשבון על הדוחות הכספיים, על דוחות אלו להיות ערוכים לפי כללי חשבונאות מקובלים. בהתאם לעיקרון הסטנדרט הכפול, הדוחות הכספיים צריכים בנוסף לשקף באופן נאות מכל הבחינות המהותיות את מצב העסקים ואת תוצאות הפעילות של המבוקר. אם לא ניתן לקיים את שני התנאים, כלומר אם לצורך הצגה נאותה של מצב העסקים ופעילות הגוף נדרש לסטות מכללי החשבונאות המקובלים, יש לתת לכך גילוי בביאורים.

בדוחות הכספיים של רשות האכיפה והגבייה נכתב כי בהתאם להנחיית החשב הכללי, הוחלט שחובות המועברים למשרדי ממשלה אחרים יוצגו בדוחות הכספיים של הרשות בסכום החוב ולא בסכומי המזומנים שנגבו בפועל. הצגה זו אינה עקבית עם הצגת החובות של חייבי ההוצאה לפועל בסעיף מזומנים שנגבו עבור אחרים והמוצגים על בסיס הגבייה בפועל בלבד.

הצגת חובות בטיפול המג"ק בדוחות הכספיים של הרשות בהיקף של כ-836 מיליון ש"ח נכון ל-31.12.2020, אשר הצפי לגביהם הוא העברת הכספים שייגבו בגינם למשרדי הממשלה, יוצרת מצג שהחוב הוא של רשות האכיפה והגבייה, אף על פי שהרשות משמשת צינור בלבד להעברת החובות למשרדים. וכפי שהרשות ציינה בדוחותיה הכספיים לשנת 2020, מהווה סטייה מכללי חשבונאות מקובלים, לעמדתה בהתאם לעיקרון הסטנדרט הכפול, ונדונה מול אגף החשב הכללי. יצוין כי הרשות מציגה בדוחות הכספיים שלה את סכום החוב גם בצד ההתחייבות עבור משרדי הממשלה.

על אגף החשכ"ל ורשות האכיפה והגבייה לשקול הצגה אחרת, נאותה יותר מבחינה חשבונאית, של חובות המועברים לטיפולו של המג"ק ושל אחר גבייתם מועברים ישירות למשרדי הממשלה בעלי החוב.

בתשובת אגף החשכ"ל נמסר כי במסגרת ההיערכות לדוחות הכספיים לשנת 2021 צפויה החשבונאית הראשית להפיץ הנחיה למשרדי הממשלה לגבי רישום חובות שהועברו לטיפול רשות האכיפה והגבייה. בהנחיה ייקבע כי על משרדי הממשלה לתאם עם רשות האכיפה והגבייה את נושא רישום החובות, כדי למנוע רישום כפול של החייבים. כמו כן צוין בתשובת אגף



החשכ"ל כי בכוונת החשבונאית הראשית לוודא עם משרדי הממשלה הרלוונטיים שהנושא טופל בהתאם להנחיה.

גבייה עבור אוצר המדינה

מבדיקה שערכו נציגי משרד מבקר המדינה במשרדי ממשלה שסכומי הגבייה של חובותיהם מועברים לאוצר המדינה, נמצא שאין אחידות בין משרדי הממשלה בעת העברת החובות למג"ק. כמה מהמשרדים, כגון הנהלת בתי המשפט, מוחקים את החוב בספרים. משרדים אחרים, כגון משרד הכלכלה והתעשייה, משרד האנרגיה ומשרד הבינוי והשיכון, אינם מוחקים את החוב מהספרים, אף על פי שבסופו של דבר הוא נגבה ישירות לאוצר המדינה והגבייה אינה מועברת אליהם.

נוסף על כך, מאגף החשכ"ל נמסר לנציגי משרד מבקר המדינה שבמטרה למנוע מצבים של כפילות ברישום החייבים ברמת הדוח המאוחד של הממשלה, הועברה מהם למשרדי הממשלה הנחיה לוודא את שלמות רישום החייבים שהועברו לטיפול רשות האכיפה והגבייה.

בהתאם להנחיה זו, שהופצה למשרדים בשנת 2021, על המשרד הממשלתי שהעביר חובות לטיפול רשות האכיפה והגבייה, לבדוק מול הרשות מהם החובות "שלו" שרשומים בספריה ובאילו סכומים הם מופיעים. אם יימצא חוב שנרשם הן במשרד הממשלתי והן ברשות, יש לטפל בכך בתיאום עם רשות האכיפה והגבייה באופן שימנע רישום כפול. אם המשרד שמסר את החובות לטיפול רשות האכיפה והגבייה נוהג להציגם בספריו, עליו להמשיך להציגם כך. משמעות הנחיה זו היא כי אף על פי שהחוב שייגבה צפוי להיות מועבר לאוצר המדינה, הרשות היא זו שצריכה לנטרל בספריה את הרישום הכפול, ולא המשרדים. בהתאם לנתונים שמסרו נציגי רשות האכיפה והגבייה לצוות הביקורת, בעת הכנת הדוח הכספי של המדינה לשנת 2020 פנו אל החשבונאי הראשי של הרשות שלושה משרדי ממשלה - משרד האוצר, משרד האנרגיה ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר - בדבר הימצאות מצבת החובות בספריהם, והחשבונאי הראשי ברשות מחק את חובותיהם בספרי הרשות כדי למנוע כפילות.

למרות הנחיית אגף החשכ"ל בדבר מחיקת הרישום הכפול, יש חוסר אחידות באופן ניהול הרישום במשרדים השונים. נמצא שיש עדיין מקרים שבהם החוב רשום בדוחות הכספיים של רשות האכיפה והגבייה, אף על פי שהוא מופיע גם בדוחות הכספיים של המשרדים, כדוגמת משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד הבינוי והשיכון⁷⁴.

במועד סיום הביקורת אין בקרה על יישום ההנחיה, ועלולה להיווצר כפילות בהצגת נתוני החובות למדינה בדוח המאוחד.

אגף החשכ"ל ציין בתשובתו כי יישום ההנחיות הוא באחריות המשרדים, אולם כפי שצוין לעיל, בכוונת החשבונאית הראשית לבדוק את יישום ההנחיה.

74 יצוין שבהתאם לדוחות הכספיים של רשות האכיפה והגבייה לשנת 2020, היקף החשיפה המקסימלי לכפילות בהצגת נתוני החובות בדוח המאוחד הוא כ-133 מיליון ש"ח מצד משרד הכלכלה והתעשייה וכ-5 מיליון ש"ח מצד משרד הבינוי והשיכון.



כמו כן ציין אגף החשכ"ל כי בכוונתו לפרסם בקרוב הוראת תכ"ם אשר תביא להסדרה של נושא הרישום של החובות המועברים ממשרדי הממשלה לטיפול המג"ק ושל הטיפול בהם, וכי בהוראת התכ"ם ייקבע הליך שלפיו יירשמו החייבים בדוחות הכספיים של המשרד הממשלתי שבו התהוו ולא יימחקו מהספרים גם במקרה של העברת החוב לטיפול המג"ק. אגף החשכ"ל הוסיף כי לאחר שייגבה המג"ק את החוב, הוא יעביר את הסכומים למשרד הממשלתי, וזה יסגור את החוב בספריו.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי "הוראת התכ"ם עדיין נמצאת בבחינה וטרם אושרה לפרסום ע"י הגורמים המוסמכים".

בתשובת משרד הכלכלה והתעשייה מדצמבר 2021 (להלן - תשובת משרד הכלכלה והתעשייה), צוין כי החשבונאי הראשי של המשרד מטפל בנושא החשבונאי מול רשות האכיפה והגבייה ואגף החשכ"ל.

בתשובת משרד הבינוי והשיכון מדצמבר 2021 (להלן - תשובת משרד הבינוי והשיכון), צוין כי אין באפשרותו של המשרד למחוק את החובות מספריו, מכיוון שהחובות אינם מנוהלים בספרי המשרד באופן שוטף, אלא בחברות המשכנות. משרד הבינוי והשיכון הוסיף כי הוא מעדכן את יתרת החוב בסוף השנה בהתאם לנתונים מהחברות המשכנות.

בתשובת משרד האנרגיה מדצמבר 2021 (להלן - תשובת משרד האנרגיה), צוין כי המשרד מקבל מדי שנה בשנה מידע בדבר סכום החובות הכולל שגבה המג"ק, אולם לא מועבר פירוט החייבים שמהם נגבו החובות. מכיוון שאין יכולת לזהות את החייבים שמהם נגבו החובות, לא ניתן למחוק את יתרת החייבים. משרד האנרגיה הוסיף כי הנשוא מטופל מול החשכ"ל, וכי החשכ"ל שמע את עמדת המשרד בנושא זה וצפוי לפרסם הוראת תכ"ם אשר תסדיר את הנושא.

