

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ג | מאי 2023



משרד האוצר

**הדוחות הכספיים
של מדינת ישראל
ליום 31.12.21
ומערכות המידע
העומדות בבסיס
הדוחות הכספיים**



הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.21 ומערכות המידע העומדות בבסיס הדוחות הכספיים

רקע

בסעיף 12 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], נקבע כי בכל שנה - במועד שיקבע המבקר, אולם לא יאוחר משישה חודשים מתום 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 מתום 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-31.12.21 הוגשו למבקר המדינה ופורסמו ב-30.6.22.

למידע ולתהליכים הכספיים המנוהלים במערכות מידע תפעוליות ובמערכות מידע כספיות ייעודיות של גופי המדינה יש חשיבות עליונה בהיותם חלק מהתשתית שעליה מבוסס רישום נכסיה הכספיים של המדינה הנכללים בדוחותיה הכספיים וכלל תהליכי העבודה של רשותיה.

הפעולות הכספיות של הממשלה ושל הישויות המדווחות האחרות מנוהלות במערכות מידע תפעוליות וכספיות ייעודיות ובמרכב"ה (מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה), שבהן נתונים על נכסים, התחייבויות, הכנסות והוצאות של גופי מדינה בערך מצטבר של טריליוני ש"ח.



נתוני מפתח

3,458
מיליארד
ש"ח

התחייבויות המדינה
בשנת 2021 על פי
הדוחות הכספיים

800
מיליארד
ש"ח

נכסי המדינה בשנת
2021 על פי הדוחות
הכספיים

50
מיליארד
ש"ח

הגידול ביתרות
מלוות פנים וחץ
משנת 2020 לשנת
2021

135
מיליארד
ש"ח

הגירעון החשבונאי
נטו של המדינה
בשנת 2021

56%
מהמערכות

ב-127 מתוך 226
מערכות מידע
כספיות אין ממשק
ממוכן למרכב"ה

67%
מהמערכות

ב-154 מתוך 230
מערכות מידע
כספיות מדווחות לא
בוצעו סקרי סיכונים
ולא בוצעו ביקורות

1,226-כ
מיליארד
ש"ח

הסכום הכספי
שנוהל בשנת
2021 במערכות
המידע הכספיות
בגופים המדווחים
(למעט מרכב"ה),
על פי דיווחי
החשבים

230

מערכות מידע
כספיות פעלו בשנת
2021 ב-52 משרדי
ממשלה וגופים
מדווחים, על פי
דיווחי חשבי הגופים

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-נובמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את המגמות השונות העולות מהדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה ומהדוחות של כמה משרדי ממשלה לשנת 2021 וכן את מערכות המידע הכספיות שבבסיס הדוחות הכספיים. הבדיקה נעשתה בעיקר באגף החשב הכללי במשרד האוצר וכן בכמה משרדי ממשלה, יחידות סמך ושירות ממשלתיים אחרות, ובהם משרד המשפטים, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד הבינוי והשיכון, רשות המיסים בישראל, משרד החינוך, רשות האוכלוסין וההגירה, רשות מקרקעי ישראל, משרד החץ, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הפנים, משרד התחבורה, המשרד לשירותי דת, משרד העלייה והקליטה, הנהלת בתי המשפט, משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד הבריאות ורשות התקשוב הממשלתי.





תמונת המצב העולה מן הביקורת

סיכונים ומגמות העולים מהדוחות הכספיים של הממשלה לשנת 2021

- הגירעון החשבונאי של המדינה לשנת 2021 הסתכם בכ-135 מיליארד ש"ח, והגירעון המצטבר היה ב-31.12.21 2,658 מיליארד ש"ח. מצבת הנכסים בדוחות הכספיים אינה כוללת נכסים שונים ששוויים מהותי, ובכלל זה חלק מהשקעות המדינה במערכת הביטחון, קרקעות שבידי המדינה, חלק מהנכסים בחו"ל וחלק מהנכסים הבלתי מוחשיים.

- השפעת משבר הקורונה על הדוחות הכספיים של המדינה לשנת 2021 - בשנת 2020 נקטה הממשלה צעדי מדיניות פיסקלית נרחבים לצורך הזרמת סיוע וצמצום הפגיעה במשק בשל מגפת הקורונה. הגדלת ההוצאה הציבורית לצד צמצום ההכנסות ממיסים הביאו לעלייה חדה בגירעון הממשלתי. לצורך מימון ההוצאה חל גידול של כ-52.3% ביתרת מלוות החוץ. עם זאת, העלייה בסך הכנסות המדינה בשנת 2021 בהשוואה לשנת 2020 הייתה גדולה מהעלייה בהוצאות המדינה בתקופה זו. לפיכך הגירעון התקציבי לשנת 2021 היה 4.4 אחוזי תוצר (69.2 מיליארד ש"ח), והגירעון החשבונאי נטו ירד בכ-34 מיליארד ש"ח, והסתכם כאמור בכ-135 מיליארד ש"ח.

- תמיכות והקצבות - בשנים 2020 - 2021 חל גידול של כ-27,704 מלש"ח בגמלאות הביטוח הלאומי, שנבע מגידול בקרנות הביטוח, בין היתר בשל שינויים אקטואריים כשינוי בווקטור הריביות, עדכון הסכום הבסיסי בהתאם לשינוי במדד המחירים לצרכן ושינויים בהנחות מסוימות בחישוב הקרנות. גידול משמעותי נוסף חל בסעיף נכות כללית (גידול של 55,879 מלש"ח), שנבע מגידול במספר מקבלי הקצבה, ממענק חד-פעמי שניתן בשנת 2021 למקבלי הגמלה ומעדכון גיל הפרישה לנשים.

- **חוות דעת רואי החשבון המבקרים בדוחות הכספיים סולו של משרדי הממשלה -** בדוחות הכספיים של המדינה לשנת 2021 שפורסמו ב-30.6.22 נכללו נתוני הכספיים של 211 ישויות. ל-69 מהישויות (כ-33%) לא היו דוחות כספיים מבוקרים במועד עריכת הדוחות הכספיים של המדינה. לדוחות של 113 ישויות (כ-54%) ניתנה חוות דעת "חלקה" (לא מסויגת) של רואי החשבון המבקרים, בדוחות של 25 ישויות (כ-12%) נכללה חוות דעת מסויגת, ובדוח של ישות אחת נמנעו רואי החשבון המבקרים ממתן חוות דעת.

בביקורת נבדקה קיומה של חוות דעת "חלקה", ללא הסתייגות של רואי החשבון המבקרים, עבור מדגם של חמישה משרדי ממשלה: משרד הבריאות, הפנים, הבינוי והשיכון, הכלכלה והמשפטים. עלה כי עבור שלושה מהם - משרד הבריאות, משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון - ניתנו הערות של רואי החשבון המבקרים לדוחות הכספיים של המשרדים לשנת 2021. עבור הדוחות הכספיים של משרד הכלכלה והמשפטים לא ניתנו הסתייגויות של רואי החשבון המבקרים. להלן הממצאים העיקריים בנוגע למשרדים השונים:



● **משרד הבריאות** - בדוחות הכספיים צוין כי עלות הרכוש הקבוע אינה משקפת את מלוא הנכסים שבבעלות המשרד, וכי היא כוללת נכסים שייכתן כי יצאו מכלל שימוש אולם לא נגרעו ממצבת הנכסים; בכמה בתי חולים לא הוצגו נתוני רכוש קבוע, למעט מבנים; נכסים בלתי מוחשיים שבבעלות המשרד אינם מנוהלים בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים ואינם כלולים בדוחות הכספיים.

● **משרד הפנים** - רואי החשבון המבקרים לא קיבלו את המידע והראיות הנדרשים לצורך ביקורת ההפרשות בגין תביעות משפטיות, ולא היה באפשרותם לנקוט נהלים חלופיים לאימות התביעות המשפטיות וההפרשות בגין אותן תביעות.

● **משרד הבינוי והשיכון** - ההכרה בהכנסות ובהוצאות נעשית בכל אתר פיתוח, והחלק היחסי של ההכנסה מוכר בדוח על הביצוע הכספי בהתאם לביצוע העלויות שהתהוו בפועל, וזאת שלא בהתאם לתקן חשבונאות ממשלתי מספר 11 - חוזי הקמה, שלפיו יש לקבוע אומדן לעלויות ולהכנסות הנובעות מחוזי ההקמה ולהכיר בהכנסות ובהוצאות המתהוות על בסיס שיעור ההתקדמות.

🔴 **מרכב"ה** - ניהול הפעולות הכספיות של הממשלה ושל הישויות המדווחות האחרות מבוצע במערכות מידע תפעוליות וכספיות ייעודיות ובמערכת הכספית הרוחבית - מרכב"ה. עלה כי במרכב"ה לא נערכה ביקורת מערכות מידע, בדגש על התהליכים הכספיים במערכת, ולא נערך סקר סיכונים בשמונה השנים האחרונות לפחות. עוד נמצא כי אין תיעוד מפורט של התהליכים הכספיים המנוהלים במערכת ושל הבקורות המובנות בה, למעט תיעוד המוטמע בתוך קוד המערכת ותיעוד שבוצע על ידי יחידת ניהול הסיכונים באגף החשב הכללי. כמו כן, יש תיעוד חלקי בלבד של בדיקות הקבלה שבוצעו בעת ביצוע שינויים במערכת.

🔴 **סמכויות מערך הדיגיטל והחשב הכללי בקשר למערכות מידע כספיות** - רשות התקשוב הממשלתי במערך הדיגיטל הלאומי מנחה את אגפי מערכות המידע במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. תחום המערכות הכספיות הוחרג בהחלטת הממשלה מחובת ההיוועצות של מנכ"לי המשרדים ומנהלי אגפי מערכות המידע במשרדי הממשלה ויחידות הסמך עם הממונה על התקשוב הממשלתי, אולם תחום זה לא הוחרג לעניין ההנחיות המקצועיות המחייבות שהממונה על התקשוב הממשלתי הוסמך לפרסם. עלה כי באין חלוקת סמכויות ברורה בין מערך הדיגיטל ובין החשב הכללי, קיים סיכון כי בהיעדר גורם מקצועי מנחה, מערכות המידע הכספיות יהיו חשופות לסיכונים, והידע המקצועי של הממונה על התקשוב הממשלתי לא יבוא לידי ביטוי בכל הנוגע למערכות אלו.

🔴 **אישור חשבים להפעלת מערכות מידע כספיות** - על אף האמור בהוראת התכ"ם המחייבת את קבלת אישור החשב להפעלת מערכות מידע, או להפעלת שינויים במערכות אלו, הכוללים היבטים פיננסיים, בכל משרדי הממשלה והגופים שנבדקו בביקורת זו, אין תיעוד לאישור כאמור במערכות ובשינויים שהופעלו לאחר פרסום הוראת התכ"ם.

🔴 **ערכת סקרי סיכונים וביקורות במערכות מידע כספיות** - אף שבמהלך השנים 2016 עד 2021 חל גידול (מ-21.6% ל-33%) במספר מערכות המידע שבהן בוצעו סקרי סיכונים



ו/או ביקורות, שיעורן של מערכות אלו מכלל מערכות המידע הכספיות שדווחו בשנת 2021 עדיין נמוך - 76 מתוך 230 מערכות.

מערכות המידע בעלות ההיקף הכספי הגדול ביותר - ב-22 מערכות המידע של הישויות המדווחות שבהן מנוהלים סכומי הכסף הגדולים ביותר היה הסכום הכולל המנוהל בהן כ-1,157 מיליארד ש"ח. 13 מתוך 22 מערכות המידע הללו פועלות ברשות המיסים. רק ב-8 מתוך 22 המערכות יש ממשק ממוכן למרכב"ה. כמו כן ב-8 מערכות בלבד יש תיעוד לתהליכים הכספיים בהן. רק ב-2 מערכות נערך סקר סיכונים בחמש השנים האחרונות.

גיל מערכות המידע הכספיות - מהמידע שמסרו בדיווחיהם חשבי הגופים לאגף החשב הכללי בנוגע ל-169 מערכות מידע כספיות עולה כי 32 מערכות הופעלו לראשונה לפני שנת 1995; 18 מערכות - בשנים 1996 - 2004; 28 מערכות - בשנים 2005 - 2011; 40 מערכות - בשנים 2012 - 2015. יתר המערכות, 51 במספר, הופעלו בשנת 2016 ולאחריה.

מערכות מידע כספיות בכמה מהגופים שנבדקו

רשות המיסים - על אף סכומי הכסף הגדולים שבהם מטפלות מערכות המידע הכספיות של רשות המיסים, ועל אף הסיכונים, הנובעים מהיקפים אלו, מגילן של המערכות, ממספר המשתמשים הרב בהן ומהנגישות של חלק מהן לציבור רחב, ב-40 מתוך 44 המערכות הכספיות של רשות המיסים אין תיעוד לתהליכים הכספיים במערכות ואין ניתוח של השלכותיהם; במערכת אחת בלבד נערך סקר סיכונים בעשר השנים האחרונות (לפי דיווח חשב המשרד); בשתי מערכות בלבד נערכה ביקורת. אי-ביצוע תהליכי זיהוי, חוסר היערכות כנדרש ואי-עריכת ביקורות כנדרש חושפים את רשות המיסים לסיכונים חמורים.

משרד הבינוי והשיכון - משנת 2015 נערך סקר סיכונים רק במערכת מידע כספית אחת מתוך תשע המערכות הפועלות במשרד, ובחמש השנים האחרונות נערכה ביקורת על התהליכים הכספיים בשתי מערכות מידע כספיות בלבד.

משרד הרווחה - לא נערכה ביקורת מערכות מידע בשבע מתוך תשע מערכות המידע הכספיות במשרד, ובחמש השנים האחרונות לא נערך סקר סיכונים בשמונה מתשע המערכות.

משרד המשפטים - באחת מתוך ארבע מערכות המידע הכספיות במשרד המשפטים לא קיים ניתוח של השלכות התהליכים הכספיים; בשלוש מתוך ארבע המערכות לא נערך סקר סיכונים, ובמערכת אחת לא נערכה ביקורת.

משרד הכלכלה והתעשייה - בשום מערכת מתוך 11 מערכות המידע הכספיות במשרד לא בוצעו סקרי סיכונים או ביקורות ולא נעשה ניתוח של השלכות התהליכים הכספיים.

משרד החוץ - בכל שבע מערכות המידע הכספיות במשרד החוץ לא בוצעו סקרי סיכונים או ביקורות. במרבית מערכות המידע הכספיות של המשרד אין תיעוד של



התהליכים הכספיים. כ-90 נציגויות ישראל הפועלות מחוץ לכותלי המדינה אינן מחוברות למרכב"ה אלא מנוהלות באמצעות מערכת ניהול כספים פנימית של המשרד.