על אגף החשכ"ל להסדיר נושא חשבונאי זה ישירות מול המשרדים השונים, כדי שאלו יוכלו ליישם כיאות את ההנחיה, ובכלל זה לפרסם הוראת תכ"ם רלוונטית. זאת כדי למנוע אפשרות להצגה כפולה של חובות למדינה בדוחות הכספיים המאוחדים.

אופן ההיזון החוזר מרשות האכיפה והגבייה למשרדי הממשלה השונים

חוב שהועבר לטיפול המנ"ג או המג"ק יכול להיסגר מכמה סיבות, בהן גבייה של החוב, הקטנה של הקרן ואי-יכולת גבייה.

בהתאם להוראת התכ"ם בתחום הגבייה, חשב רשות האכיפה והגבייה נדרש להעביר למשרדים דיווח רבעוני. הדיווח כולל את סטטוס חובות המשרד שנמצאים בטיפול ואת החובות שגבתה הרשות.

נמצא שההיזון החוזר של המידע שמועבר מהרשות למשרדים מתבצע באמצעות שתי מערכות:

1. **מערכת "בינה"** - מערכת פנימית של הרשות, המציגה את ריכוז הנתונים של גוף מסוים. הנתונים המוצגים הם נתונים סטטיסטיים, לרבות תיקים שנפתחו בתקופה, תיקים שנסגרו



בתקופה וסכומים שהועברו. המערכת שואבת את הנתונים שמוצגים בה מתוך מערכת אחרת בשם "אבן בוחן"⁷⁵.

2. **מערכת אבן ראשה** - מערכת המאפשרת לצפות בדוחות, לעיין בסטטוס התיק, לעדכן גבייה ועוד. כיום מחוברים למערכת כ-15 גופים ממשלתיים⁷⁶.

על פי הוראת התכ"ם, על רשות האכיפה והגבייה לשלוח דיווח רבעוני למשרדים בדבר מצב הטיפול בחובותיהם. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה נמצא כי שלושה מ-14 משרדי הממשלה שנבדקו אשר מעבירים חובות לרשות אינם מקבלים היוון חוזר לגבי אופן הטיפול בחובות אלו. נוסף על כך, שישה משרדים שהרשות מפיקה עבורם דוחות ממערכת "בינה" ציינו שהנתונים המועברים אליהם הם סטטיסטיים בלבד ואינם מאפשרים לקבל מידע מסודר לגבי כל חוב וחוב, ואם הוא טופל או לא.

בתשובת רשות האכיפה והגבייה צוין כי אגף החשבות ברשות שולח בכל רבעון את הדוחות למשרדי הממשלה, ואם אחד המשרדים לא קיבל את הדוח מכל סיבה שהיא, הוא מוזמן לפנות לרשות ולקבלו. עוד צוין בתשובה כי המג"ק פנה למשרדי הממשלה בקריאה להצטרף למשתמשים במערכת אבן ראשה, המאפשרת שליפת נתונים ללא תלות ברשות.

מאחר שכאמור מרבית משרדי הממשלה אינם מחוברים למערכת אבן ראשה, המאפשרת לקבל מידע על אודות החובות שהועברו לטיפול, יש משרדים כדוגמת משרד האנרגיה שלא מחקו חובות בספריהם (אף כי חשבונאית יכולו לעשות כן) מאחר שלא קיבלו היוון חוזר שאפשר להם לסגור את החובות בספרים.

על רשות האכיפה והגבייה ועל אגף החשכ"ל לסייע בחיבור כלל משרדי הממשלה והיחידות הממשלתיות למערכת אבן ראשה, כדי שהמשרדים יוכלו לטפל בצורה מסודרת בחובות שלהם הן מבחינה תפעולית והן מבחינה חשבונאית.

אופן העברת תשלומי הגבייה

לאחר השלמת מאמצי הגבייה, הרשות מעבירה את תשלומי הגבייה לחשבון הבנק של בעל החוב. יש הבדל באופן העברת התשלומים בין גבייה על ידי המג"ק ובין גבייה על ידי המנ"ג.

חובות שנגבים במג"ק מועברים לחשבון הבנק של הרשות, ומשם הם מועברים לאוצר המדינה או למשרדי הממשלה (לפי המקרה) אחת לתקופה. חובות שנגבים במנ"ג מועברים ישירות לחשבון הבנק של המשרד הממשלתי שהוא בעל החוב.

75 מערכת אבן בוחן היא מערכת ליבה במג"ק. כל פעולה המבוצעת במג"ק - לרבות פתיחת תיקים, קבלת תשלומים וסגירת תיקים - מתבצעות במערכת זו.

76 למידע נוסף על המערכת ועל המשרדים המחוברים אליה, ראו לעיל בפרק "אופן העברת החובות משרדי הממשלה השונים לרשות האכיפה והגבייה".



מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה, נמצא כי אף על פי שהמג"ק גבה עבור שישה גופים ממשלתיים את חובם והעביר להם אותו, המשרד לביטחון הפנים ציין בפני צוות הביקורת כי הוא לא קיבל את המידע הנדרש כדי לסגור את החוב בספריו. תחת זאת, משרד זה קיבל העברה כספית אחת אשר אינה מפרטת בגין אילו חובות בוצעה הגבייה.

בתשובת המשרד לביטחון הפנים צוין כי "המשרד מבקש להתייחס ולומר כי הממשק עם המג"ק בעייתי מאוד. הממשקים מתקבלים פעם בחודש עוקב עם טעויות רבות, דבר הדורש בקרה ותיקונים במערכת מרכזית".

בתשובת רשות האכיפה והגבייה צוין כי ככלל, כאשר מועברים כספים למשרדי הממשלה, מועבר להם גם דוח שבו מפורטים התיקים הנכללים בו. בתשובתה המשלימה לדוח הביקורת מפרואר 2022 ציינה הרשות כי המידע המפורט נמצא במערכת אבן ראשה וכל משרד המחובר למערכת יכול לשלוף את הנתונים המעודכנים בכל עת שיחפוץ בכך, ללא תלות ברשות האכיפה והגבייה.

מומלץ כי רשות האכיפה והגבייה תקפיד להעביר בצורה מסודרת פירוט בנוגע לגבייה, לצד העברות התשלומים למשרדי הממשלה, כדי לאפשר למשרדים לפעול למחיקת החובות בספרים.

אמנת שירות (SLA) - הקמת ועד מנהל - החשב הכללי ורשות האכיפה והגבייה

רשות האכיפה והגבייה היא גוף הנותן שירות למשרדי הממשלה בתחום של גביית חובות. לפיכך, ולשם הגברת האפקטיביות של תהליכי הגבייה והגברת התיאום מול המשרדים השונים יש חשיבות להסדרה של דרכי הפעולה של הרשות מול משרדי הממשלה.

כפועל יוצא של החלטת הממשלה בנושא הגבייה, החליטו החשב הכללי ורשות האכיפה והגבייה על הקמת ועד מנהל שיקיף את כלל פעילות הגבייה הממשלתית. ועד זה יפקח על עבודת גופי האכיפה לצורך העמקת הגבייה הממשלתית, ינחה ויבקר אותה⁷⁷.

עם תפקידי הוועד המנהל צפויים להימנות אישור תוכנית העבודה השנתית; קביעת אסטרטגיה; קביעת מדיניות ודרכי פעולה בתהליכי הגבייה השונים; חיזוק ועיגון הקשר בין גופי האכיפה לבין משרדי הממשלה.

הוועד המנהל צפוי לפעול מול משרדי הממשלה בהגברת המודעות לחשיבות הגבייה הממשלתית; בסיוע להעברת חובות לגופי האכיפה; בהכוונה מקצועית של משרדי הממשלה; בהכוונה ובאפיון של דוחות תקופתיים; בשילוב גופי האכיפה להטמעת מערכת "מטאור"⁷⁸. לצד אלה צפוי הוועד המנהל לקבוע סדרי עבודה ונוהלי עבודה של גופי האכיפה. הוועד המנהל יפעל בין היתר לקבל דיווח לגבי ביצוע הפעולות בתיקים; להקמת יחידה לחובות גדולים; לפיתוח אמצעים מתקדמים לגבייה ולאכיפה כדי להגיע לפלח רחב של אוכלוסיות; להטמעת מערכת אבן ראשה בכל משרדי הממשלה.

77 לפי מסמך אמנת שירות (SLA) - הקמת ועד מנהל - החשב הכללי ורשות האכיפה והגבייה, יוני 2021.

78 עוד על מערכת מטאור, ראו לעיל בפרק "מערכות המחשוב המשמשות את משרדי הממשלה לניהול החובות לגבייה".



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 הוועד המנהל על מנת שגביית החובות עבור המדינה תבצע בצורה היעילה ביותר.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי הדבר מבוצע באופן שוטף⁷⁹, אולם בכוונתו להסדיר נושא זה.

בתשובת רשות האכיפה והגבייה נמסר כי מוסכם שיש להמשיך ולפעול לטיפול שיתוף הפעולה עם הגופים השונים. רשות האכיפה והגבייה הוסיפה כי בעת העברת חובות ממשרד ממשלתי למג"ק נחתם כתב התחייבות הדדי שמבהיר את חלוקת האחריות לתקלות בין הצדדים.

פשרות והסדרי חוב

חלק בלתי נפרד מהפעילות השוטפת של משרדי הממשלה ויחידות הסמך בתחום גביית חובות כולל עריכת פשרות והסדרי חוב המשליכים על הדוחות הכספיים של הממשלה. אשר על כן, נודעת חשיבות רבה לתהליכי בחינה, הפקת לקחים, שיפור תהליכי העבודה והטמעתם במשרדי הממשלה וביחידות הסמך.

ביולי 2019 פרסם החשב הכללי הוראת תכ"ם⁸⁰ בנושא "טיפול בפשרות⁸¹ והסדרי חוב⁸² (לרבות מחיקות)" (להלן - הוראת תכ"ם בתחום פשרות והסדרי חוב), במטרה להנחות את חשבי המשרדים בכל הנוגע לתהליך העבודה בטיפול בפשרות ובהסדרי חוב, לרבות מחיקות, בשם משרדי הממשלה השונים, ולגבי מנגנון הדיווח הנדרש למטה אגף החשכ"ל. על פי הוראת התכ"ם, תוקם ועדה עליונה לפשרות ולהסדרי חוב (להלן - ועדה עליונה) שממנה החשב הכללי וכן ועדה משרדית לפשרות ולהסדרי חוב (להלן - ועדה משרדית) בכל אחד ממשרדי הממשלה שממנים מנכ"לי המשרדים הממשלתיים. הוועדות פועלות בהתאם למדרג סמכויות שנקבעו בהודעה "מדרג סמכויות לאישור פשרות והסדרי חוב (לרבות מחיקות)"⁸³.

79 בין באמצעות קיום ישיבות שוטפות עם נציגי המג"ק ומשרדי הממשלה השונים ובין באמצעות בחינה של חובות שלא הועברו למג"ק מסיבות שונות.

80 מס' 3.3.4.

81 הסכם לסיום מחלוקת כספית בין משרד ממשלתי אחד או יותר לבין צד שני אחד או יותר, אגב הליך המתנהל בבית משפט או בעקבות דרישת חוב במחלוקת שלא באמצעות בית משפט. פשרה יכולה להיות במקרה שהמדינה היא התובעת או הנתבעת. סכום הפשרה כאשר המדינה היא התובעת הוא מלוא שווי הוויתור, כלומר מלוא השווי הכספי של ההפרש בין סכום התביעה או דרישת התשלום של המדינה מהצד שכנגד, לבין הסכום הצפוי להתקבל על סמך פשרה בין הצדדים.

82 כל שינוי באופן פירעון החוב, לרבות מחיקת החוב, כולו או חלקו, פירעונות מוקדמים, שינוי בבוטחות, דחיית תשלום להלוואה ("גרייס"), שינוי לוח סילוקין של ההלוואה (מחזור, איחוד, פיצול או שינוי הריבית הנצברת של ההלוואה), וכן חלק בהסדר חוב שהמדינה צד לו לפי הליך משפטי, לרבות לפי פקודת פשיטת רגל, פקודת החברות וחוק הוצאה לפועל.

83 כך לדוגמה, על פי מדרג הסמכויות, הסדר חוב יהיה בסמכות הוועדה המשרדית אם מתקיימים התנאים הבאים במצטבר: (א) סכום המחיקה מהחוב אינו עולה על 150 אלף ש"ח; (ב) סכום המחיקות המצטבר באותה שנת כספים אינו עולה על מיליון ש"ח; (ג) תשלום החוב נפרש לתקופה שאינה עולה על 24 חודשים (לרבות תקופת גרייס בתשלום החוב). פשרות בסכום של 1 מיליון ש"ח ומעלה יהיו בסמכות הוועדה העליונה.



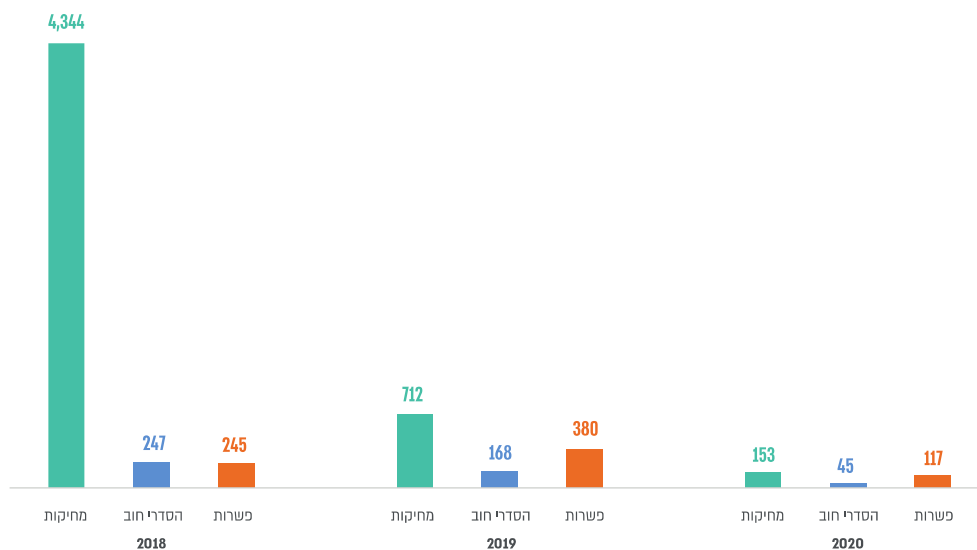
עוד נקבע בהוראת התכ"ם האמורה, כי על כל חשב משרד להעביר לידי מרכז הוועדה העליונה דיווח בדבר הפשרות והסדרי החוב שאושרו ושלא אושרו בכל שנה, ועל יושב ראש הוועדה העליונה להעביר לחשב הכללי דוח שנתי על אודות כלל הסדרי החוב והפשרות שאושרו במטה החשב הכללי ובמשרדים בשנה שעברה.

בתגובת החשכ"ל מאוגוסט 2021 צוין כי בשנת 2020 היה משרד הבריאות המשרד היחיד שלא דיווח לוועדה העליונה על הפשרות ועל הסדרי החוב. לדברי החשכ"ל, ההסבר שניתן לכך היה תקלה במערכת המחשוב.

בתשובת משרד הבריאות צוין כי בשנת 2020 בוצע דיווח לחשכ"ל על מחיקות, אולם דיווח על פשרות לא הועבר, בשל בעיות כוח אדם. משרד הבריאות הוסיף שמענה הנושא ירוכז במחלקת הכנסות וגבייה, ומהשנה הקרובה יועבר דיווח באופן מסודר ובהתאם לכללים.

להלן נתוני הפשרות, המחיקות והסדרי החוב שאישרה הוועדה העליונה בשנים 2018 - 2020 לפי נתונים שהתקבלו מאגף החשכ"ל.

תרשים 23: סכומי פשרות⁸⁴, מחיקות והסדרי חוב שאושרו בוועדה העליונה, 2018 - 2020 (במיליוני ש"ח)



על פי מצגת שנתיית מאת אגף החשכ"ל על אודות פעילות הוועדה שמוצגת לחשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2018 - 2020 אישרה הוועדה העליונה מחיקת חובות בסכום מצטבר של כ-5,209 מיליון ש"ח, לפי הפירוט הזה:

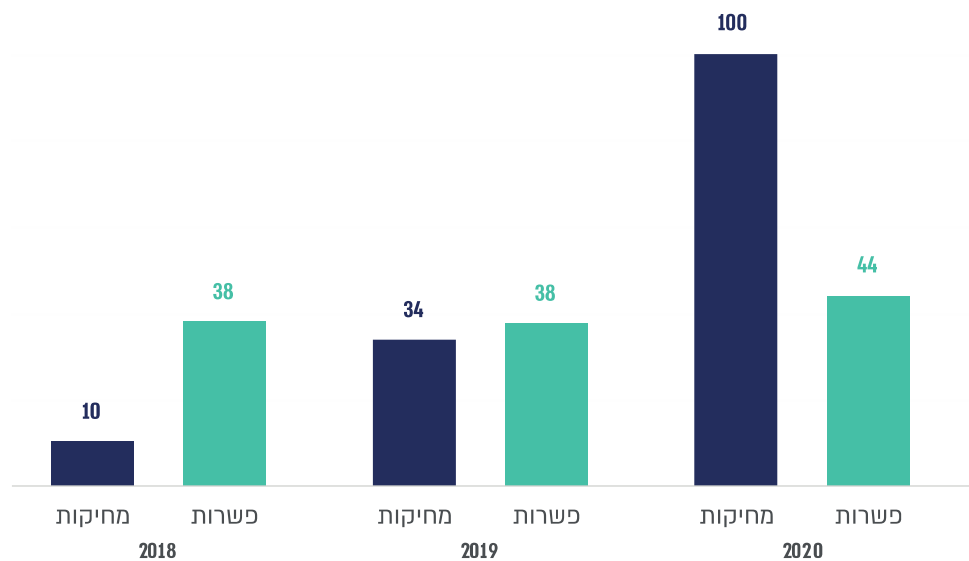
84 תקבולים בגין פשרות שבהן המדינה היא הצד התובע כלומר הסכום המלא ששולם במסגרת ההסדר ולא מלוא שווי הוויתור.