הדוחות הכספיים של רשות המיסים - בשל הסתייגויות רואי החשבון המבקרים בדוחות הכספיים של רשות המיסים לא ניתנה חוות דעתם על דוחות אלה, שהסכומים הכלולים בהם הם מאות מיליארדי ש"ח בשנה. הסתייגויות אלה ומכתב סיכום הביקורת של רואי החשבון מפרטים שורת ליקויים מהותית במערכות המידע הכספיות של רשות המיסים. ליקויים אלה מעלים ספק של ממש בנוגע לאמינות הנתונים המוצגים בדוחות.



בראשית חודש נובמבר 2021 אושר תקציב המדינה לשנים 2021 - 2022, לאחר 22 חודשים שבהם התנהלה הממשלה במסגרת תקציב המשכי בשל מערכות בחירות חוזרות ונשנות בתקופה זו.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי הממשלה תמשיך לפעול במגמת השיפור שאפיינה את הדוחות הכספיים לשנת 2021, בעקבות התאוששות המשק ממשבר הקורונה, שבאה לידי ביטוי בצמיחה כלכלית ובירידה בגירעון התקציבי ביחס לתוצר, זאת תוך התנהלות כלכלית אחראית בראייה ארוכת טווח.

מומלץ כי המנכ"לים והחשבים של משרדי הבריאות, הפנים והבינוי והשיכון יפעלו לתיקון הליקויים שבגינם ניתנו הערות רואי החשבון המבקרים ובהתאם לקבלת חוות דעת ללא כל הסתייגות של רואי חשבון על הדוחות הכספיים של משרדיהם.

מומלץ כי החשב הכללי יפעל לעריכת סקר סיכונים מקיף וביקורת מערכות מידע מלאה על התהליכים הכספיים המנוהלים במרכב"ה וכן יודא כי מתקיים תיעוד מפורט של כלל התהליכים הכספיים המנוהלים במערכת.

מומלץ כי אגף החשב הכללי ורשות התקשוב הממשלתי יסדירו ביניהם את האחריות למתן הנחיות מקצועיות בנוגע לכלל ההיבטים העולים במערכות מידע כספיות.

מומלץ כי החשב הכללי יבחן תיקון של הוראות התכ"ם באופן שבו יהיה תיאום בין הגורמים השונים לשם ייעול תהליך הכנת סקר הסיכונים במערכות מידע משולבות - תפעוליות ופיננסיות.

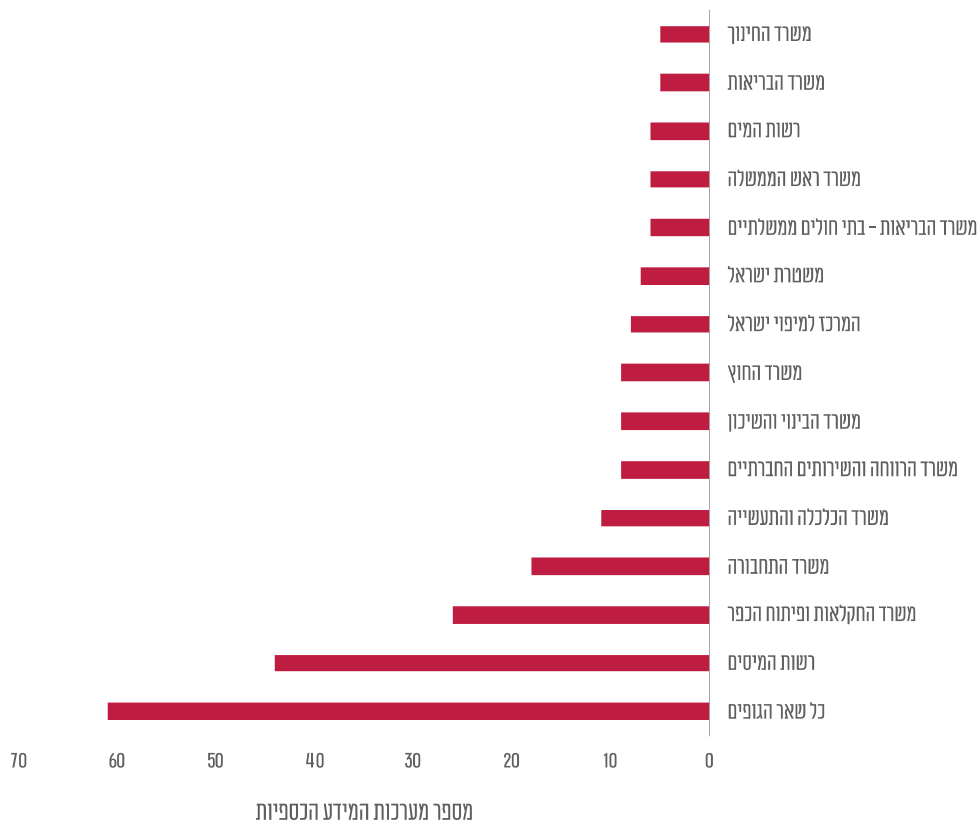
על החשב הכללי להנחות את חשבי הגופים המדווחים לקבוע תוכנית רב-שנתית לביצוע סקרי סיכונים וביקורות במערכות המידע הכספיות בהתאם להוראת התכ"ם. כמו כן מומלץ לחשב הכללי לפעול לביצוע סקרי סיכונים וביקורות במערכות המידע הכספיות, ולהתחשב גם בהיקף הכספי המנוהל במערכות אלו במסגרת קביעת עדיפות ביצוע סקרי הסיכונים והביקורות שעורכת חטיבת הביקורת באגף.



על החשב הכללי ומנהל רשות המיסים לפעול יחדיו לעריכת סקרי סיכונים וביקורות מקיפות במערכות המידע הכספיות של רשות המיסים, לגבש תוכנית להקטנת סיכונים אלו ולבצע בקרה אחרי מימושה. עוד מומלץ כי מנהל רשות המיסים יפעל להגברת שיתוף הפעולה שבין חשבות המשרד ויחידת שע"ם בנושאים אלו. כמו כן מומלץ כי החשבונאית הראשית והנהלת רשות המיסים יפעלו לטיוב מערכות המידע הכספיות של הרשות ולתיקון הליקויים במערכות אלו שהועלו במכתב סיכום הביקורת של רואי החשבון המבקרים.



מספר מערכות המידע הכספיות שדווחו במשרדי ממשלה ויחידות נוספות בשנת 2021



על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

למידע ולתהליכים הכספיים המנוהלים במערכות מידע תפעוליות ובמערכות מידע כספיות ייעודיות של גופי המדינה יש חשיבות עליונה בהיותם חלק מהתשתית שעליה מבוסס רישום נכסיה הכספיים של המדינה, הנכללים בדוחותיה הכספיים, וכלל תהליכי העבודה של רשויותיה. בביקורת הועלו ליקויים במיפוי ובניהול הסיכונים במערכות המידע הכספיות, בהיעדר ביקורת במרבית המערכות ובחוסר תיעוד של התהליכים הכספיים במערכות. על החשב הכללי וכלל גופי הממשלה שצוינו בדוח לפעול במסגרת תוכנית רב שנתית לתיקון הליקויים שהועלו.

בדוחות הכספיים של הממשלה לשנת 2021 בא לידי ביטוי המפנה בהתמודדות עם נגיף הקורונה, תוך התאוששות של המשק וצמיחה כלכלית, ירידה בגירעון התקציבי ביחס לתוצר, עלייה בהכנסות ממיסים וירידה בהיקף הוצאות התוכנית הכלכלית להתמודדות עם המשבר. קיימת חשיבות רבה לכך שהממשלה תתמיד במגמה זו לצורך השיפור של כלכלת ישראל בראייה ארוכת טווח.



הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.21 ומערכות המידע העומדות בבסיס הדוחות הכספיים

מבוא

בסעיף 12 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], נקבע כי בכל שנה - במועד שיקבע המבקר, אולם לא יאוחר משישה חודשים מתום 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 מתום 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-31.12.21 הוגשו למבקר המדינה ופורסמו ב-30.6.22.

הפעולות הכספיות של הממשלה ושל הישויות המדווחות האחרות מנוהלות במערכות מידע תפעוליות וכספיות ייעודיות ובמרכב¹ה, שבהן נתונים על נכסים, התחייבויות, הכנסות והוצאות של גופי מדינה בערך מצטבר של טריליוני ש"ח.

1 מרכב"ה (מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה) היא מערכת ERP ארגונית על בסיס פלטפורמת SAP לניהול פיננסי ותקציבי, ניהול משאבי אנוש, ניהול לוגיסטיקה ונכסים ועוד, שהופעלה בהדרגה בממשלה החל משנת 2003. לדוחות קודמים של מבקר המדינה שעסקו בין היתר במיזם מרכב"ה, ראו: דוח שנתי 55ב, בפרק "פרויקט מרכב"ה ותקצובו", דוח שנתי 58א, בפרק "פרויקט מרכב"ה - יישומו וניהולו", דוח שנתי 63ב, בפרק "ניהול אבטחת מידע ושרידות של תשתיות אינטרנט ומחשוב עבור משרדי ממשלה". במסגרת דוח זה לא נבחנה מרכב"ה במלואה.



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

לוח 1: נתוני הביצוע הכספי, 2018 - 2021 (במיליארדי ש"ח, בסיס מצטבר²)

מדינת ישראל, דוח מאוחד לשנה שהסתיימה ב-31 בדצמבר				
2021	2020	2019	2018	
				הביצוע הכספי
474	389	396	380	הכנסות ממיסים ומאגרות
14	13	13	14	הכנסות מהעברות
107	84	93	92	הכנסות מעסקאות חליפין
10	5	7	10	הכנסות אחרות
605	491	509	496	סה"כ הכנסות
149	115	130	129	שכר עבודה והטבות לעובדים
411	382	413	248	תמיכות, הקצבות והעברות
128	130	114	112	הוצאות תפעוליות
12	13	13	12	הוצאות הנהלה ואחרות
40	20	23	37	הוצאות מימון (נטו)
740	660	693	538	סה"כ הוצאות
(135)	(169)	(184)	(42)	גירעון חשבונאי נטו

על פי הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנים 2018 - 2021, 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, 2018 - 2021 (במיליארדי ש"ח)

מדינת ישראל, דוח מאוחד לשנה שהסתיימה ב-31 בדצמבר				
2021	2020	2019	2018	
				המצב הכספי
185	162	130	131	נכסים שוטפים
42	38	45	45	השקעות פיננסיות והלוואות
551	527	505	419	רכוש קבוע
22	20	15	15	חייבים ונכסים אחרים לזמן ארוך
800	747	695	610	סה"כ נכסים
222	197	177	171	התחייבויות שוטפות
1,011	961	812	780	מלוות פנים וחוץ לזמן ארוך
970	883	828	680	התחייבויות בגין זכויות עובדים
1,048	952	893	729	עתודות בגין אירועי ביטוח
207	206	208	202	התחייבויות אחרות לזמן ארוך
3,458	3,199	2,918	2,562	סה"כ התחייבויות
(2,658)	(2,452)	(2,223)	(1,952)	התחייבויות נטו / גירעון בהון

על פי הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנים 2018 - 2021, משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוחות שלעיל עולה כי העלייה בסך הכנסות המדינה בשנת 2021, בהשוואה לשנת 2020, הייתה גדולה מהעלייה בהוצאות המדינה בתקופה זו. לפיכך, הגירעון החשבונאי נטו של המדינה בשנת 2021 ירד בכ-34 מיליארד ש"ח, והסתכם בכ-135 מיליארד ש"ח. עוד עולה מהלוחות שלעיל כי סך נכסי המדינה, הנכללים בדוחות הכספיים, עלה בשנת 2021 והגיע לסך 800 מיליארד ש"ח, ואילו התחייבויות המדינה הגיעו לכדי 3,458 מיליארד ש"ח. לפיכך, סך ההתחייבויות של המדינה (נטו) הגיע בשנת 2021 לכ-2,658 מיליארד ש"ח.

יצוין כי הערה מהותית בדוחות הכספיים של המדינה זה שנים רבות, וכך גם בדוחות הכספיים ל-31.12.21, קובעת כי "המידע בדבר הנכסים וההתחייבויות של מדינת ישראל אינו מנוהל במלואו במערכת רישום ודיווח חשבונאית כוללת. המידע הכספי בחלקו בלתי מבוקר ומבוסס על מערכות עזר המנוהלות לצד מערכת החשבונות הראשית וכן מדיווחים המתקבלים מגופים שונים המנהלים נכסים והתחייבויות מסוימים עבור מדינת ישראל. בידי אגף החשב הכללי אין



מידע מלא על איכות תהליכי הבקרה בחלק מהגופים האמורים. על כן, בשלב זה לא ניתן לבצע בדיקה אפקטיבית לשלמות הנתונים. בדיקה כזו הכרחית לצורך קביעה כי הדוחות על המצב הכספי משקפים באופן נאות את מכלול הנכסים וההתחייבויות של מדינת ישראל וכי הדוחות על הביצוע הכספי משקפים באופן נאות את תוצאות פעולותיה".

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-נובמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את המגמות השונות העולות מהדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה ומהדוחות של כמה משרדי ממשלה לשנת 2021 וכן את מערכות המידע הכספיות שבבסיס הדוחות הכספיים. הבדיקה נעשתה בעיקר באגף החשב הכללי במשרד האוצר וכן בכמה משרדי ממשלה, יחידות סמך וישויות ממשלתיות אחרות, ובהם משרד המשפטים, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד הבינוי והשיכון, רשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים), משרד החינוך, רשות האוכלוסין וההגירה, רשות מקרקעי ישראל, משרד החוץ, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הפנים, משרד התחבורה, משרד התקשורת, המשרד לשירותי דת, הנהלת בתי המשפט, משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד הבריאות ורשות התקשוב הממשלתי.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים אחדים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

הדוחות הכלולים במסגרת הדוחות המאוחדים של המדינה ליום 31.12.21

אחד מעיקרי הרפורמה המקיפה בחשבונאות הממשלתית שעליה החליטה הממשלה בשנת 2004, הוא אימוץ הדרגתי של התקינה החשבונאית הבין-לאומית למגזר הציבורי ובין מטרותיה הגברת אמינות הדיווח הכספי באמצעות ביצוע ביקורת על הדוחות הכספיים. הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל לשנת 2021 נערכו על בסיס מבנה היררכי המבוסס בעיקרו על כללי החשבונאות בדבר איחוד דוחות כספיים, וכן בהתאם לצורכי דיווח כספי של הישויות השונות הנכללות במסגרת דוחות המדינה.



להלן סיווג דוחות הגופים על פי סוג ישות ותחומי פעילות:

לוח 3: סוגי ישויות, נתונים על דוחות מבוקרים וחוות דעת לשנת 2021

כלול בגוף אחר ⁽⁴⁾	לא פעיל ⁽³⁾	חוות דעת					דוחות מבוקרים		סוג הישות
		תקופה קודמת ⁽²⁾	טרם פורסם ⁽¹⁾	הימנעות	מסויגת	חלקה (לא מסויגת)	לא	כן	
		3	2		16	13	6	29	משרדי ממשלה - חינוך, בריאות, חברה ורווחה
	1	4	3	1	4	8	7	13	משרדי ממשלה - ממשל ומינהל
3		1	3		2	16	4	21	משרד ממשלה - תשתיות
2		2	1		1	1	5	2	משרדי ממשלה - ביטחון וביטחון פנים
		1				5	1	5	רשויות המדינה
	2	1	1			4	4	4	ישויות מאוחדות - ביטחון וביטחון פנים
	1	6	5			24	12	24	ישויות מאוחדות - חינוך, בריאות, חברה ורווחה
	2	1	5			6	8	6	ישויות מאוחדות - ממשל ומינהל
	8	5	9		2	36	22	38	ישויות מאוחדות - תשתיות
5	14	24	29	1	25	113	69	142	סה"כ

(1) על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה. חוות הדעת של ישויות אלה בגין דוחות שנת 2021 טרם פורסמה עד למועד עריכת הדוחות הכספיים של המדינה. המידע שנכלל לגבי הישויות



- מבוסס על נתוני הנהלת חשבונות או על טיטות בלתי מבוקרות.
- (2) המידע שנכלל לגבי ישויות אלה מבוסס על דוחות לשנת 2020 או לתקופה מוקדמת יותר, מאחר שדוחות הישויות לשנת 2021 טרם הוגשו עד למועד עריכת הדוחות הכספיים של המדינה.
 - (3) חברות שאינן פעילות, בהקמה, בפירוק או הופרטו בשנת הדיווח, שחלקן לא הגישו דוחות כספיים לשנת הדוח.
 - (4) המידע הכספי של ישויות אלו מדווח במסגרת הדוחות הכספיים של ישויות אחרות.

במסגרת הדוחות הכספיים של המדינה לשנת 2021, שפורסמו ב-30.6.22, נכללו נתונייהן הכספיים של 211 ישויות. ל-69 מבין הישויות (כ-33%) לא היו דוחות כספיים מבוקרים במועד עריכת הדוחות הכספיים של המדינה³. לדוחות של 113 ישויות (כ-54%) ניתנה חוות דעת חלקה (לא מסויגת) של רואי החשבון המבקרים, בדוחות של 25 ישויות (כ-12%) נכללה חוות דעת מסויגת, ובדוח של ישות אחת נמנעו רואי החשבון המבקרים ממתן חוות דעת.

בכמה דוחות של משרד מבקר המדינה המליץ מבקר המדינה לקבוע הסדרים בחקיקה בעניין פרסום דוחות כספיים של תאגידים ציבוריים⁴. בתיקון לסעיף 28א(ו) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, שתחולתו על הדוחות הכספיים לשנת 2022 ואילך⁵, נקבע כי הדוחות הכספיים המאושרים של תאגידים שהוקמו בחוק⁶ יוגשו לשר הנוגע בדבר ולחשב הכללי במשרד האוצר לא יאוחר מ-31 במרץ בכל שנה, לגבי השנה הקודמת.

בתשובת החשב הכללי מינואר 2023 (להלן - תשובת החשב הכללי), נכתב כי החטיבה לחשבונאות ודיווח באגף שמה דגש על עמידה בהוראות החוק בעניין מועד פרסום הדוחות הכספיים של המדינה, והדבר הביא לכך שחלק מהדוחות של הישויות הכלולות בדוחות המאוחדים של המדינה לא נחתמו סופית. כן ציין החשב הכללי בתשובתו כי תיקון החקיקה האמור צפוי להביא לגידול במספר הדוחות המבוקרים שייחתמו עד לפרסום הדוחות הכספיים של המדינה. עוד צוין כי החטיבה לחשבונאות ודיווח שמה לה למטרה לקיים דיונים עם המשרדים ורואי החשבון המבקרים כדי לטפל בנושאים שבגינם היו הסתייגויות.

- 3 14 מבין הישויות הן חברות שאינן פעילות, בהקמה, בפירוק או הופרטו בשנת הדיווח, שחלקן לא הגישו דוחות כספיים לשנת הדוח.
- 4 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א**, הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים; מבקר המדינה, **דוח שנתי 70ב**, הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.18.
- 5 תיקון מס' 56 בסעיף 2 לחוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022); תחילתו ביום 1.1.22 ותחולתו על דוחות כספיים שיערכו לגבי שנת הכספים 2022 ואילך.
- 6 תאגידים שהוקמו בחוק או מכוח סמכותו של שר שניתנה בחוק, והם מוסדות של המדינה או שהממשלה משתתפת בתקציבם, במישרין או בעקיפין, או שחבריו או חברי הנהלתם, כולם או מקצתם, מתמנים בידי הממשלה או בידי שר. ההוראה אינה חלה לגבי בנק ישראל, רשות מקומית וחברה ממשלתית, וכך אינה חלה על חברה מוגבלת בערבות או הקדש, ששר או ראש רשות מקומית ממנה להם דירקטור או נאמן, ואשר שר האוצר קבע שהוראות מפרק ד' לחוק יסודות התקציב חלות עליהם.



להלן סיווג דוחות הגופים על פי תחום פעילות:

לוח 4: תחומי פעילות של ישויות, נתונים על דוחות מבוקרים וחוות דעת לשנת 2021

חוות דעת							דוחות מבוקרים		תחום הפעילות
כלול בגוף אחר ⁽⁴⁾	לא פעיל ⁽³⁾	תקופה קודמת ⁽²⁾	טרם פורסם ⁽¹⁾	הימנעות	מסויגת	חלקה (לא מסויגת)	לא	כן	
	1		1		1	9	2	10	אנרגיה ומים
	2	1	2			4	5	4	ביטחון
2		2			1	1	4	2	ביטחון פנים
1	1		2		3	9	3	13	בניין מקרקעין ושיכון
		2	2		14	9	4	23	בריאות
	1	2	1		1	11	4	12	חברה רווחה ואחרים
	1	5	4		1	17	10	18	חינוך ותרבות
	1	2	5	1	4	10	8	15	מינהל
		1	1			5	2	5	ממשל
	1	3	2			4	6	4	פיננסים וביטוח
	6	5	6			27	17	27	פעילויות אחרות בתשתיות
2		1	3			7	4	9	תחבורה
5	14	24	29	1	25	113	69	142	סה"כ

על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- (1) חוות הדעת של ישויות אלה בגין דוחות שנת 2021 טרם פורסמה עד למועד עריכת הדוחות הכספיים של המדינה. המידע שנכלל לגבי הישויות מבוסס על נתוני הנהלת חשבונות או על טיטות בלתי מבוקרות.
- (2) המידע שנכלל לגבי ישויות אלה מבוסס על דוחות לשנת 2020 או לתקופה מוקדמת יותר, מאחר שדוחות הישויות לשנת 2021 טרם הוגשו עד למועד עריכת הדוחות הכספיים של המדינה.
- (3) חברות שאינן פעילות, בהקמה, בפירוק או הופרטו בשנת הדיווח, שחלקן לא הגישו דוחות כספיים לשנת הדוח.
- (4) המידע הכספי של ישויות אלו מדווח במסגרת הדוחות הכספיים של ישויות אחרות.



מהלוחות לעיל עולה כי חוות הדעת על הדוחות הכספיים של 29 ישויות (כ-14%) לא פורסמה עד למועד עריכת הדוחות הכספיים של המדינה, ולפיכך המידע על ישויות אלו מבוסס על נתוני הנהלת חשבונות או טיוטה בלתי מבוקרת. כמו כן, המידע שנכלל לגבי 24 ישויות (כ-11%) מבוסס על דוחות לשנת 2020 או לתקופה מוקדמת יותר, מאחר שדוחות הישויות לשנת 2021 לא הוגשו עד למועד עריכת הדוחות הכספיים של המדינה.

מומלץ כי החשבונאית הראשית תפעל לכך שהישויות הכלולות בדוחות הכספיים של המדינה ישלימו את הכנת דוחותיהם הכספיים, וכי חוות הדעת עליהם יושלמו, במועד הנדרש לשם הכללת דוחותיהם הכספיים המבוקרים לשנת המאזן במסגרת הדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה.

עוד מומלץ כי החשב הכללי ינחה את חשבי משרדי הממשלה והגופים השונים לפעול לתיקון הליקויים לגביהם עלתה הסתייגות או הימנעות בחוות הדעת של ראי החשבון המבוקרים.

בתשובת החשב הכללי נכתב כי החטיבה לחשבונאות ודיווח שמה לה למטרה לגבש תוכנית עבודה רב-שנתית לטיפול בליקויים ולהסדרת הפערים היוצרים את קיומן של הסתייגויות או הערות המבוקרים החיצוניים על הדוחות הכספיים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך. המיקוד לשנת 2022 בעניין זה כלל התנעת פרויקטים בנושאים מהותיים, ובהם בחינת הכללת יתרות קרקעות המדינה בדוחות הכספיים של מדינת ישראל, שיפור הדיווח והסדרת ליקויים שעלו מדוח מבקר המדינה לשנת 2019 בנושא זכויות עובדים, פיתוח פרויקט תשתיתי לניהול התביעות המשפטיות של משרדי הממשלה וכן הוספת התייחסות לנושא האקלים בדוחות הכספיים של המדינה.

ניתוח מגמות העולות מהדוחות הכספיים ליום 31.12.21

הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל אמורים לשקף לדרג מקבלי החלטות ולציבור 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. הדוחות הכספיים יכולים לספק לציבור, למקבלי החלטות ולמשתמשי הדוחות הכספיים האחרים מידע אמין ושלם על מצבה הכספי של המדינה והממשלה, ובכך הם מסייעים בהגדלת השקיפות, התקינות והיעילות של המנהל הכספי במדינה.

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 הציבורי⁷. הרפורמה כוללת ניהול חשבונאי של נכסי המדינה והתחייבויותיה, מעבר של הדיווח

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



החשבונאי מבסיס מזומן לבסיס מצטבר והגברת אמינות הדיווח הכספי באמצעות ביקורת על הדוחות הכספיים. 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.

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

השוואת הדוחות הכספיים של הממשלות האמורות לדוחות הכספיים המאוחדים של ממשלת ישראל (הכוללים למעשה את כל משרדי הממשלה, יחידות הסמך, החברות הממשלתיות והתאגידים הסטטוטוריים) מוגבלת מהבחינה החשבונאית, וזאת בשל אי-הצגת כמה מהנתונים הכספיים המהותיים בדוחות של המדינה. משרד מבקר המדינה העלה בדוחותיו הקודמים⁸ כי בדוחות הכספיים של ממשלת ישראל חסרים נתונים בהיקף כספי נרחב, כגון של שווי קרקעות (שאומדן שוויין ההוגן ב-31.12.21 נאמד ב-685 מיליארד ש"ח) ושל זיכיונות ממשאבי טבע (הנאמדים ב-31.12.21 ב-33 מיליארד ש"ח). כמו כן, הדוחות הכספיים המאוחדים של ישראל אינם כוללים את נתוני כל הישויות הממשלתיות.

בתשובת החשב הכללי נמסר כי בשנה האחרונה מתבצעת עבודת מטה בהובלת החשבונאית הראשית ובשיתוף רשות מקרקעי ישראל לבחינת מתודולוגיית רישום קרקעות המדינה בדוחות הכספיים של המדינה. עוד נמסר כי בחודשים האחרונים חשבות משרד החוץ מבצעת עבודה בעניין נכסי משרד החוץ בשיתוף צוותי מטה הדיור הממשלתי והחשבונאית הראשית.

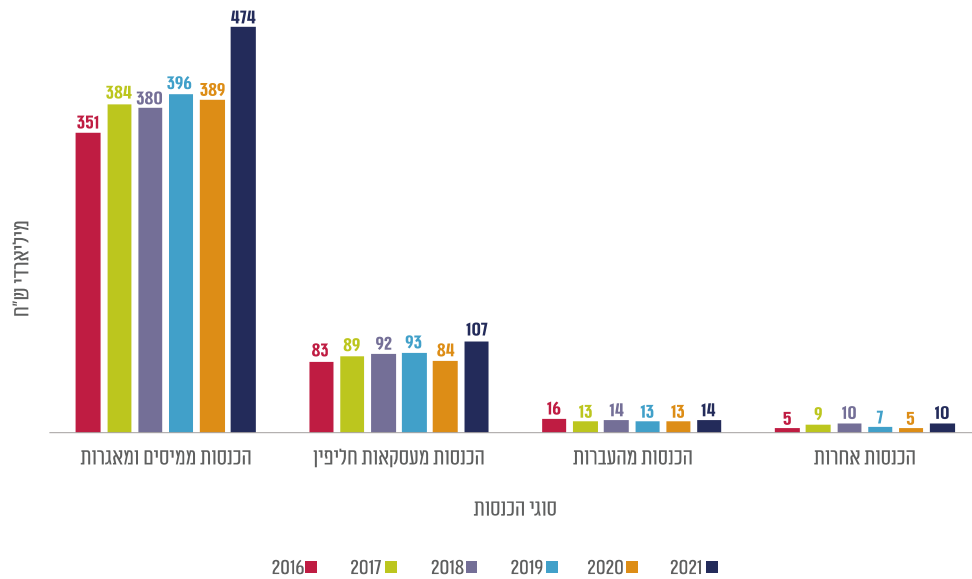
להלן מגמות העולות מהדוחות הכספיים ל-31.12.21 וכן ממצאי השוואה שערך משרד מבקר המדינה בין נתונים אלו לנתוני הדוחות הכספיים של מדינות נבחרות:

8 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), "מאזן המדינה ליום 31.12.14 - נכסים בלתי מוחשיים", עמ' 7; מבקר המדינה, **דוח שנתי 168** (2018), "מאזן המדינה ליום 31.12.16 - חייבים ויתרות חובה", עמ' 204.