1. בשנת 2020 אישרה הוועדה העליונה מחיקות בסכום של כ-153 מיליון ש"ח, שנובע בעיקרו מחובות לכבאות והצלה לישראל (כ-95 מיליון ש"ח) ולרמ"י (כ-29 מיליון ש"ח).
2. בשנת 2019 אישרה הוועדה העליונה מחיקות בסכום של כ-712 מיליון ש"ח, שנובע בעיקרו מחובות לרשות האכיפה והגבייה (כ-347 מיליון ש"ח) ולמשרד התחבורה (כ-200 מיליון ש"ח).
3. בשנת 2018 אישרה הוועדה העליונה מחיקות בסכום של כ-4,344 מיליון ש"ח, שנובע בעיקרו מחובות למשרד המשפטים (כ-2,870 מיליון ש"ח, כולל חובות אגרה שנתית לרשם החברות כחלק מהליך טיוב נתונים ומיפוי חובות שנעשה ברשם החברות⁸⁵ בעקבות פרויקט הגבייה של אגף החשכ"ל), למשרד הבינוי והשיכון (כ-442 מיליון ש"ח) ולרשות הממשלתית למים ולביוב (כ-382 מיליון ש"ח).

להלן נתוני הפשרות והמחיקות שאושרו בוועדות המשרדיות בשנים 2018 - 2020 לפי נתונים שהתקבלו מאגף החשכ"ל.

תרשים 24: סכומי הפשרות והמחיקות שאושרו בוועדות המשרדיות, 2018 - 2020 (במיליוני ש"ח)



על פי מצגת שנתית על אודות פעילות הוועדות שהוצגה לחשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

85 החובות כוללים אגרות שנתיות שחלה עליהן התיישנות בסך של כ-1.65 מיליארד ש"ח ואגרות שנתיות עבור חברות ללא פעילות כלכלית בסך של כ-1.22 מיליארד ש"ח.



מהתרשים עולה כי בשנים 2018 - 2020 אישרו הוועדות המשרדיות מחיקת חובות בסכום מצטבר של כ-144 מיליון ש"ח, לפי הפירוט הזה:

1. בשנת 2020 אושרו מחיקות חובות בסך כ-100 מיליון ש"ח, שעיקרם נובע מחובות למשרד הביטחון (כ-84 מיליון ש"ח).
2. בשנת 2019 אושרו מחיקות חובות בסך כ-34 מיליון ש"ח, שעיקרם נובע מחובות לרשות המיסים (כ-20 מיליון ש"ח) ולרמ"י (כ-7 מיליון ש"ח).
3. בשנת 2018 אושרו מחיקות חובות בסך כ-10 מיליון ש"ח, שעיקרם נובע מחובות לרמ"י (כ-3 מיליון ש"ח) ולחטיבה להתיישבות (כ-3 מיליון ש"ח).

מומלץ כי משרדי הממשלה יפעלו לגביית החובות סמוך למועד התגבשותם, כדי לצמצם מצבים של התיישנות החובות והגשתם למחיקה⁸⁶.

בתשובת רמ"י מדצמבר 2021 (להלן - תשובת רמ"י) צוין כי הערת הביקורת מקובלת עליה, וכי מערכת המחשוב החדשה כוללת בין היתר מודול כספים שלבקשת אגף הכספים ברמ"י פותח באופן שייתן מענה לנושא האכיפה של חובות בעת יצירתם, כדי למנוע התיישנות ולפעול בהתאם לסרגל הגבייה.

במערכת הנוכחית⁸⁷ מנוהלים רק תהליכי ועדת הפשרות והסדרי החוב שמטופלים בוועדה העליונה, ואין מידע ממוחשב וזמין על התהליכים המקבילים המנוהלים בוועדות המשרדיות. אומנם המשרדים פונים לוועדה העליונה דרך המערכת הנוכחית, אך כל התהליכים הפנימיים שלהם מנוהלים ידנית. התהליך השלם, החל משלב הבקשה של יחידת הסמך לדיון בוועדה המשרדית ועד לדיון בוועדה העליונה, אינו מבוצע אפוא במערכת אחת.

המצב הקיים - שבו במערכת הנוכחית מנוהלים רק תהליכי הוועדה העליונה בנושא פשרות והסדרי חוב, והוועדות המשרדיות מנוהלות במערכות מקומיות או בתהליכים ידניים⁸⁸ - אינו מאפשר שקיפות, זמינות ואחידות של הנתונים. כך לדוגמה, לצורך ריכוז הנתונים השנתי של הפשרות והמחיקות פונה אגף החשכ"ל למשרדים, ואין באפשרותו לשלוף אותם מהמערכת הנוכחית.

עוד עלה כי המצב כיום אינו מאפשר פיקוח ובקרה של אגף החשכ"ל אחר המחיקות בפועל במשרדים הממשלתיים בהתאם למה שאושר בוועדות המשרדיות ובוועדה העליונה.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי האגף גיבש נוהל מסודר, ולפיו ייבדק אם המשרדים מחקו את החובות בפועל לאחר אישור מחיקתם על ידי ועדת הפשרות העליונה. עוד צוין כי כיום מבוצע

86 ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 168** (2018), "מאזן המדינה ליום 31.12.16 - חייבים ויתרות חובה", עמ' 211.

87 מערכת נועם הנמצאת בשימוש אגף החשכ"ל.

88 לדוגמה, הפרוטוקולים של הוועדות המשרדיות נכתבים באופן ידני. עבודה במערכת החדשה תאפשר שימוש בפרוטוקול מובנה ואחיד וכן בחתימה דיגיטלית של חברי הוועדה המורשים.



פיתוח של מערכת לניהול עבודת ועדת הפשרות העליונה, וכי המערכת תוטמע לאחר פיתוחה גם בוועדות המשרדיות ותאפשר שקיפות ויכולת תמידית של מעקב ובקרה לגבי הנעשה בוועדות המשרדיות.

מומלץ כי אגף החשכ"ל ישלים הקמת מערכת אחת לניהול מרכז של התהליכים בוועדות המשרדיות ובוועדה העליונה. הדבר יאפשר פיקוח ובקרה הדוקים יותר אחר הפשרות, המחקיקות והסדרי החוב בכלל משרדי הממשלה, וכן שקיפות וזמינות של הנתונים שיסייעו באיגומם ובעיבודם.

הטיפול החשבונאי ברישום החובות כלפי המדינה

דוח גיל חובות

התנהלות פיננסית של ישות כלכלית מצריכה מעקב צמוד אחר גביית החובות וכן יעילות של מערך הגבייה והאכיפה. ישות יכולה להעניק שירות מצוין, אך אם אין היא גובה את חובותיה - היא עלולה להגיע לבעיה תזרימית. כדי להימנע ממצב של חוסר בתזרים, פותח הכלי הניהולי של דוח גיל חובות.

דוח זה מציג את חשבונות החייבים לפי משך הזמן שהחוב קיים ("גיל החוב"). לרוב נהוג לחלק את החובות בדוח על פי מספר ימי האיחור בתשלום החוב, בקבוצות של 30 ימים כל אחת. הדוח כולל בין היתר את שם החייב, את מספר החשבון, את "גיל" החוב, את פריסת התשלומים ומועד (אם רלוונטי) ואת היקף החוב.

בהתאם להוראת תכ"ם 2.3.6 בדבר הפרשה לחובות מסופקים, ההפרשה מבוססת בין היתר על גיל החובות, ולכן על משרדי הממשלה לנהל רישום של גיל החובות, כחלק מניהולם.

בלוח הבא בדק משרד מבקר המדינה האם הדוחות הכספיים של מדינות נבחרות כוללים דוחות גיל. להלן הנתונים:



לוח 16: הצגת דוח גיול חובות במדינות נבחרות

הערות	האם מוצג גיול חובות?	
ראו להלן	X	ישראל
	X	ארצות הברית
	X	אוסטרליה
דוח הגיול מוצג לגבי יתרות המיסים בלבד	X	ניו זילנד
	✓	קנדה
	X	בריטניה

על פי דוחות כספיים של המדינות הנבחרות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי מרבית המדינות שנבדקו אינן מציגות דוח גיול חובות במסגרת הדוחות הכספיים. עם זאת, בקנדה וניו זילנד הגיול מוצג באופן מלא או חלקי.

העיקרון הבסיסי בנוגע לגביית חוב, הוא שככל שחוב מתיישן - כך קטנים הסיכויים לגבות אותו, וגדלים הסיכויים שהוא יהפוך לחוב אבוד⁸⁹. אשר על כן, היכולת להסתכל על תמונה כוללת של חובות על פי חלוקה לגיל החוב ולתקופת האיחור חשובה ביותר במנגנון הגבייה של הישות ובתעודף הליכי הגבייה. דוח גיול משמש כלי לחישוב הפרשה לחובות מסופקים, והוא עוזר לבצע מעקב ובקרה אחר ניהול החייבים ולשפר את תהליכי העבודה. כמו כן, באמצעות דוח הגיול ניתן לשפר את מהימנות הדוחות הכספיים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי נכון למועד ביצוע הביקורת, לכמה ממשרדי הממשלה שאינם מנהלים את נתוני החייבים באמצעות מערכת מרכז"ה, אין אפשרות להפיק דוח גיול חובות מהמערכת, ואילו למשרדים אחרים שכן מנהלים את החייבים באמצעות מרכז"ה, יש אפשרות כזאת. למשל, משרד הבינוי והשיכון ורמ"י אינם יכול להפיק דוח גיול, ואילו משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד הבריאות יכולים להפיק דוח גיול ממערכת מרכז"ה. יצוין כי הנהלת בתי המשפט החלה בהפקת דוח גיול במהלך הביקורת, בעקבות עבודת צוות שמינה מנהל בתי המשפט.

רמ"י ציינה בדוחותיה הכספיים כי נתוני החייבים מתבססים על מערכות מידע ישנות ומוגבלות הכוללות נתונים חלקיים או לא מעודכנים בגין סכום החוב, גילו והריבית והפרשי ההצמדה

89 חוב אבוד הוא חוב שבעליו עשה כל שביכולתו כדי לגבות אותו, והוא סבור כי לא יצליח לגבות אותו. על חוב אבוד מכריז מי שהוסמך לכך בהתאם לכללים שנקבעו בהוראות תכ"ם, "גבייה וטיפול בחובות", פרק 3.3.



שנצברו בעקבותיו, וכי מערכות אלה אינן מאפשרות להפיק שאילתות ודוחות לשם ניהול מנגנון גבייה תקין, ניתוח החובות הישנים וסיווגם.

בתשובת רמ"י צוין כי מערכות המידע שלה כוללות מידע היסטורי רב-שנים. רמ"י הוסיפה שבתחילה נרשם המידע באופן ידני, ולאחר מכן הוטמע במערכות מידע ותיקנות ומוגבלות ביכולותיהן, ומפאת היקפו לא טויב בעבר בצורה סדורה. זאת ועוד, כיום קיימים נהלים סדורים לעניין טיוב גבייה של חובות, דבר שלא היה בעבר. עוד צוין כי יש היום אפשרות להפיק דוחות מינהליים הכוללים מידע על היווצרות החוב, וכי אגף הכספים ברמ"י פעל כדי שמערכת המחשוב החדשה תאפשר הפקה וניתוח של דוחות בצורה דינמית ואפקטיבית, דבר שייעל את תהליכי האכיפה לגביהם.

משרד הבינוי והשיכון מסר כי אין לו מערכת שמייצרת דוח גיול חובות, וכי הוא יכול להפיק כרטסות אשר מראות את התפתחות החוב במשך תקופה.

מאחר ש-64% מכלל החיובים במשרדי הממשלה אינם מנוהלים באמצעות מערכת מרכז"ה⁹⁰, לאגף החשכ"ל אין נתונים מלאים על אודות גיול יתרות החוב המופיעות בדוחות הכספיים של המדינה, ואין לו אפשרות להפיק דוח גיול ליתרת החיובים ויתרות חובה המופיעה בדוחות הכספיים של המדינה.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי במקרים רבים משרדי הממשלה הפועלים באמצעות מערכת מרכז"ה משתמשים במערכות חיצוניות לניהול חייבים. על כן גם הנתונים שמקורם במודול הפיננסי במרכז"ה אינם מנוהלים בפועל במערכת מרכז"ה, אלא נרשמים בצורה סיכומית אחת לשנה או לתקופה. עוד צוין בתשובה כי מפותחת מערכת גבייה ממשלתית רוחבית שתאפשר מעקב רוחבי אחר ניהול נתוני החייבים והטיפול בהם ותוכל להציג את גיל החובות⁹¹.

השלמת הפתרון של מערכת גבייה רוחבית תאפשר לאגף החשכ"ל, בין היתר, להפיק דוח גיול חובות ממערכת מרכז"ה ולשפר את מנגנון גביית החובות תוך תעדוף הליכי הגבייה בהתאם לגיל החוב.

לדוח גיול חובות יש חשיבות רבה הן בסיוע לצורכי קבלת החלטה על מחיקת החוב וניהול גביית החובות, והן לצרכים חשבונאיים, כגון ביצוע הפרשה לחובות מסופקים. נודעת אפוא חשיבות רבה להשלמת טיוב הנתונים במערכות ייעודיות לניהול החייבים, כדי לאפשר הפקת דוח גיול חובות שלם ואמין שיסייע למשרדים בניהול החובות ולהציג באופן מלא ואמין את גיול החובות בדוחות הכספיים של המדינה.

הפרשה לחובות מסופקים

בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים, ישות פיננסית נדרשת להציג בדוחות הכספיים שלה - כחלק מסעיף חייבים ויתרות חובה - את הנכס לפי ערך ההטבות הכלכליות החזויות ממנו. בשל

90 גם לגבי הנתונים הנמצאים במרכז"ה יש קושי להפיק דוח גיול, שכן חלק מהנתונים עוברים רק חלקית מהמערכות הייעודיות.

91 ראו לעיל בפרק "מערכות המחשוב המשמשות את משרדי הממשלה לניהול החובות לגבייה".



כך, כשמדובר בערך משתנה, ערך זה כפוף לירידת ערך, המכונה הפרשה לחובות מסופקים. בחשבונאות יש הפרדה בין יתרות משמעותיות שנבדקות ספציפית לבין יתרות אחרות שאינן נבדקות ספציפית, אך הן בעלות מאפיינים זהים, ולגביהן יש ליצור הפרשה כללית.

בדוחות הכספיים נהוג להציג את סעיף החייבים ואת יתרות החובה נטו לאחר ביצוע הפרשה לחובות מסופקים. יש שתי שיטות עיקריות להפרשה לחובות מסופקים: (א) הפרשה ספציפית, המבוססת על מידע ספציפי בדבר יכולת הגבייה של חוב מסוים; (ב) הפרשה כללית, המבוצעת כאחוז מתוך כלל החובות ברוטו כמופיע בדוחות הכספיים של הישות החשבונאית⁹².

מאחר שהדוחות הכספיים של המדינה הם דוחות מאוחדים, הם מורכבים מסוגים שונים של פעילויות ומסוגים שונים של משרדים ממשלתיים. כך גם ההפרשה לחובות מסופקים בדוח הכספי המאוחד, המאחדת הפרשות לחובות מסופקים שבוצעו על ידי המשרדים השונים באופנים שונים⁹³.

בהתאם לדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה לשנת 2020, הופרש לחובות מסופקים סכום של 14.1 מיליארד ש"ח, שהם 16.96% מסעיף חייבים ויתרות חובה (ברוטו).

מומלץ כי אגף החשכ"ל יעקוב אחר היקף ההפרשה לחובות מסופקים ואחר שיעורו מתוך סעיף חייבים ויתרות חובה, יבחן את המשמעויות מנתונים אלו ויפעל להקטנתם ככל שניתן.

אגף החשכ"ל ציין בתשובתו כי במסגרת עריכת ביאור לסעיף חייבים ויתרות חובה בדוחות הכספיים המאוחדים נעשות בדיקות אנליטיות שונות, לצורך זיהוי חריגות ומגמות ביתרות החייבים ובהפרשה לחובות מסופקים שנדרשת להן התייחסות, ובהתאם לכך נעשות בדיקות מול הגופים הרלוונטיים.

תהליך חישוב ההפרשה לחובות מסופקים במדינות נבחרות

משרד מבקר המדינה בחן את אופן חישוב ההפרשה לחובות מסופקים בין כמה מדינות נבחרות כמפורט בטבלה המצ"ב.

92 יש שיטה נוספת, שלרוב אינה מיושמת אך קיימת בתיאוריה, והיא הפרשה לחובות מסופקים כפקטור של ההכנסות.

93 עוד בעניין זה ראו להלן בפרק "הפרשה לחובות מסופקים במשרדי הממשלה".