הכנסות

תרשים 1: פילוח הכנסות המדינה בשנים 2016 - 2021 (במיליארדי ש"ח)



על פי נתוני הדוחות הכספיים לשנים 2016 - 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

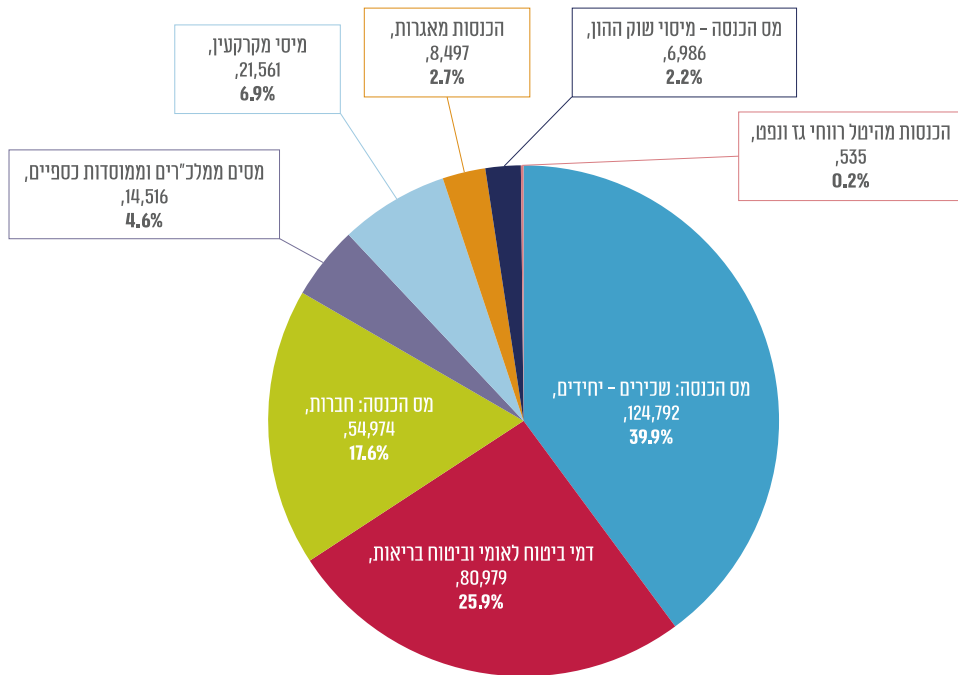
מהתרשים עולה כי בשנת 2021 היו הכנסות המדינה ממיסים⁹ ומאגרות, על פי נתוני הדוחות הכספיים, כ-474 מיליארד ש"ח - גידול של כ-85 מיליארד ש"ח משנת 2020.

בתרשימים שלהלן מוצג פילוח של הכנסות המדינה ממיסים ישירים ומאגרות וכן ממיסים עקיפים לשנת 2021.



תרשים 2: פילוח הכנסות המדינה ממיסים ישירים ומאגרות, לשנת 2021 (במיליוני ש"ח)

סך הכול הכנסות ממיסים ישירים ומאגרות
313 מיליארד ש"ח

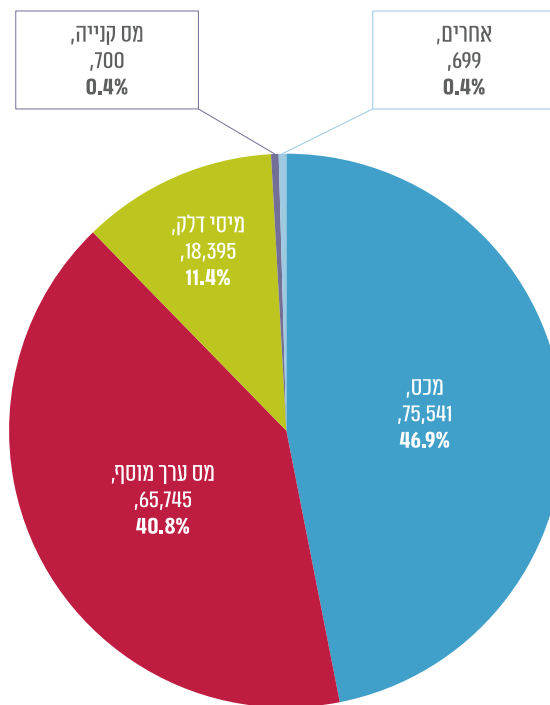


על פי נתוני הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 3: פילוח הכנסות המדינה ממיסים עקיפים, 2021 (במיליוני ש"ח)

סך כל ההכנסות ממיסים עקיפים 161 מיליארד ש"ח



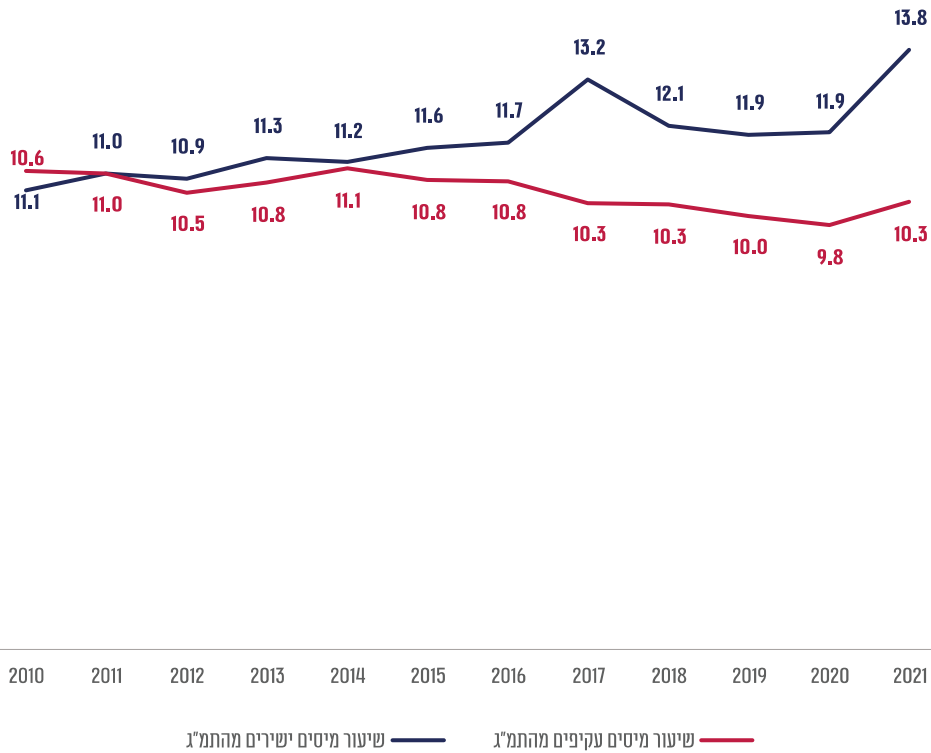
על פי נתוני הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשים שלהלן מוצג שיעור הכנסות המדינה ממיסים ישירים וממיסים עקיפים כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי¹⁰ (להלן - התמ"ג) בשנים 2010 - 2021.

10 מונח כלכלי המציין את מדידת הערך הכולל של הסחורות והשירותים שיוצרו בשטח טריטוריאלי מסוים בתקופה נתונה לפני הפחתת הבלאי.



תרשים 4: שיעור ההכנסות ממיסים מהתמ"ג בשנים 2010 - 2021 (באחוזים)



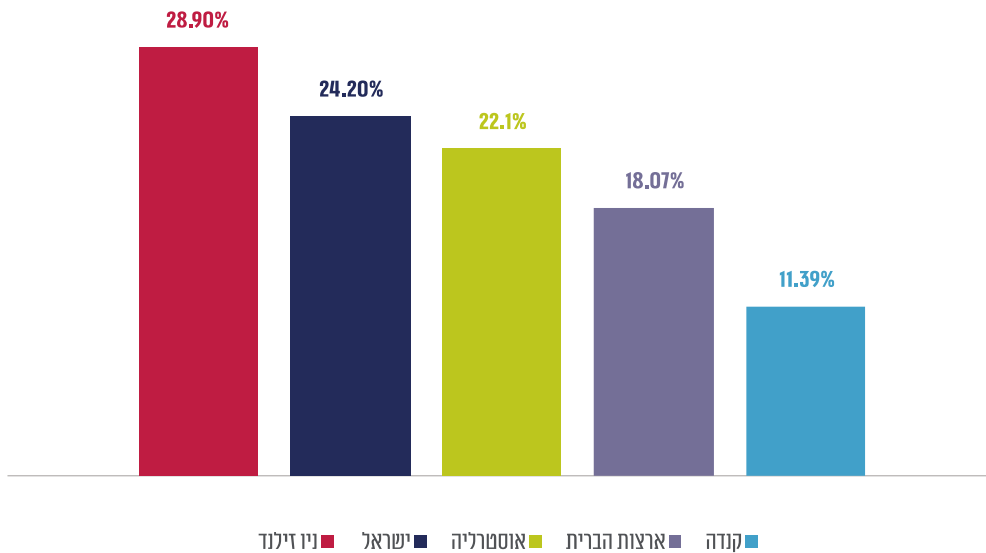
על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי יש תנודתיות לאורך השנים בשיעור הכנסות הממשלה ממיסים ישירים כאחוז מהתוצר וכי שיעור זה מצוי במגמת עלייה (יצוין כי החריגה בשיעור האמור בשנת 2017 נובעת מגידול בתקבולי המס עקב "מבצע דיבידנד" ומרווחים ממכירת חברות). בשנת 2021 נרשמה עלייה בהיקף של כ-29% בשיעור תקבולי המיסים הישירים, שעמדו על 13.8% תוצר. העלייה החדה נובעת בעיקרה מהשקעות משמעותיות במגזר ההייטק ועלייה בשווי החברות, גאות בשוק המקרקעין ועלייה בניכויים משכר וניכויים אחרים. עוד עולה מהתרשים כי שיעור ההכנסות ממיסים עקיפים נותר יציב בשנים המפורטות בטווח של 10% - 11%. בשנת 2021 חלה עלייה של כ-0.5% תוצר בגביית המיסים העקיפים, לכ-10.3% תוצר.

בתרשים שלהלן מוצג פילוח של שיעור הכנסות ממיסים כאחוז מהתמ"ג במדינות השונות שנבחרו להשוואה בשנת 2021.



תרשים 5: שיעור ההכנסות ממיסים מהתמ"ג במדינות נבחרות בשנת 2021 (באחוזים)



על פי הדוחות הכספיים של המדינה לשנת 2021; הדוחות הכספיים של ניו זילנד, ארצות הברית, אוסטרליה וקנדה; נתוני הבנק העולמי, בעיבוד משרד מבקר המדינה¹¹.

מהתרשים שלעיל עולה ששיעור ההכנסות ממיסים מהתמ"ג במדינת ישראל בשנת 2021 הוא 24.2% וגבוה מזה שבקנדה, בארצות הברית ובאוסטריה (כ-11.4%; כ-18.1%; כ-22.1%, בהתאמה) ונמוך מזה שבניו זילנד (כ-28.9%).

אישור תקציב המדינה לשנים 2021 - 2022 ושיעור ביצוע התקציב

סעיף 3ב לחוק יסוד משק המדינה מעגן את הכללים לביצוע הוצאות המדינה בשנת תקציב ללא תקציב מאושר. בשנת 2021, בדומה לשנת 2020, המשיכה המדינה להתנהל במתכונת של תקציב המשכי.

11 יצוין 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. חלק ניכר מנתוני ההכנסות ממיסים מנוהל במתכונת שאינה מאפשרת, מסיבות שונות, את הצגתם באופן מהימן על בסיס מצטבר.



בראשית חודש נובמבר 2021 אושר תקציב המדינה לשנים 2021 - 2022, לאחר תקופה של 22 חודשים שבהם התנהלה הממשלה במסגרת תקציב המשכי. זו התקופה הארוכה ביותר מבין התקופות הקודמות שבהן התנהלה הממשלה בתקציב המשכי¹².

חוק יסוד משק המדינה מגדיר מגבלת הוצאה חודשית ושנתית, מגבלת התחייבויות ומדרג חשיבות לביצוע הוצאות ונטילת התחייבויות בהיעדר תקציב מאושר. ביסודם של אלה נמצא הרצון שלא לקבע את שיקול הדעת של הממשלה הנכנסת ושל הכנסת הבאה, כחלק ממכלול השיקולים המחייבים את הממשלה היוצאת באיפוק ובריסון בתקופת בחירות וממשלת מעבר.

בחודש ינואר 2021 נכנסו לתוקף כמה שינויים בחוק יסוד: משק המדינה. בפרט שונתה מגבלת ההוצאה בתקציב המשכי, כך שקרן החוב, למעט קרן למוסד לביטוח לאומי, לא תיכלל במסגרת ההוצאה המותרת. כמו כן, לשם המשך ההתמודדות עם משבר הקורונה, הוגדרה כהוראת שעה בשנת 2020 מסגרת הוצאה נפרדת לשנת 2021 בחוק היסוד.

עד לאישור תקציב המדינה לשנת 2021 נקבעו שתי מסגרות הוצאה מותרת: (א) מסגרת לביצוע תקציב המשכי, בשיעור שנתי של כ-419.9 מיליארד ש"ח, בחלוקה למסכה חודשית שווה של כ-35 מיליארד ש"ח; (ב) מסגרת הוצאה עבור התוכנית הכלכלית להתמודדות עם משבר הקורונה בהיקף של כ-68.2 מיליארד ש"ח לשנת 2021, מתוכם תכנון תקציב של כ-52.3 מיליארד ש"ח בתוספת יתרת סכום שהוקצה בשנת 2020.

עם אישורו של תקציב המדינה לשנת 2021, בנובמבר 2021, נעשתה הפרדה בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב 1992 (להלן - חוק המסגרות) בין מגבלת ההוצאה עבור התקציב השוטף (בהיקף של כ-432.3 מיליארד ש"ח) ובין תקציב תכנית הסיוע להתמודדות עם משבר הקורונה, בשיעור של כ-68.2 מיליארד ש"ח. במועד זה אושרה תכנית הסיוע להתמודדות עם משבר הקורונה כחלק מחוק התקציב.

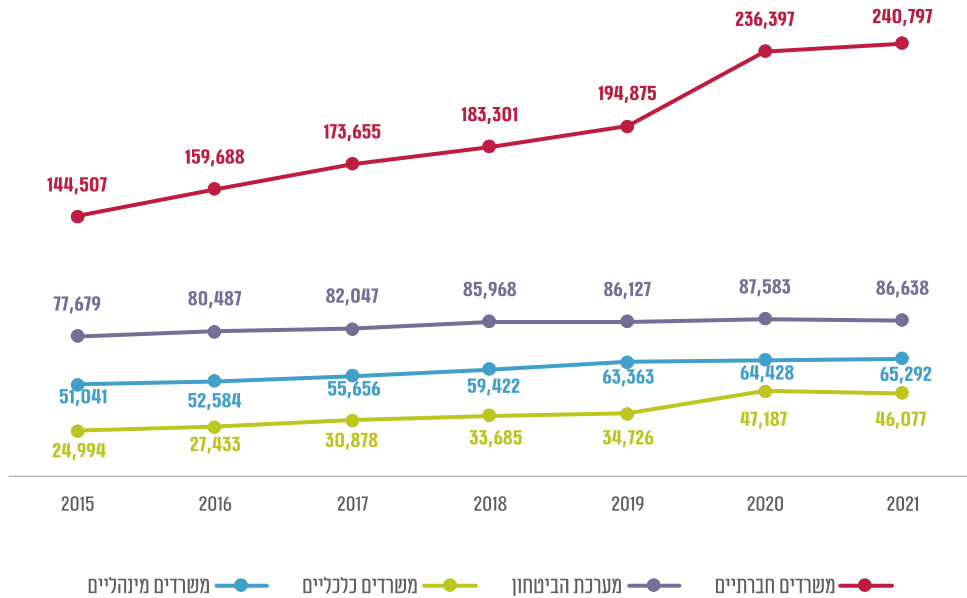
מבדיקה של השפעת התקציב המשכי על הוצאות המשרדים, שערך החשב הכללי, עולה כי בשנים 2004 - 2021, בשנים שהחלו עם תקציב המשכי, עמד שיעור הביצוע המשוקלל על 98.3%, שיעור נמוך בכ-1.4% משיעור הביצוע של הממשלה בשנים שהחלו עם תקציב מאושר, כ-99.7%.

להלן תרשים הביצוע (ברוטו) של סיווגי משרדים במלש"ח ושל שיעורי השינוי השנתי של הביצוע (ברוטו) של סיווגי המשרדים בשנים 2015 - 2021. המשרדים מסווגים כדלהלן: משרדים מנהליים - נשיא המדינה; הכנסת; ראש הממשלה; האוצר; הפנים; ביטחון הפנים; המשפטים; החוץ; מבקר המדינה; גמלאות ופיצויים; החדשנות, המדע והטכנולוגיה; התרבות והספורט; הגנת הסביבה. משרדים חברתיים - רשויות מקומיות; החינוך; ההשכלה הגבוהה; הדתות; הרווחה; ביטוח לאומי; הבריאות; הבינוי והשיכון; קליטת עלייה. משרדים כלכליים - חקלאות ופיתוח הכפר; אנרגייה ומים; הכלכלה; התיירות; התקשורת; התחבורה; מים וביוב; המרכז למיפוי ישראל.

12 בשנים קודמות הייתה התקופה הרצופה של תקציב המשכי כדלקמן: בשנת 2006 - 5 חודשים; בשנת 2009 - 6 חודשים; בשנת 2013 - 7 חודשים; בשנת 2015 - 11 חודשים.



תרשים 6: ביצוע ברוטו של משרדים מתחומים שונים בשנים 2015 - 2021 (במלש"ח)

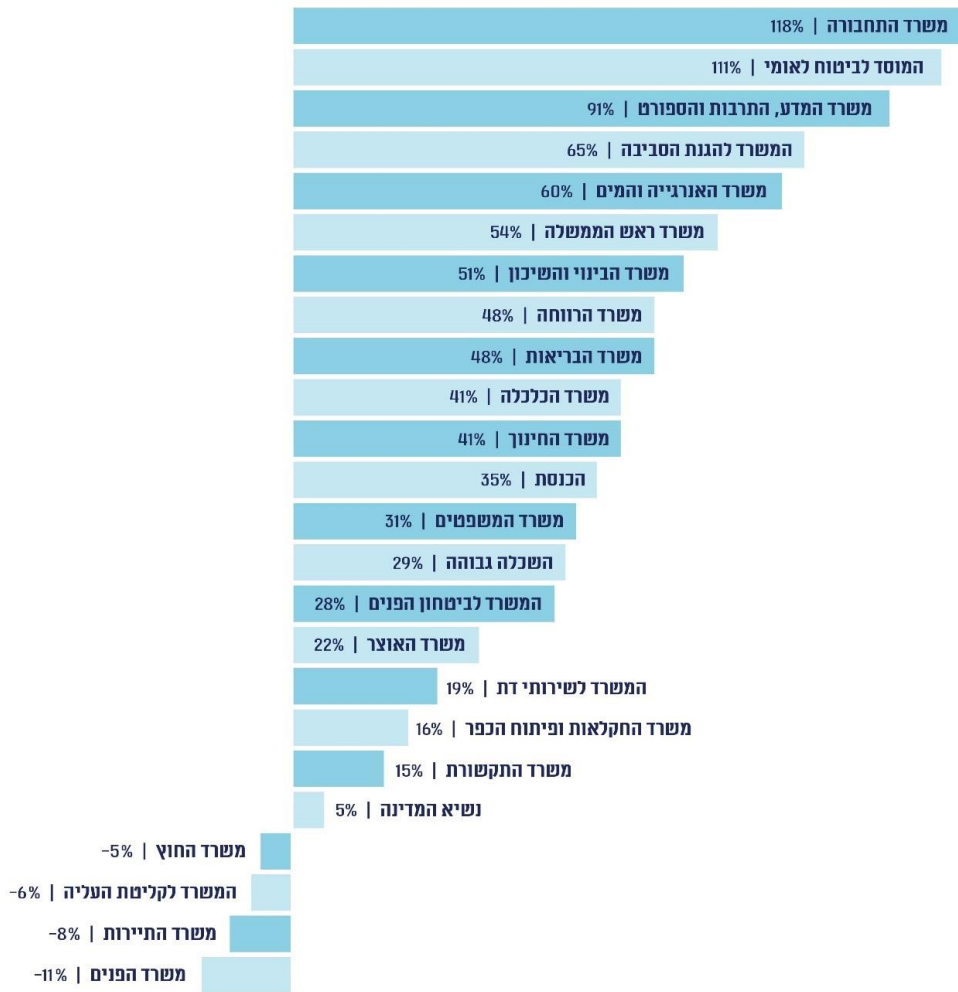


על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התרשים שלהלן מתאר את שיעור השינוי בביצוע תקציבי ברוטו של משרדים שונים משנת 2015 עד שנת 2021.



תרשים 7: שיעור השינוי בביצוע התקציב (ברוטו) של משרדים שונים בשנת 2021 לעומת שנת 2015



על פי נתוני הדוחות הכספיים של המדינה מ-31.12.21, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי המשרדים שהביצוע התקציבי שלהם עלה בשיעור הגדול ביותר משנת 2015 לשנת 2021 הם משרד התחבורה; המוסד לביטוח לאומי; משרד המדע, התרבות והספורט (118%; 111%; 91%, בהתאמה). לעומתם, המשרדים שהביצוע התקציבי שלהם ירד בשיעור הגדול ביותר בשנים אלו הם: משרד הפנים ומשרד התיירות (11%; 8%, בהתאמה).

משרד הפנים ציין בתשובתו מדצמבר 2022 (להלן - תשובת משרד הפנים) כי בין השנים 2015 ל-2021 הוא הגדיל באופן ניכר את תקציבי הפיתוח ברשויות המקומיות לצורך חיזוקן והעצמתן.



השפעת משבר הקורונה על הדוחות הכספיים של המדינה לשנת 2021

תוכנית הסיוע הכלכלית להתמודדות עם משבר הקורונה

השפעת משבר הקורונה על כלכלת ישראל באה לידי ביטוי בהאטת הפעילות במשק, בעיקר בשנת 2020, והביאה לצמיחה שלילית של כ-2.2% בשנה זו. לשם התמודדות עם המשבר אושרה תכנית סיוע רב-שנתית בהיקף של כ-186.2 מיליארד ש"ח לשנים 2020 - 2022, מתוכם כ-136.8 מיליארד ש"ח הוצאה תקציבית¹³. בשנת 2021 הצטמצם היקף המימוש החודשי הממוצע של תכנית הסיוע לכ-4.9 מיליארד ש"ח, לעומת כ-11.8 מיליארד ש"ח בשנת 2020 (ביצוע במזומן).

להלן פילוח ביצוע התוכנית הכלכלית להתמודדות עם משבר הקורונה בסוף שנת 2021:

לוח 5: היקף הביצוע התקציבי בתוכנית הכלכלית להתמודדות עם משבר הקורונה, 2020 - 2021, לפי קטגוריות הסיוע (במיליארדי ש"ח)

קטגוריה	הסבר	תכנון	ביצוע מזומן 2020	ביצוע מזומן 2021	סה"כ ביצוע מזומן 2020 - 2021	יתרת התחייבויות סוף 2021	סה"כ ביצוע והתחייבויות 2020 - 2021	שיעור ביצוע מהתכנון
מענה בריאותי אזרחי	סיוע מיידי להתמודדות עם נגיף הקורונה. בעיקרו לפעילות משרד הבריאות וכן להיערכות משרדי ממשלה ומענה לאוכלוסיות בסיכון	34.4	14.1	15.4	29.5	5.1	34.6	100%
ביטחון סוציאלי	בעיקר תשלומים בגין אבטלה, חל"ת, מענקי סיוע לעצמאים ומענקים לכל אזרח	73.2	44.8	27.0	71.7	0.6	72.3	99%

13 נוסף על 35.1 מיליארד ש"ח סיוע באמצעות אשראי ותזרים, 12 מיליארד ש"ח סיוע באמצעות המוסד לביטוח לאומי ו-2.4 מיליארד ש"ח סיוע באמצעות הקטנת הכנסות המדינה.



קטגוריה	הסבר	תכנון	ביצוע ממומן 2020	ביצוע ממומן 2021	סה"כ ביצוע ממומן 2020 - 2021	יתרת התחייבויות סוף 2021	סה"כ ביצוע ממומן והתחייבויות - 2020 - 2021	שיעור ביצוע מהתכנון
המשכיות עסקית	סיוע לעסקים באמצעות מענק הוצאות קבועות והלוואות בערבות המדינה	70.6	45.4	15.5	61	0.9	61.9	88%
האצה ופיתוח המשק	האצת פרויקטים בתחבורה ובענפי משק אחרים, לרבות עידוד תעשיית ההיי טק	8.0	2.1	1.3	3.4	3.0	6.4	80%
סה"כ		186.2	106.4	59.2	165.6	9.6	175.2	94%

על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עלה כי שיעורי הביצוע של קטגוריות הסיוע השונות: מענה בריאותי ואזרחי; ביטחון סוציאלי; המשכיות עסקית; האצה ופיתוח המשק - בסוף שנת 2021 הגיעו ל-100%; 99%; 88%; 80%, בהתאמה.

מומלץ לחשב הכללי להמשיך בביצוע המעקב אחר מימוש התוכניות הכלולות במסגרת קטגוריית הסיוע בתחום המשכיות העסקית וההאצה ופיתוח המשק.

בתשובת החשב הכללי נכתב כי הוא עוקב באופן שוטף אחר התכנון והביצוע של תוכנית הסיוע הכלכלית ומפרסם בשקיפות נתונים מפורטים בעניין. החשב הכללי הדגיש בתשובתו כי התכנון הינו דינמי ומתבסס על נתוני הקצאת התקציב בפועל תוך עדכון נתוני התכנון, וכי הביצוע מתבסס על נתוני הביצוע הנרשמים על ידי המשרדים השונים ובהתאם לסיווג במערכת.

עיקר ההוצאה בשנת 2021 בקטגוריית המענה הבריאותי והאזרחי היה לשם היערכות משרד הבריאות - ביצוע במזומן של 12,160 מלש"ח, עלייה של כ-22% לעומת שנת 2020.

בקטגוריית הביטחון הסוציאלי, עיקר ההוצאה במזומן בשנת 2021 היה בתוכניות צעדי האבטלה וחל"ת מתקציב המדינה, באמצעות הביטוח הלאומי, בסך כ-16,336 מלש"ח, עלייה של כ-73%



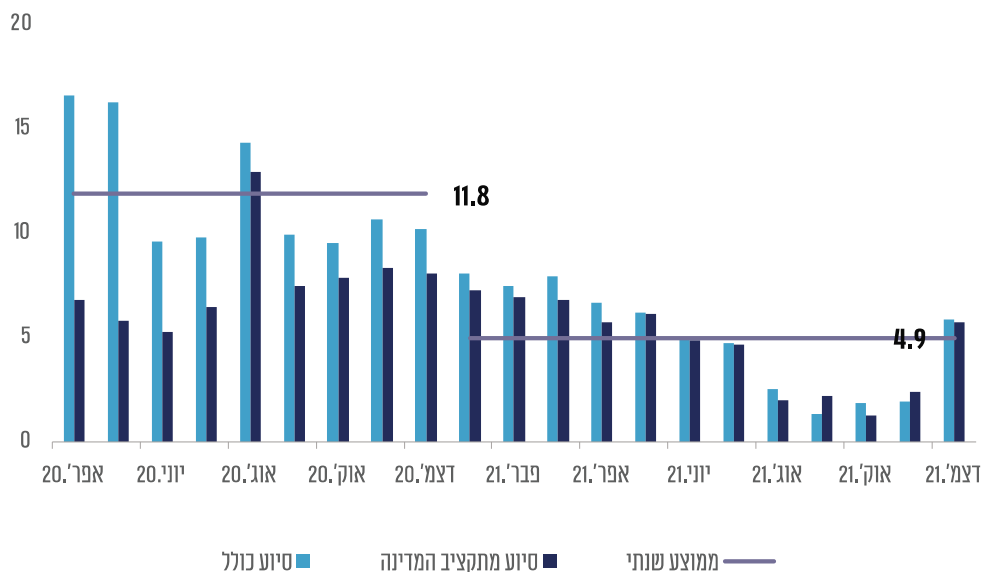
לעומת שנת 2020¹⁴. כמו כן, בתוכנית סיוע סוציאלי לעצמאים - במענק דו-חודשי (רשות המיסים) הוצאו בשנת 2021 7,227 מלש"ח, ירידה של כ-41% בהשוואה לשנת 2020.

בקטגוריית ההמשכיות העסקית הייתה ההוצאה העיקרית במזומן בשנת 2021 בתוכנית הסיוע לעסקים (רשות המיסים) באמצעות מענק. סך ההוצאה במזומן בתוכנית זו בשנת 2021 היה כ-8,069 מלש"ח, ירידה של כ-20% משנת 2020. בתוכנית הלוואות בערבות מדינה לעסקים קטנים, היה היקף ההוצאה בשנת 2021 1,494 מלש"ח, ירידה של 92% לעומת שנת 2020.

ההוצאה העיקרית בשנת 2021 בקטגוריית האצה ופיתוח המשק הייתה בתוכנית האצת מיזמי תשתיות, בה בוצע במזומן סכום של כ-620 מלש"ח, עלייה של כ-32% בהשוואה לשנת 2020. בתוכנית האצת מיזמים בתחום ההיי טק, באמצעות הרשות לחדשנות, בוצע במזומן סך 286 מלש"ח, ירידה של כ-57% בהשוואה לשנת 2020.

להלן פירוט היקף הביצוע במזומן של תכנית הסיוע הכלכלי בשנים 2020 - 2021, לפי חודשים.

תרשים 8: היקף הביצוע החודשי של תוכנית הסיוע הכלכלי בשנים 2020 - 2021 (במיליארדי ש"ח)



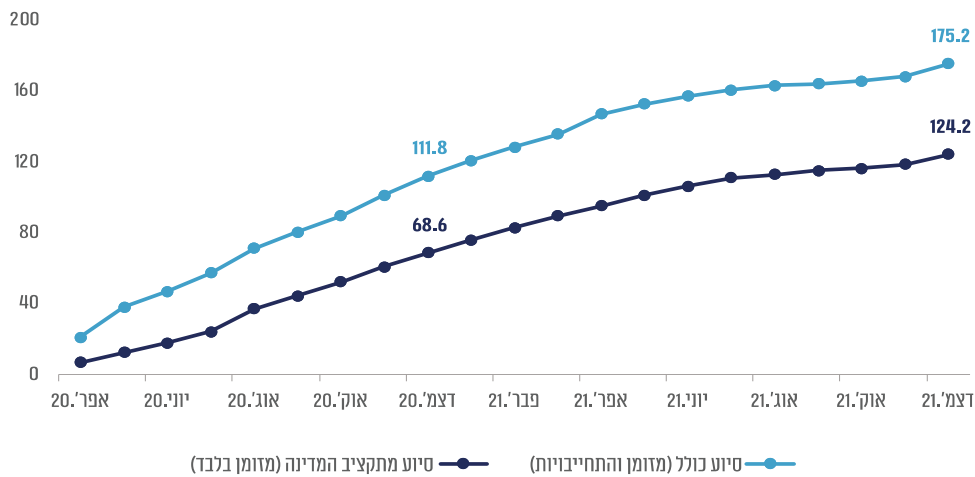
על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן פירוט ההיקף המצטבר של תכנית הסיוע בשנים 2020 - 2021 (במיליארדי ש"ח).