לוח 17: תהליך חישוב ההפרשה במדינות נבחרות

ארה"ב  יש הן הפרשה ספציפית והן הפרשה כללית לחובות מסופקים: הפרשה ספציפית מחושבת על ידי זיהוי ספציפי של החוב, וסביר יותר מאשר לא⁹⁴ שהחוב לא ייגבה לחלוטין. בדוח הכספי מצוין שיכולות להיות שיטות הפרשה שונות בקרב הגורמים בממשלה, אך בדרך כלל השיטה מבוססת על ניסיון העבר, גבייה היסטורית, שיטות גיל וכולי. השיטה מוערכת מחדש מפעם לפעם לפי הצורך.	ישראל  יש הן הפרשה ספציפית והן הפרשה כללית לחובות מסופקים. הפרשה ספציפית מחושבת על ידי חובות מזוהים שלדעת המדינה גבייתם מוטלת בספק. חישוב ההפרשה הכללית מתבסס על יתרות חוב למועד הדיווח, גיל החוב וניסיון העבר.
ניו זילנד  משרד ההכנסות הפנימי מנהל את רוב התיקים של החייבים בגין מיסים. כמות התיקים ברי-גבייה מחושבת על ידי חיזוי הגבייה העתידית, גבייה המבוססת על ניתוח נתוני החוב ההיסטוריים בניכוי אומדן עלויות שירות, ולאחר מכן הפחתה בשיעור של אחוז מסוים משיעור השוק הנוכחי (5.0% ב-2020). אם הסכום ברי-ההשבה של התיקים נמוך מהסכום בספרים, הסכום בספרים מופחת לסכום ברי-ההשבה. לחלופין, אם הסכום ברי-ההשבה גבוה יותר, הסכום בספרים גדל.	אוסטרליה  ההפרשה מחושבת רק לנכסים שמוצגים בעלות מופחתת (נכסים שמוצגים בשווי הוגן יוצגו לאחר תנועת השווי ההוגן). הפרשת הפסדי אשראי צפויים מוערכת באמצעות הגישה המפשטת הנעשית על ידי מטריות הפרשה, והיא מתבססת על ניסיון היסטורי ועל בדיקת גיל חשבונות, בהתאם להערכות צופות פני עתיד לגבי תנאי החזר המבוססים על נתונים מקור-כלכליים.
קנדה  מיסים וחשבונות חייבים אחרים נמדדים בעלות מופחתת. הפרשה לחובות מסופקים נרשמת כאשר הגבייה נחשבת לא בטוחה. הפרשה לחובות מסופקים לחייבים בגין מיסים היא האומדן הטוב ביותר להנהלה של הסכומים הבלתי ניתנים להיגבות, לרבות ריבית וקנסות. ההפרשה השנתית לחובות מסופקים מְדוּוּחַת כחוב אבוד אשר נרשם כנגד הוצאות אחרות. להפרשה לחובות מסופקים עבור חייבים בגין מיסים יש שני רכיבים: הפרשה כללית והפרשה ספציפית. הפרשה כללית מתבססת על גיל ועל סוג חובות המס על סמך ניסיון הגבייה בעבר. ההפרשה לחובות מסופקים מותאמת מדי שנה בשנה באמצעות הפרשה לחובות מסופקים ומצטמצמת על ידי סכומים שנמחקו במהלך השנה ככאלה שאינם ניתנים לגבייה.	בריטניה  לקוחות וחייבים אחרים מוכרים בתחילה בשווי הוגן ולאחר מכן בעלות מופחתת. תקן חשבונאות בינלאומי IFRS 9 מאפשר לישויות להחיל "גישה פשוטה" ללקוחות נכסי חוזה ולחייבים בגין חכירה. הגישה הפשוטה מאפשרת לישויות להכיר בהפסדים צפויים לכל החיים בכל הנכסים מהסוגים הללו ללא צורך בזיהוי של עלויות ניכרות בסיכון אשראי. ישות עשויה לבחור את המדיניות החשבונאית שלה ללקוחות, לחייבים בגין חכירה ולנכסי חוזה באופן עצמאי מכל אחד אחר. השינויים מוכרים בדוח על ההכנסות וההוצאות.

94 More likely than not, הכוונה היא שההסתברות היא מעל 50%.



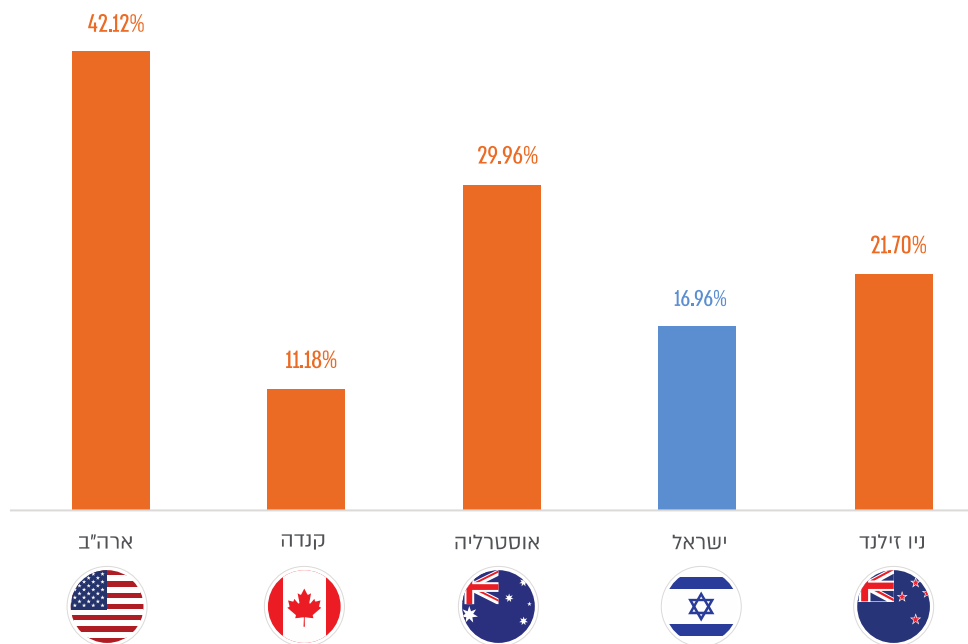
על פי הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2020, דוחות כספיים של ארצות הברית, אוסטרליה, ניו זילנד, בריטניה וקנדה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כעולה מהלוח שלעיל, יש שונות בין המדינות הנבחרות בתהליך חישוב ההפרשה לחובות מסופקים בדוחות הכספיים.

שיעור ההפרשה לחובות מסופקים במדינות נבחרות

בתרשים שלהלן מוצגת השוואה בין שיעור ההפרשה לחובות מסופקים של מדינות נבחרות לשנת 2020:

תרשים 25: שיעור הפרשה לחובות מסופקים מתוך סעיף חייבים ויתרות חובה (ברוטו) של מדינות נבחרות, 2020 (באחוזים)



על פי הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2020 והדוחות הכספיים של ארצות הברית, אוסטרליה, ניו זילנד וקנדה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כעולה מהתרשים שלעיל, יש שונות בין המדינות בשיעורי ההפרשה לחובות מסופקים. לצד מדינות שבהן שיעור ההפרשה גבוה מזה של ישראל, כמו ארה"ב, אוסטרליה וניו זילנד (בין כ-22% לכ-42%), יש מדינות שבהן שיעור ההפרשה נמוך מזה שבאשרא, כמו קנדה (כ-11%).



הפרשה לחובות מסופקים במשרדי הממשלה

על פי הוראת תכ"מ⁹⁵ בנושא הפרשה לחובות מסופקים ומחיקת חובות אבודים משנת 2018, חשבי המשרדים נדרשים לבחון ולרשום הפרשה לחובות מסופקים. ההפרשה צריכה להיות מורכבת מהפרשה ספציפית או מהפרשה כללית. לפי ההוראה, על חשב המשרד להעדיף הפרשה ספציפית, לבחון בכל תקופת דיווח את חובות המשרד ולקבוע לגבי כל חוב אם מתקיימים לגביו התנאים להכרה כחוב מסופק. במקרים שבהם לא ניתן לחשב הפרשה ספציפית, חשב המשרד יקבע את גובה ההפרשה הכללית על כל החובות אשר לא הוכרה בגינם הפרשה ספציפית. ההפרשה הכללית תתבסס על יתרות החוב למועד הדיווח, על גיל החוב ועל ניסיון העבר.

על פי סעיף 2.6 להוראה, חשב המשרד נדרש לספק גילוי בכל הנוגע להפרשה לחובות מסופקים של המשרד. דרישת הגילוי בדבר התנועה בסעיף ההפרשה צריכה לכלול, ככל שרלוונטי, הפסד שהוכר השנה; הפרשה שנוצלה השנה (הכרזה על חובות אבודים); היפוך הפרשה שלא נוצלה (גבייה של חוב מסופק או אבוד); התאמות בגין שינוי באומדן שיעור ההפרשה. חשב המשרד נדרש גם לבחון אם יש מידע מהותי נוסף בהקשר של החובות המסופקים וההפרשה שנוצרה בגינם, ואם אכן ישנו - להציגו בגילוי.