14 עוד יצוין כי בשנת 2021 הייתה ההוצאה בגין תשלום לעובדים באבטלה וחל"ת מתקציב המוסד לביטוח לאומי בסך 429 מלש"ח, בהשוואה לסך 11,436 מלש"ח בסעיף זה בשנת 2020.



תרשים 9: ההיקף המצטבר החודשי של תוכנית הסיוע הכלכלי בשנים 2021 - 2020 (במיליארדי ש"ח)



על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

גיוס חוב ורכישת איגרות חוב ממשלתיות

שנת 2021 התאפיינה בחוסר ודאות סביב התפתחות מגפת הקורונה והמשך ההתאוששות הכלכלית של המשק. נוכח מצב זה עמד סך גיוסי החוב בשנת 2021 על כ-166 מיליארד ש"ח, ירידה של כ-37% לעומת שנת 2020. בשנת 2021 רכש בנק ישראל איגרות חוב (להלן - אג"ח) ממשלתיות בסכום של 38.6 מיליארד ש"ח, בהתאם לתוכנית שהוכרזה בשנת 2020 במטרה לתמוך במחירי האג"ח הממשלתיות.

יתרות מלוות הפנים של הממשלה - כולל פרמיה וניכיון, בניכוי חלויות שוטפות - ביום 31.12.21, הסתכמו בכ-871,231 מלש"ח, זאת בהשוואה ל-796,842 מלש"ח בשנת 2020 ו-704,743 מלש"ח בשנת 2019. יתרות מלוות הפנים לסוף 2021 כללו בעיקר מלוות סחירים¹⁵ בסך כ-605,622 מלש"ח (572,695 מלש"ח בשנת 2020, 478,056 מלש"ח בשנת 2019); קרנות פנסיה¹⁶ בסך כ-250,278 מלש"ח (209,962 מלש"ח בשנת 2020, 162,951 מלש"ח בשנת 2019); חברות ביטוח¹⁷ בסך כ-54,732 מלש"ח (54,466 מלש"ח בשנת 2020, 54,484 מלש"ח בשנת 2019).

להלן תרשימים המתארים את התפלגות מועדי הפירעון של סוגים עיקריים של מלוות פנים, לפי מועדי פירעון:

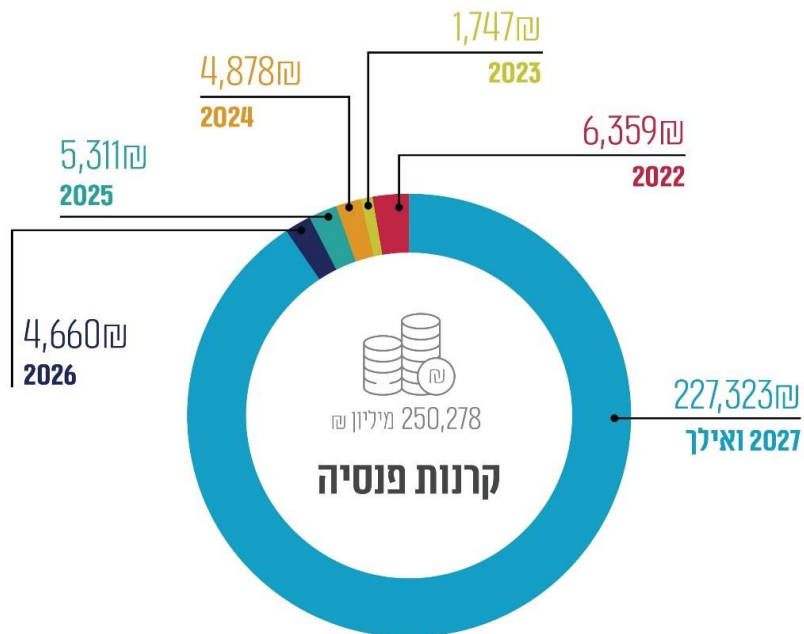
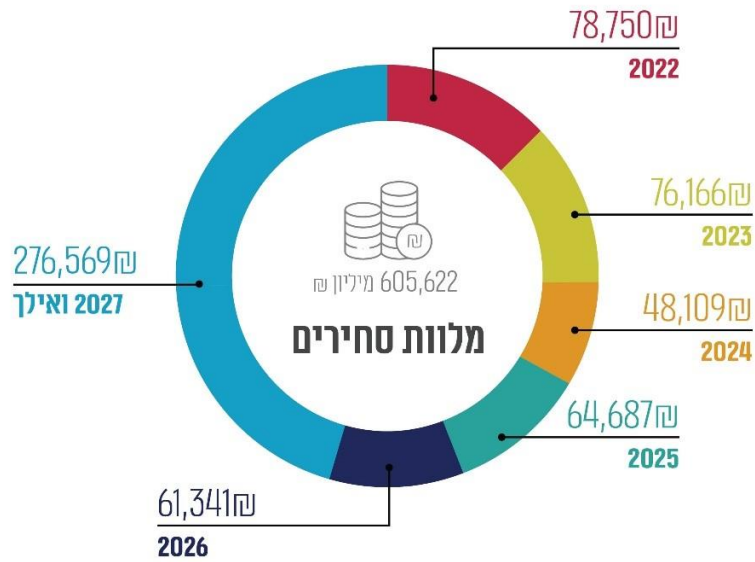
15 הגיוס הסחיר בשוק המקומי מתבצע באמצעות הנפקת איגרות חוב קצרות ואיגרות לטווחים של 3, 5, 20 ו-30 שנים. גיוס החוב המקומי לשנת 2021 הסתכם בכ-161 מיליארד ש"ח, מתוכם כ-119 מיליארד ש"ח בחוב הסחיר וכ-42 מיליארד ש"ח בחוב הלא סחיר, לעומת גיוס של כ-191 מיליארד ש"ח בשנת 2020, מתוכם כ-165 מיליארד ש"ח בחוב הסחיר וכ-26 מיליארד ש"ח בחוב הלא סחיר.

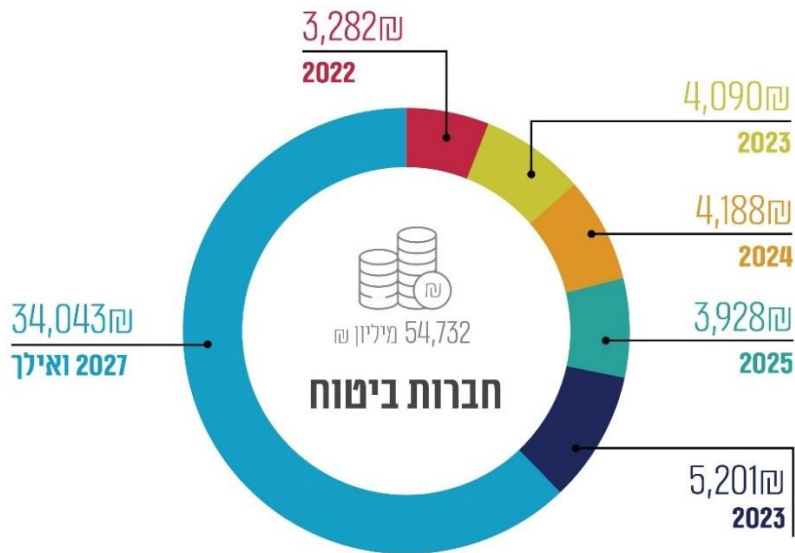
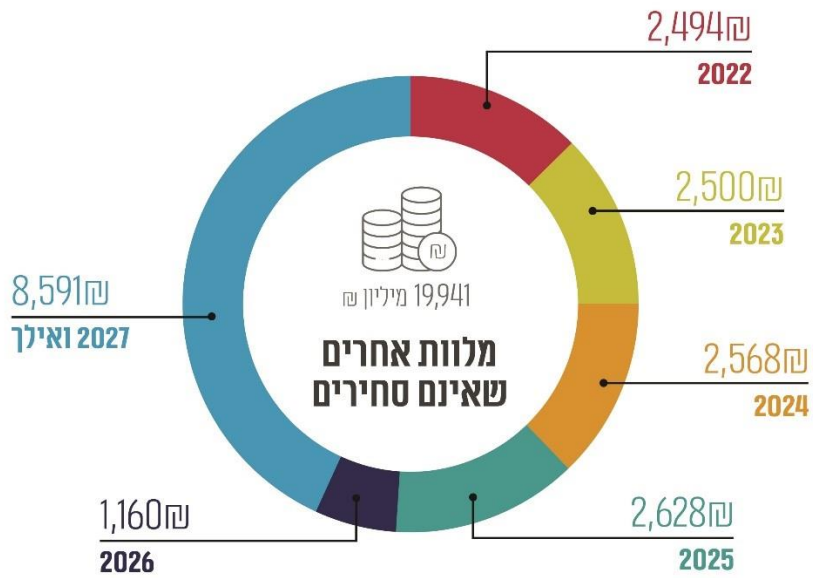
16 אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה בעלות ריבית קבועה והצמדה למדד.

17 אג"ח מיועדות לחברות הביטוח בעלות תשואה קבועה (במסלולים הסגורים למצטרפים חדשים מתחילת שנות ה-90).



תרשים 10: התפלגות מועדי פירעון של סוגי מלוות פנים, לפי מועדי פירעון, ליום 31.12.21





על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



להלן בלוח 6 פירוט מלוות חוץ שהתקבלו בשנים 2020 – 2021:

לוח 6: מלוות חוץ בשנים 2020 - 2021 (במיליוני ש"ח)

2021	2020	2019	
120,764	129,825	77,464	הנפקות עצמיות
21,364	24,212	28,123	מלוות בערבות מדינה זרה
16,678	18,001	17,845	איגרות הבונדס
1,379	1,618	1,815	מלוות ממשלות זרות ומלווים שונים
191	411	(208)	פרמיה וניכיון
(20,223)	(10,265)	(17,480)	בניכוי חלויות שוטפות
140,153	163,802	107,559	סה"כ

על פי נתוני הדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה לשנת 2021.

בשנת 2020 נקטה הממשלה בצעדי מדיניות פסקלית נרחבים לצורך הזרמת סיוע וצמצום הפגיעה במשק כתוצאה ממגפת הקורונה. הגדלת ההוצאה הציבורית לצד צמצום ההכנסות ממיסים הביאו לעלייה חדה בגירעון הממשלתי. לצורך מימון ההוצאה חל גידול של כ-52.3% ביתרת מלוות החוץ.

עולה מהלוח כי בשנת 2021 חלה ירידה של כ-14.5% ביתרת מלוות החוץ הנובעת בעיקר משינוי בגיוס ובחלויות השוטפות.

מומלץ לחשב הכללי לבחון בראייה רב-שנתית את גובה מלוות הפנים ומלוות החוץ.

בתשובת החשב הכללי נכתב כי באגף נעשית בחינה שוטפת, מעמיקה ורב-שנתית של מבנה החוב, צורכי המימון והשפעתם של תרחישים כלכליים שונים.

תוכניות סיוע למגזר הפרטי

בשנת 2021 המשיכה המדינה את תוכנית הסיוע להלוואות בערבות מדינה לעסקים המתמודדים עם קשיי תזרים וכן את התוכנית לביטוח אשראי ספקים לטווח קצר, תוכניות שהופעלו לראשונה בשנת 2020 בעקבות משבר הקורונה. סך הכול עמדה מסגרת הערבויות בשנת 2021 על 47 מיליארד ש"ח.

נוסף על תוכניות הסיוע המשיכה המדינה להפעיל בשנת 2021 את קרן ההלוואות הייעודית לעסקים קטנים, בינוניים וגדולים. מטרת קרן זו לסייע לעסקים שנקלעו לקשיי תזרים בעקבות המגבלות שהטילה הממשלה בהתמודדות עם התפשטות הנגיף לקבלת הלוואות מהמערכת הבנקאית והחוץ-בנקאית כנגד ערבות מדינה. בסוף שנת 2021 העמיד אגף החשב הכללי ערבות מצטברת של כ-5 מיליארד ש"ח במסגרת פעילות הקרן ל-7 בנקים ול-4 גופי אשראי חוץ-בנקאי,



שיוכלו להעמיד הלוואות לעסקים בסכום כולל של עד כ-24.6 מיליארד ש"ח. עד 31.12.21 שילמה הממשלה ריבית בסכום של כ-704 מלש"ח למיליון התחייבותה לשאת בעלות הריבית על שנת החזור הראשונה במקום העסק הלווה, בתנאים שנקבעו במסגרת קרן הקורונה לעסקים קטנים ובינוניים. החשיפה המרבית במסגרת הקרנות האמורות לעיל הסתכמה ב-31.12.21 ב-5,412 מלש"ח, לעומת 5,771 מלש"ח ב-31.12.20. החשיפה בפועל בקרנות הסתכמה ב-31.12.21 ב-5,163 מלש"ח לעומת 4,479 מלש"ח ב-31.12.20.

במסגרת תכנית הסיוע הייעודית לשם מתן ביטוח אשראי ספקים לזמן קצר, העמידה הממשלה ערבות מדינה בסך כולל של כ-2.7 מיליארד ש"ח לשלוש חברות ביטוח האשראי הפרטיות בישראל¹⁸. בסוף שנת 2021 עמדה החשיפה המרבית בגין תכנית זו על סך 2,660 מלש"ח, בדומה לשנת 2020. היקף החשיפה בפועל בגין התוכנית עמד בסוף 2021 על סך 2,228 מלש"ח, לעומת 2,163 מלש"ח בסוף שנת 2020.

סיוע לחברות התעופה

במסגרת הסכמים בין המדינה לחברות התעופה העבירה המדינה בשנת 2021 סיוע בסך 734 מלש"ח. כמו כן, בהסכם עם חברת אל על מנובמבר 2021 התחייבה המדינה להעניק לחברה עוד סיוע בסך 22 מלש"ח באמצעות הנפקת איגרות חוב - ללא ריבית וביטחונות - הניתנות להמרה למניות. נוסף על כך רכשה המדינה מניות של חברת אל על כחלק מהסיוע לחברה, וזאת במסגרת הנפקה לציבור שביצעה החברה. נכון ליום 31.12.21 החזיקה המדינה בכ-13.29% ממניות אל על. בהחלטת ממשלה מיום 21.11.21 בעניין "השתתפות בהוצאות הביטוח של חברות התעופה הישראליות - תיקון החלטות ממשלה ומתן סיוע נוסף לחברות התעופה הישראליות" נרשם שהממשלה תמכור את המניות בתוך 18 חודשים ממועד ההקצאה.

הקלות בפירעון תשלומי משכנתאות ללווים

בעקבות משבר הקורונה החליטו החשב הכללי ומשרד הבינוי והשיכון על מתן הקלות בפירעון תשלומי משכנתה ללווים שנותרה להם הלוואה מכוח חוק הלוואות לדיור, תשנ"ב 1992. הקלות אלו באו לידי ביטוי בין השאר בדחיית תשלומי משכנתה, בפריסת תשלומים ובהארכת התקופה לפירעון. בסוף שנת 2021 פחתו הלוואות השיכון, שהן חלק מהלוואות לזמן ארוך בדוחות הכספיים של המדינה, מסך 6,280 מלש"ח בסוף שנת 2020 לכ-5,772 מלש"ח בסוף שנת 2021.

תמיכות, הקצבות והעברות

מרבית ההוצאה התקציבית בגין התוכנית הכלכלית באה לידי ביטוי בהעברות של משרדי ממשלה שונים וכן באמצעות המוסד לביטוח לאומי במתווה של מענקים, תמיכות, העברות שונות, תשלומי קצבאות וסיוע לקופות החולים. עם העברות אלו אפשר למנות בין השאר את מענקי הקורונה לעסקים ועידוד תעסוקה, תשלומי אבטלה וחל"ת, תמיכות בנושא חינוך, תמיכות לרשויות מקומיות, תמיכות בנושא רווחה ותמיכות לתעשייה.

18 במסגרת תכנית אלו מעמידה המדינה ביטוח לרובד הסיכון השני, מעבר לרובד הסיכון הראשון שיש לחברות המבטחות בגין מבטחים אלו (טופ-אפ). בדרך זו יכולים המבטחים להגדיל את מכירותיהם בשיעור של עד 100% מהסכום שנוטלת חברת הביטוח הפרטית כנגד המבטח ברובד הסיכון הראשון.



להלן בלוח 7 פירוט בדבר גמלאות הביטוח הלאומי לפי ענפי ביטוח בהשוואה בין 2020 ל-2021¹⁹:

לוח 7: הרכב גמלאות המוסד לביטוח לאומי, לפי ענפי ביטוח (במיליוני ש"ח)

תשלומים ושינוי אקטוארי לסוף 2020	תשלומים ושינוי אקטוארי לסוף 2021	סוג הגמלה
68,303	67,226	אזרח ותיק ושארים
10,605	66,484	נכות כללית
23,940	19,111	אבטלה
32,905	18,395	סיעוד
14,892	16,282	נפגעי עבודה
22,131	12,821	הקצבות בגין חוקים והסכמים שונים
7,968	8,469	אימהות
8,128	8,272	ילדים
812	329	פשיטת רגל ופירוק תאגיד *
53	52	אחרות
189,737	217,441	סה"כ

על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* גמלה לעובד שכיר לפי פרק ח' לחוק הביטוח הלאומי, שנגד מעסיקו ניתן צו פשיטת רגל, צו פירוק או צו לפתיחת הליכים. הגמלה כוללת תשלום חוב שכר עבודה ופיצויי פיטורים, וכן תשלום חוב לקופת הגמל של העובד עבור הכספים שהיה מחויב המעסיק להפקיד לקופת הגמל.

19 סקיף גמלאות המוסד לביטוח לאומי כולל את תשלומי הקצבאות לזכאים על ידי המוסד לביטוח לאומי ואת השינוי האקטוארי שחל בהתחייבויות המוסד לביטוח לאומי לזכאים.



כעולה מהלוח בין השנים 2020 ל-2021 חל גידול של כ-27,704 מלש"ח בגמלאות הביטוח הלאומי, הנובע מגידול בקרנות הביטוח, בין היתר בשל שינויים אקטואריים כשינוי בווקטור הריביות, עדכון הסכום הבסיסי בהתאם לשינוי במדד המחירים לצרכן ושינויים בהנחות מסוימות בחישוב הקרנות. שינוי משמעותי חל בסעיף נכות כללית (גידול של 55,879 מלש"ח) הנובע מגידול במספר מקבלי הקצבה, ממענק חד פעמי שניתן במהלך שנת 2021 למקבלי הגמלה²⁰, ומעדכון גיל הפרישה לנשים.

עם התפרצות נגיף הקורונה הורחבה זמנית זכאות תושבי המדינה לדמי אבטלה שמשלם המוסד לביטוח לאומי. תשלומים אלו שולמו לזכאים תוך שיפוי המוסד לביטוח לאומי מצד אוצר המדינה. בשנת 2021 הופסקו תשלומים אלו בהדרגה. ניתנו עוד הטבות ומענקים בתקופת הקורונה, כגון מענק בידוד למעסיקים, מענק חזרה לעבודה והטבות לילודות.

במסגרת תשלומי ההעברות הכלולים בדוחות הכספיים של המדינה ל-31.12.21, נכללים גם העברות חד-צדדיות מכוח חוקים ותקנות בסכום של 23,012 מלש"ח, ירידה לעומת סך 26,611 מלש"ח בשנת 2020. סעיף זה כולל מענקי קורונה מרשות המיסים בסך כ-16,800 מלש"ח, ונוגע למענקי תמיכה ששילמה הממשלה, החל מאפריל 2020, מכוח תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש).

מלאי והוצאות תפעוליות

בשל ההצטיידות שנדרשה עקב ההתמודדות עם משבר הקורונה, חלה עלייה בהוצאות התפעוליות של כמה ממשרדי הממשלה, ובעיקר משרד הבריאות, משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים, משרד החינוך, משטרת ישראל ומשרד החוץ. נוסף על הוצאות משרדי הממשלה, היו הוצאות של ישויות אחרות הכלולות בדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה, שלא מומנו ישירות מתקציב המדינה אלא מתוצאות פעילות הישויות. בשנת 2021 ירדו ההוצאות התפעוליות מסך 130,052 מלש"ח בשנת 2020, לסך 128,386 מלש"ח. הירידה הושפעה בעיקר מקיטון בהוצאות צריכת חומרים וביצוע עבודות, שקטנו מסך 46,733 מלש"ח בשנת 2020 ל-38,761 מלש"ח בשנת 2021.

סעיף המלאי השוטף עלה מ-6,855 מלש"ח בשנת 2020 ל-7,599 מלש"ח בשנת 2021, ואילו סעיף המלאי הבלתי שוטף עלה מסך 5,379 מלש"ח בשנת 2020 לכ-5,795 מלש"ח בשנת 2021. עוד נמצא כי חל גידול בהיקף של כ-91% בערך מלאי ציוד העזר הרפואי מסך 502 מלש"ח בשנת 2020 ל-959 מלש"ח בשנת 2021.

מומלץ כי משרד הבריאות יוודא את רמת מלאי ציוד העזר הנדרש, ויבחן את הצעדים הדרושים לשם שמירת מלאי זה.

20 בשנת 2021 היתה אמורה להתבצע פעימה נוספת להגדלת קצבאות הנכות. בשל מצב החירום עקב התפשטות נגיף הקורונה לא בוצעה פעימה זו. תחת זאת, ניתן למקבלי הגמלה מענק חלף קצבה ששולם באופן חודשי למקבלי קצבת נכות כללית, קצבת ילד נכה וקצבת שירותים מיוחדים.



הסכמים קיבוציים במגזר הציבורי

בשנת 2021 הוארך תוקפם של כמה מההסכמים הקיבוציים הייחודיים במגזר הציבורי ובמערכת הבריאות, אשר נחתמו בשנת 2020 לשם התמודדות עם משבר הקורונה. להסכמים אלו השפעה על הוצאות השכר השוטפות בתקופת המשבר ועל רכיבי מחויבות מסוימים של המדינה בגין זכויות עובדים, לרבות הפרשה לחופשה ולמחלה.

נוכח האתגרים הכלכליים והצורך של המשק והמגזר הציבורי להתאושש ממשבר הקורונה, הוכרז ב-31.11.21 על עסקת חבילה במשק, ובמסגרתה נחתמו כמה הסכמים קיבוציים בעלי השלכה על המגזר הציבורי. הסכמים אלו כוללים בין היתר גמישות העסקה במגזר הציבורי, הסדרת העבודה מרחוק במגזר הציבורי, שקט תעשייתי לשנת 2022 וכן הקצאת מסגרת עלות²¹ לצורך פתרון בעיות שכר והעסקה במגזר הציבורי.

סך ההוצאות בגין שכר עבודה והטבות לעובדים הסתכם בכ-148,912 מלש"ח בשנת 2021 לעומת 114,934 מלש"ח בשנת 2020. עיקר הגידול נבע מהוצאות בגין תוכנית להטבה מוגדרת²², הוצאות שעלו מכ-2,357 מלש"ח בשנת 2020 ל-32,121 מלש"ח בשנת 2021. מקור הגידול בתוכנית להטבה מוגדרת הוא בעיקרו בעלות היוון²³ שהגיעה בשנת 2021 לכ-21,149 מלש"ח. ההוצאות בגין שכר עבודה עלו מכ-109,703 מלש"ח בשנת 2020 לכ-114,338 מלש"ח בשנת 2021.

הגירעון התקציבי בשנת 2021 והתפתחות הגירעון כאחוז מהתוצר

התנהלות בגירעון תקציבי מתוכנן מאפשרת למדינה להשקיע משאבים במנועי צמיחה ולהגדיל את ההכנסה הלאומית העתידית ואת הרווחה הכלכלית. עם זאת, הגדלת הגירעון מגדילה את יחס החוב לתוצר וכן מגדילה את נטל תשלומי הריבית על החוב ואת הסיכון ליציבות הפיננסית של המדינה. בשנת 2021 חלה ירידה חדה בגירעון התקציבי ביחס לשנת 2020, והוא הסתכם בכ-69.2 מיליארד ש"ח - שהם כ-4.4% תוצר - בעקבות גידול ניכר בהכנסות המדינה, שעלו מסך 318 מיליארד ש"ח בשנת 2020 לסך 414 מיליארד ש"ח בשנת 2021, כמפורט לעיל, בצד ירידה בהוצאות התוכנית הכלכלית להתמודדות עם משבר הקורונה, מסך 68.6 מיליארד ש"ח בשנת 2020 לסך 55.6 מיליארד ש"ח בשנת 2021.

חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב 1992, קובע תקרת גירעון כאחוז מהתוצר, אשר מהווה מגבלה אפקטיבית על תקציב המדינה בעת בנייתו בהתייחס להכנסות החזויות. כמו כן, קובע חוק המסגרות מגבלת הוצאה המגדירה את שיעור הגידול המרבי המותר

21 מסגרת העלות היא בגובה 0.67% מכל עלויות השכר השוטפות, לרבות הפרשות סוציאליות ועלויות מעסיק של כלל העובדים אשר משכורתם מחושבת לפי הסכמים קיבוציים החלים לגבי הדירוגים המיוצגים על ידי ההסתדרות, בשירות המדינה ובכלל המעסיקים הציבוריים, בשנת 2019, אשר תחול החל מיום 1.1.22 ואילך, ואשר תגדל לשיעור של 0.84% מעלויות השכר כאמור, החל מיום 1.7.22.

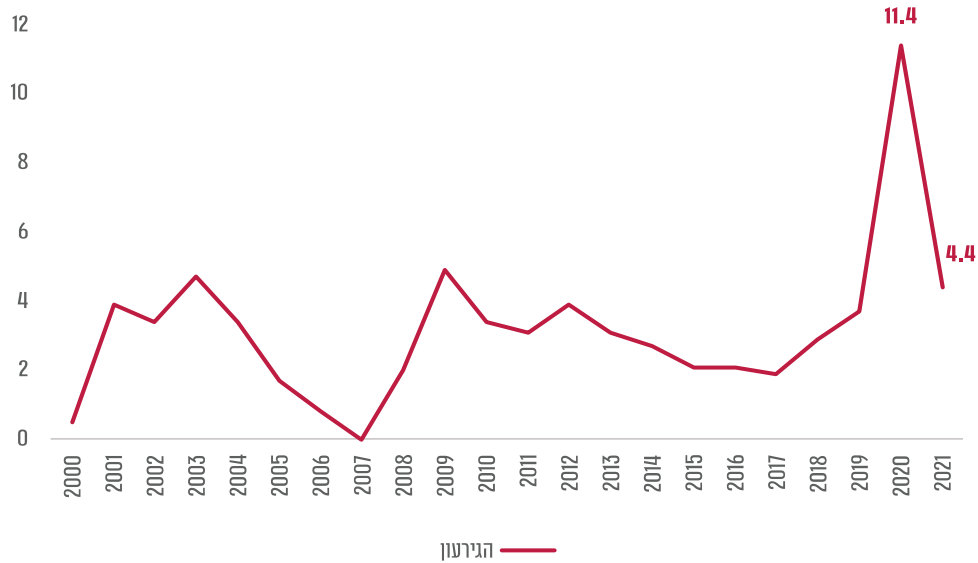
22 הכוונה לשינויים בתחשיב שכר העבודה ובהטבות לעובדים, כגון זכויות שנצברו לעובדי המדינה הזכאים לפנסיה תקציבית בשנה השוטפת ושינוי בערך הנוכחי של ההתחייבות לפנסיה תקציבית.

23 עלות היוון מייצגת שינוי בערך הנוכחי של ההתחייבות לפנסיה תקציבית בעקבות התקרבות בשנה אחת לתקופות הפירעון שבהן יבוצעו תשלומי הפנסיה בפועל.



בתקציב המדינה בניכוי החזר חובות (למעט החזר חובות לביטוח לאומי) משנת כספים מסוימת לשנת הכספים שאחריה.

תרשים 11: התפתחות הגירעון התקציבי כאחוז מהתוצר בשנים 2000 - 2021



על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הירידה בגירעון התקציבי בשנת 2021, של כ-7 נקודות אחוז תוצר בהשוואה לגירעון בשנת 2020, נובעת מהגידול בהכנסות המדינה בשיעור של 4.7% תוצר בהכנסות ממיסים ו-1.4% תוצר בהכנסות האחרות (בעיקר הפקדות ביטוח לאומי). הירידה בהוצאות התוכנית הכלכלית להתמודדות עם משבר הקורונה תרמה כ-0.8% תוצר לירידה בגירעון. מנגד, הגידול בהוצאות השוטפות תרם רק כ-1.1% לגירעון, בעיקר בשל השפעת התקציב ההמשכי.