למשרדי הממשלה וליחידות הסמך יש מדיניות חשבונאית שונה, ובכלל זה ביחס לשיעור ההפרשה לחובות מסופקים כפי שבא לידי ביטוי בדוחותיהם הכספיים. משרד מבקר המדינה בדק את אופן חישוב ההפרשה במשרדי ממשלה וביחידות סמך שנבדקו כמפורט בלוח הבא:



לוח 18: פירוט אופן חישוב ההפרשה והגילוי על אודות ההפרשה לחובות מסופקים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך שנבדקו

גוף	אופן חישוב ההפרשה לחובות מסופקים	עמידה בדרישות הצגת הגילוי בהתאם להוראת התכ"ם	הערות המשרדים במענה למבקר המדינה
משרד המשפטים	ההפרשה מחושבת באופן ספציפי בגין חובות מזוהים אשר לדעת הנהלת המשרד גבייתם מוטלת בספק	X	
משרד הכלכלה והתעשייה	הפרשה לחובות מסופקים מחושבת באופן ספציפי בגין חובות מזוהים אשר לדעת הנהלת המשרד ניתן לחשב בגינם את התזרים הצפוי. הפרשה כללית מבוצעת לפי גיל החוב, סוג החייב וניסיון העבר	X	המשרד ציין שהשינויים מוצגים בנטו, אך לפי הוראת התכ"ם בנושא הפרשה לחובות מסופקים, נדרש לפרט את השינויים בברוטו
המשרד לביטחון הפנים	הפרשה לחובות מסופקים מחושבת באופן ספציפי בגין חובות מזוהים אשר לדעת הנהלת המשרד גבייתם מוטלת בספק. הפרשה כללית לחובות מסופקים בוצעה לפי גיל החוב: יתרות חייבים עד סוף 2017 - 100% מהחוב; יתרות חייבים בגין שנת 2018 - 49% - 97% מהחוב; יתרות חייבים בגין שנת 2019 - 20% - 90% מהחוב; יתרות חייבים בגין שנת 2020 - 20% - 50% מהחוב	X	המשרד ציין שהוא ייתן את הגילוי הנדרש בדוחות הכספיים של שנת 2021
הנהלת בתי המשפט	בדוחות הכספיים בוצעה הפרשה לחובות מסופקים בגין חייבים בעסקאות חליפין. ההפרשה חושבה באופן ספציפי בגין חובות מזוהים אשר לדעת הנהלת המשרד גבייתם מוטלת בספק. כמו כן בוצעה הפרשה בגין חייבים בעסקאות שאינן חליפין. ההפרשה בוצעה בהתאם לאומדנים המבוססים על גיל החייבים וניסיון העבר	X	המשרד ציין שהוא ייתן גילוי למחיקת חובות בדוחות הכספיים הבאים
משרד הבינוי והשיכון	הפרשה לחובות מסופקים מחושבת באופן ספציפי בגין חובות מזוהים אשר לדעת הנהלת המשרד גבייתם מוטלת בספק. הפרשה כללית לחובות מסופקים בוצעה לפי גיל החוב	X	המשרד ציין שבכוונתו להתייעץ בנושא עם החטיבה לחשבונאות. המשרד ציין שאין הוא מעוניין לחשוף את נתוני הגילוי הנדרשים, הואיל והדוחות פומביים והגילוי עלול לפגוע בסיכויי הגבייה



גוף	אופן חישוב הפרשה לחובות מסופקים	עמידה בדרישות הצגת הגילוי בהתאם להוראת התכ"ם	הערות המשרדים במענה למבקר המדינה
רשות מקרקעי ישראל	בדוחות הכספיים בוצעה הפרשה כללית לחובות מסופקים בגין חובות אשר באופיים ובמהותם, לדעת הנהלת הרשות, גבייתם מוטלת בספק	X	הרשות ציינה, כפי שאף מופיע בביאורים בדוחות הכספיים, שנתוני החייבים בדוחות הכספיים אינם בהכרח משקפים את החובות כלפי הרשות בשל מגבלות מובנות במערכות הרשות לניהול חייבים
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	ההפרשה לחובות מסופקים מחושבת באופן ספציפי בגין חובות מזוהים אשר לדעת הנהלת המשרד גבייתם מוטלת בספק	X	המשרד ציין שביחס לכלל החובות הכספיים של המשרד, סך כל ההפרשה של החובות המסופקים אינו מהותי
משרד הבריאות	חובות ספציפיים בגין חובות מזוהים אשר לדעת הנהלת הישות והנהלות המרכזים הרפואיים גבייתם מוטלת בספק מופרשים במלואם. בגין יתרת החובות יש הפרשה כללית המחושבת בהתאם לניסיון העבר של הישות ובהתאם לאחוזים הרשומים בהוראת התכ"ם. בגין חייבים אחרים בוצעו הפרשות נוספות לחובות מסופקים בגין יתרות חייבים מעסקאות חליפין אשר חושבו בחלקן באופן ספציפי ובחלקן בהתאם לאומדן	X	המשרד ציין שההוראות נוגעות בעיקרן להפרשות פרטניות ולא להפרשות על בסיס אומדנים, ואילו ההפרשה בדוחות הכספיים כוללת חוב אחד בלבד המנוהל באופן פרטני. המשרד ציין שאגף החשבות במשרד פועל לבחינת אופן רישום החובות האבודים בידי הגזבריות במשרד
משרד האנרגיה	ההפרשה לחובות מסופקים מחושבת באופן ספציפי בגין חובות מזוהים אשר לדעת הנהלת המשרד גבייתם מוטלת בספק	X	
הרשות הממשלתית למים ולביוב	הפרשה לחובות מסופקים מחושבת באופן ספציפי בגין חובות מזוהים אשר לדעת הנהלת הרשות גבייתם מוטלת בספק. הפרשה כללית היא בהתאם למדיניות שקבעה הנהלת הרשות בהתאם לגיל החוב ובהתאם להוראות התכ"ם	X	המשרד ציין שיינתן גילוי מפורט יותר ככל שיידרש
משרד החינוך	הפרשה לחובות מסופקים מחושבת באופן ספציפי בגין חובות מזוהים אשר לדעת הנהלת המשרד גבייתם מוטלת בספק	X	
משרד הפנים	לאחר בחינה של המשרד הוחלט כי לא היה מקום לבצע הפרשה לחובות מסופקים בדוחות הכספיים בשנים 2019 ו-2020	לא רלוונטי	
משרד התיירות	המשרד אינו רושם הפרשה לחובות מסופקים בדוחות הכספיים	X	



גוף	אופן חישוב הפרשה לחובות מסופקים	עמידה בדרישות הצגת הגילוי בהתאם להוראת התכ"ם	הערות המשרדים במענה למבקר המדינה
משרד התקשורת	המשרד אינו רושם הפרשה לחובות מסופקים בדוחות הכספיים	X	המשרד ציין שבגלל שימוש במערכת ממוחשבת ישנה, אין באפשרותו להפריד בין מלוא החייבים לבין הפרשה לחובות מסופקים, וההצגה היא בנטו
רשות המיסים	המשרד אינו רושם הפרשה לחובות מסופקים בדוחות הכספיים	X	ההכרה בהכנסה מתבצעת מלכתחילה על בסיס חייבים המוגדרים כפעילים ואשר חובם הוא בר-גבייה. הרשות מציינת היעדר יכולת מיכונית להפקת דוח גיול חובות

על פי הדוחות הכספיים של המשרדים לשנת 2020 וכן על פי מענה הגופים על שאלות משרד מבקר המדינה, יולי - אוקטובר 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כעולה מהלוח שלעיל, עשרה מ-15 המשרדים שנבדקו ביצעו הפרשה ספציפית ובחנו ביצוע הפרשה כללית בנוגע ליתרות החוב שלא בוצעה הפרשה ספציפית לגביהן; גוף אחד ביצע הפרשה כללית בלבד; וגוף אחר לא ביצע הפרשה לאחר בחינה של החובות אליו. אשר לשלושה מ-15 המשרדים שנבדקו, הם אינם מיישמים את ההוראה ככתבה וכלשונה ואינם מבצעים כנדרש הפרשה כלשהי לחובות מסופקים בדוחות הכספיים, אף על פי שיש להם יתרות חייבים.

על משרדי הממשלה ויחידות הסמך לבחון את אחוזי ההפרשה הכללית אחת לתקופה ולעדכןם בהתאם לגבייה בפועל, לגיל החוב ולניסיון העבר. נוסף על כך, על אגף החשכ"ל, בשיתוף משרדי הממשלה, להתאים את מערכות המחשוב במשרדים כדי שיוכלו לשמש בסיס נאות לחישוב ההפרשה לחובות מסופקים.

נוסף על כך, עולה כי 14 מ-15 המשרדים שנבדקו אינם עומדים בהוראת התכ"ם הנוגעת לדרישות הגילוי על אודות התנועה בחשבון ההפרשה לחובות מסופקים, ובפרט אינם מציגים את היקף החובות שנמחקו ואת סכומי הגבייה של חובות מסופקים או אבודים, אם היו.

עוד נמצא כי גם הדוחות הכספיים של המדינה אינם מספקים מידע על היקף החובות שנמחקו, אף שלמידע זה נודעת חשיבות רבה לציבור⁹⁶ והוא נדרש מתוקף הוראת התכ"ם.

96 ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 70ב** (2020), "הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.18", עמ' 59.



בתשובת אגף החשכ"ל נמסר כי באחריות הגופים הממשלתיים ליישם את התקינה החשבונאית ואת הוראות התכ"ם ולוודא רישום מתאים של הפרשה לחובות מסופקים. נוסף על כך, כדי לשפר את מצב הדברים, בחבילת הדיווח שתוגש על ידי רואי החשבון המבקרים עבור הדוחות הכספיים לשנת 2021 נוספה דרישה להתייחסות רואי החשבון לנושא הצגת התנועה בחשבון הפרשה לחובות מסופקים. כמו כן ייבחנו כלים המתבססים על הדיווח שיסיעו למשרדים בהצגת הנתונים בדוחות הכספיים שלהם.

בתשובת משרד הכלכלה והתעשייה צוין כי המשרד פועל לפי הוראת תכ"ם בנושא הפרשה לחובות מסופקים ומחיקת חובות אבודים בנוגע לחישוב אומדן הפרשה. כן צוין כי בשנים האחרונות המשרד עבד באופן צמוד עם משרד רואי חשבון המבקר את הדוחות הכספיים בנוגע לאומדן הפרשה לחובות מסופקים (בעיקר חובות כלפי הרשות להשקעות), לרבות הכנת ניירות עבודה מפורטים. עם זאת, המשרד ישקול, בתיאום עם משרד רואי החשבון האמור, לתת גילוי נוסף בדוחות הכספיים.

בתשובת הנהלת בתי המשפט צוין כי במהלך הכנת הדוחות הכספיים לשנת 2020, עוד לפני הביקורת הנוכחית, מינה מנהל בתי המשפט צוות שפעל רבות בנושא זה, ובכלל זה הסדיר את הפקתו של דוח גילוי חובות שבאמצעותו תחושב הפרשה לחובות מסופקים. בהתאם לכך, החל מהדוחות הכספיים לשנת 2021 תירשם הפרשה נאותה לחובות מסופקים.

בתשובת משרד הבינוי והשיכון כי אכן, יש קושי בהצגת נתוני הפרשה, מכיוון שהצגה שכזו יכולה לפגוע בסיכויי הגבייה, וכי הנושא ייבדק מול החשבונאית הראשית בחשכ"ל. כמו כן צוין משרד הבינוי והשיכון כי הוא מוסר בכל שנה לחשכ"ל ביאור בנוגע להתפתחות החובות של המשרד, ובין היתר פירוט של חובות חדשים, ביטולי חובות ומחיקות.

בתשובת משרד האנרגיה צוין כי למשרד קיימת הפרשה לחובות מסופקים בשל קנסות שיש קושי בגביית החובות שנוצרו בגינם על ידי יחידה אחת במשרד. משרד האנרגיה הוסיף כי מדובר בחוב של כמיליון ש"ח, וכי שיעור הפרשה שונה בין השנים.

בתשובת הרשות הממשלתית למים ולביוב צוין כי בדוחות הכספיים מפורטת הבחנה בין יתרות משמעותיות שנבדקות ספציפית לבין יתרות אחרות שלגביהן יש ליצור הפרשה כללית בהתאם למדיניות הנהלת הרשות, על בסיס ניסיון העבר ובהתאם להוראות המחייבות. כן צוין בתשובת הרשות כי "לאור הפניית תשומת הלב לאמור בהוראת התכ"ם לעיל, סעיף 2.6 בדבר מתן גילוי בכל הנוגע להפרשה לחובות מסופקים בדוחות הכספיים, יינתן **גילוי מפורט** [ההדגשה במקור], בדוח הכספי לתנועה בחשבון הפרשה, שיכלול בין היתר (ככל שרלוונטי) הפסד שהוכר השנה, הפרשה שנוצלה השנה (הכרזת חובות אבודים) וכו'".



בתשובת משרד החינוך מינואר 2022 צוין כי בדוחות הכספיים של משרד החינוך מבוצעת הפרשה חשבונאית בגין חובות מסופקים בהתאם להוראות התכ"ם והכללים החשבונאיים הנדרשים, ההפרשה מחושבת ספציפית בגין יתרות חייבים אשר להערכת המשרד הסיכוי לגבייתם קטן.

בתשובת משרד הפנים צוין כי משרד הפנים פועל בנושא הפרשה לחובות מסופקים בהתאם לכללי החשבונאות והוראות התכ"ם. בדוחות לשנים 2019 ו-2020, נבחן הנושא ולא היה צורך בביצוע הפרשה כלשהי.

בתשובת משרד התקשורת מינואר 2022 צוין כי בשנה האחרונה המשרד עומל על פיתוח והטמעה של מערכת ניהול הספקטרום הלאומי, מערכת SIMS, אשר צפויה בין היתר להנפיק אגרות תדרים, בניגוד למערכת הקיימת כיום. משרד התקשורת ציין כי עם עלייתה לאוויר של המערכת החדשה, במחצית השנייה של שנת 2022, יהיה ניתן לרשום את ההפרשות הרלוונטיות לחובות מסופקים.

בתשובת רמ"י צוין כי ההחלטה לבצע הפרשה כללית ולא ספציפית התקבלה בהתאם לעמדת משרד רואי החשבון המלווה את אגף הכספים בהכנת הדוחות הכספיים, וכי עמדה זו נבחנת מדי שנה בשנה בנוגע למצבת הדוחות. רמ"י הוסיפה כי הפרשה ספציפית תבוצע אם יתברר כי יש חובות אשר כדאי בגינם לבצע זאת.

בתשובת משרד הבריאות צוין כי המשרד מבצע הפרשה כללית על פי גישה שמרנית, וכן על פי תחשיבים שונים שנערכו על סמך ניסיון העבר ובהתאם להוראות, לתקינה ולנאמר בביאור המדיניות החשבונאית.

על אגף החשכ"ל, בשיתוף החשבונות במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, לדאוג לעמידה בהוראת התכ"ם הרלוונטית, ובפרט לוודא את עמידת הגופים השונים בדרישות הגילוי כפי שהן עולות מההוראה. זאת לשם הצגה כנדרש של מצבת החובות עבור ציבור משתמשי הדוחות הכספיים.

הפרשה לחובות מסופקים שנרשמה בספרי רשות האכיפה והגבייה

משרד מבקר המדינה בדק את אופן רישום ההפרשה לחובות מסופקים בדוחות הכספיים של רשות האכיפה והגבייה.

נמצא כי רשות האכיפה והגבייה רושמת בספריה הפרשה כללית בלבד לחובות מסופקים שהמג"ק גובה עבור אוצר המדינה בשיעור קבוע של 57%, וזאת לפי תחשיב משנת 2017 של משרד רואה חשבון ששירותיו נשכרו למטרה זו.



נמצא כי אף שההפרשה שמבצעת רשות האכיפה והגבייה נעשית הן ביחס לחובות המוצגים לטווח ארוך והן ביחס לחובות המוצגים לטווח קצר, היא מיוחסת בדוחות הכספיים של הרשות לחובות לטווח הזמן הארוך בלבד. כמו כן, הרשות מבצעת הפרשה כללית בלבד בשיעור קבוע של 57% (בהיקף של כ-2.4 מיליארד ש"ח נכון ל-31.12.2020 מתוך חובות ברוטו של כ-4.3 מיליארד ש"ח), המבוסס על חישוב שנעשה במשרד רואה חשבון חיצוני בשנת 2017.

בתשובת רשות האכיפה והגבייה צוין בנושא ייחוס ההפרשה הן לזמן קצר והן לזמן ארוך, כי הרשות תיתן על כך את הדעת בביאור עיקרי המדיניות החשבונאית. נוסף על כך ציינה הרשות כי שקלה לבחון מחדש את אומדן הגבייה הצפוי של החובות ואת ההשפעה על סכום ההפרשה. ואולם מכיוון שקיימת טיטת הוראת תכ"ם העומדת לפני אישור אגף החשכ"ל, אשר נקבע בה בין היתר שמשרדי הממשלה ירשמו את החוב בספריהם, לרבות ביצוע הפרשה לחובות מסופקים, אין מקום לעדכון ההפרשה⁹⁷.

על רשות האכיפה והגבייה לדייק באופן הצגת ההפרשה לחובות מסופקים בדוחותיה הכספיים, לבחון את הצורך לרשום בספריה הפרשה ספציפית לחובות מסופקים לפי מקור החוב ולבחון אחת לתקופה את אומדן הגבייה הצפוי ובעקבות זאת גם את אחוז ההפרשה הכללית.

97 עוד על אופן הרישום החשבונאי ועל הוראת התכ"ם שנמצאת בהליכי אישור ראה פרק "גבייה עבור אוצר המדינה".



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.