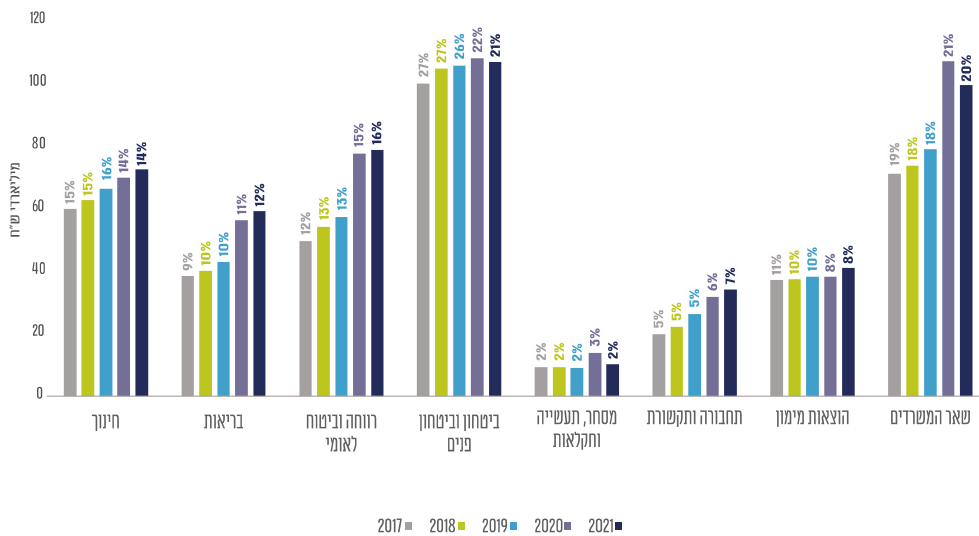
בתשובת החשב הכללי נכתב כי עקב משבר הקורונה גובש מתווה לצמצום הגירעון ועדכון החוק להפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית; הגירעון בשנת 2021 היה בשיעור של כ-4.4 אחוזי תוצר לעומת התכנון בחוק שעמד על 6.8 אחוזי תוצר, ושנת 2022 צפויה להסתיים בעודף תקציבי, לעומת יעד גירעון של כ-3.9% מהתוצר הקבוע בחוק לשנה זו.



פילוח תקציב המדינה בשנים 2016 - 2021

בתרשים שלהלן מוצג פילוח של ביצוע תקציב המדינה בחלוקה למשרדים שונים בשנים 2017 - 2021.

תרשים 12: ביצוע תקציב משרדים שונים ושיעורו מתקציב המדינה בשנים 2017 - 2021 (באחוזים מתוך התקציב השנתי ובמיליארדי ש"ח)



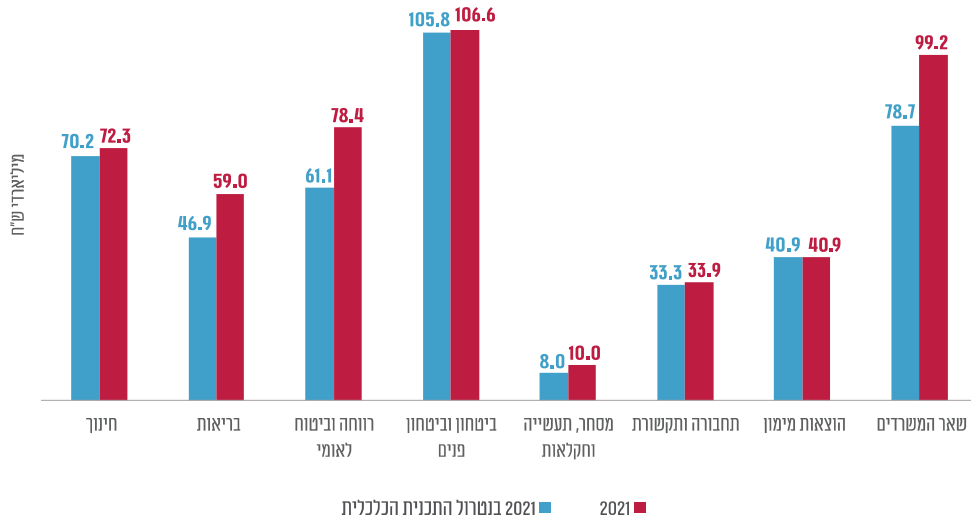
על פי נתוני הדוחות הכספיים של המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי בשנים אלו חלה עלייה בסכומי ההוצאה של מרבית המשרדים האזרחיים. משנת 2017 לשנת 2021 הייתה העלייה במשרד החינוך מ-59.76 מיליארד ל-72.3 מיליארד (21%), במשרד הבריאות מ-38.29 מיליארד ל-59 מיליארד (54.2%), במשרד הרווחה והביטוח הלאומי מ-49.42 מיליארד ל-78.4 מיליארד (58.7%), במשרד הביטחון וביטחון הפנים מ-99.8 מיליארד ל-106.6 מיליארד (6.8%), במשרדים בתחומי המסחר, התעשייה והחקלאות מ-9.08 מיליארד ל-10 מיליארד (10.1%), במשרד התחבורה והתקשורת מ-19.7 מיליארד ל-33.9 מיליארד (72%) ובשאר המשרדים מ-70.92 מיליארד ל-99.2 מיליארד (39.9%) מגמה זו משתקפת אף בדוחות הכספיים של המדינה, ומהם עולה כי בעשור האחרון חלה עלייה עקבית וניכרת במשקל ההוצאה האזרחית בביצוע התקציב, בשיעור של כ-9.5 נקודות אחוז, המתבטאת גם בגידול של כ-5.2 נקודות אחוז בשיעור ההוצאה האזרחית בתוצר.

בתרשים שלהלן מוצג פילוח של ביצוע תקציב המדינה בחלוקה לתחומים שונים בשנת 2021 (הן עם הוצאות בגין התוכנית הכלכלית להתמודדות עם הקורונה והן ללא הוצאות בגין התוכנית).



תרשים 13: ביצוע תקציב המדינה בתחומים שונים בשנת 2021 (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 התוכנית הכלכלית להתמודדות עם משבר הקורונה בא לידי ביטוי בשנת 2021 בתחומים אלו: רווחה וביטוח לאומי - כ-17.3 מיליארד ש"ח; בריאות - כ-12.2 מיליארד ש"ח; חינוך - כ-2.2 מיליארד ש"ח²⁴.

פילוח הוצאות תקציב המדינה לשנת 2021 בהשוואה למדינות נבחרות

השוואה של רכיבי הנכסים, ההתחייבויות, ההוצאות וההכנסות של המדינה למדינות אחרות בעולם היא כלי ניהולי לדרגי הניהול הבכיר ולמקבלי ההחלטות בדרג המדיני במערכת הממשלתית. שקיפות נתונים אחידים ומבוקרים והשוואתם לנתוני מדינות שונות במקרים המתאימים, יכולות לתרום להבנה טובה יותר של תהליכים כלכליים בממשלה, ומתוך כך - גם לשיפורם ולייעולם.

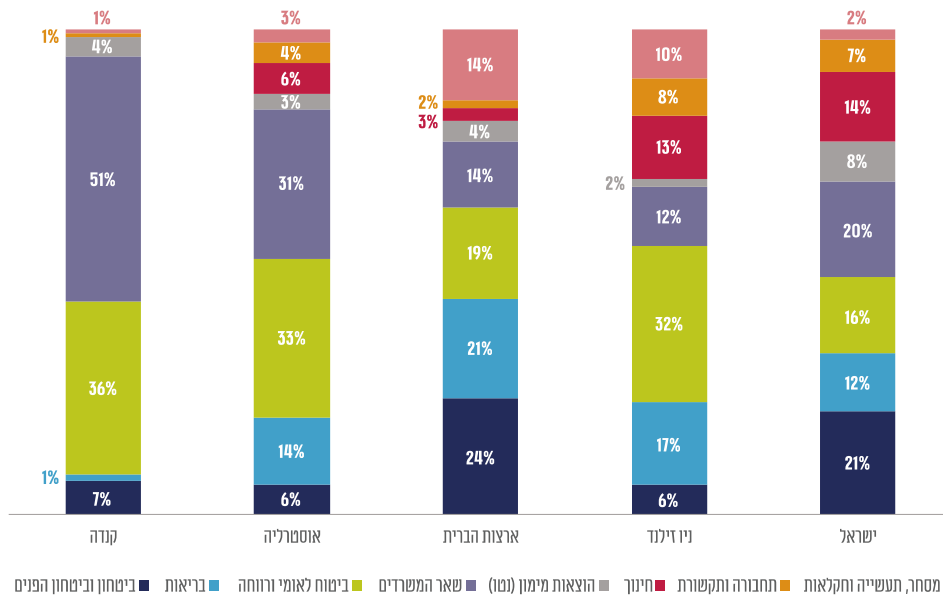
פילוח הוצאות של מדינות נבחרות לשנת 2021

בתרשים שלהלן מוצג פילוח של הוצאות המדינות השונות לתחומים השונים בשנת 2021, באחוזים מתוך התקציב כולו.

24 לצד הגידול הניכר בהוצאות בתחומים אלו, חל גם גידול של כ-20.5 מיליארד ש"ח בהוצאות המשרדים האחרים.



תרשים 14: פילוח הוצאות ממשלות נבחרות לשנת 2021 - בחלוקה לתחומים, מתוך סך כל התקציב (באחוזים)



על פי הדוחות הכספיים של ישראל, ניו זילנד, ארצות הברית, אוסטרליה וקנדה לשנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * הדוחות הכספיים של ניו זילנד ואוסטרליה הם לשנה שהסתיימה ביום 30 ביוני 2021, ואילו הדוחות הכספיים של קנדה הם לשנה שהסתיימה ביום 31 במרץ 2021.

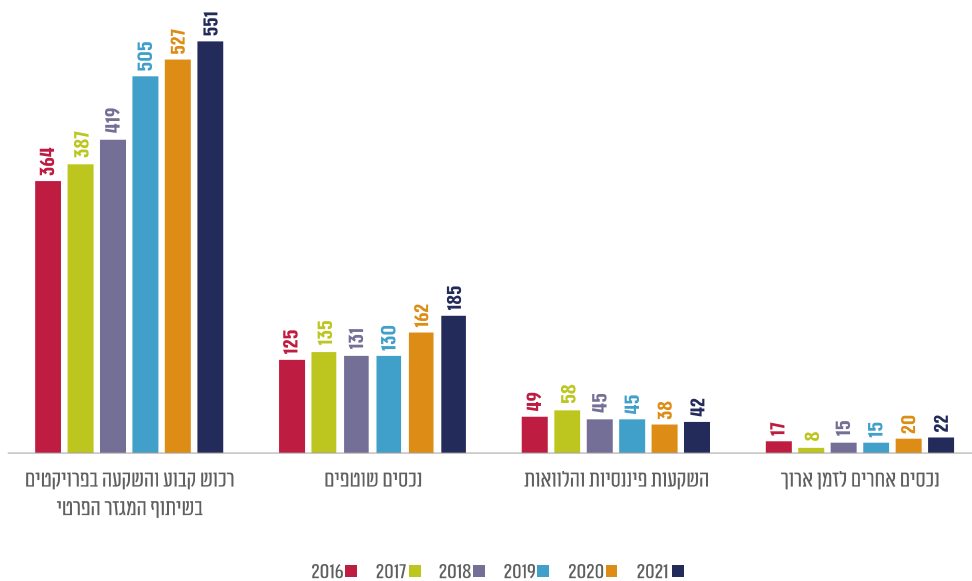
מהתרשים עולה כי שיעורי ההוצאה בגין תחומי הביטחון וביטחון הפנים של ממשלות ארצות הברית ושל ישראל גבוהים במידה ניכרת מאלו של אוסטרליה, ניו זילנד וקנדה (24%-ו-21%, בהתאמה, לעומת 6%, 6%-ו-7%, בהתאמה). עם זאת, שיעורי ההוצאה בתחומים חברתיים, כגון ביטוח לאומי, רווחה ובריאות - בישראל ובארצות הברית - נמוכים בהשוואה ליתר המדינות שנבדקו (לדוגמה, בתחום הביטוח הלאומי והרווחה: 16%-ו-19% בישראל ובארצות הברית, בהתאמה, לעומת 32%, 33%-ו-36% בניו זילנד, באוסטרליה ובקנדה, בהתאמה).



פילוח מצבת הנכסים של מדינת ישראל בשנים 2021 - 2016

להלן פילוח מצבת הנכסים של המדינה לשנים 2016 - 2021 לפי חלוקה לתחומים, כפי שעולה מהדוחות הכספיים של המדינה:

תרשים 15: פילוח נכסי המדינה בשנים 2016 - 2021 (במיליארדי ש"ח)



על פי הדוחות הכספיים של המדינה לשנים 2016 - 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סך הנכסים המוצגים בתרשים ביום 31 בדצמבר 2021 הוא כ-800 מיליארד ש"ח, בהשוואה לכ-747 מיליארד ש"ח ביום 31.12.20 - גידול של כ-7.1%. נכסים אלו אינם כוללים את קרקעות המדינה, שערך נאמד ב-31.12.21 בכ-685 מיליארד ש"ח, וערך זיכיון ממשלבי טבע, שערך נאמד ב-31.12.21 בכ-33 מיליארד ש"ח.

בחינת פילוח הנכסים מעלה כי עיקר הגידול בנכסי המדינה בשנת 2021 הוא בסעיף רכוש קבוע (כ-24 מיליארד ש"ח) - בעיקר גידול בנכסי תשתית אזרחיים, בנכסי צבא ובציוד ביטחוני, וכן במבנים ונכסים בהקמה; ובסעיף נכסים שוטפים (כ-23 מיליארד ש"ח) - בעיקר גידול בסעיף מזומנים ושווי מזומנים, וכן בסעיף חייבים ויתרות חובה.



ניתוח דוחות כספיים של משרדי ממשלה

הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל אינם מבוקרים, אך מרבית הדוחות הכספיים של הישויות המאוחדות בדוחות הכספיים 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 2020 ו-2021:



לוח 8: נתוני תמצית הביצוע הכספי לשנת 2021 (במיליוני ש"ח, בבסיס מצטבר)

משרדי ממשלה נבדקים, דוח כספי לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר 2021					
הפנים	המשפטים	הכלכלה והתעשייה	הבריאות ⁽¹⁾	הבינוי והשיכון	
					הביצוע הכספי
					הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
8,235	1,490	1,333	54,426	3,490	הכנסות מתקציב
0	135	0	279	0	הכנסות מהעברות
0	817	31	28,052 ⁽²⁾	23	הכנסות אחרות
8,235	2,442	1,365	82,757	3,513	סה"כ הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
0	1	120	809	2,144	סה"כ הכנסות מעסקאות חליפין
0	0	0	0	28	הכנסות אחרות
8,235	2,443	1,485	83,566	5,686	סה"כ הכנסות
7,294	392	1,184	9,384	3,479	תמיכות
180	471	420	15,803	1,053	הוצאות תפעוליות
133	1,334	216	729	155	שכר עבודה והטבות לעובדים
38	166	47	545	120	הנהלה וכלליות
0	8	10	107	0	שיווק ויחסי ציבור
628	65	(3)	54,954 ⁽³⁾	1,929	הוצאות אחרות (נטו)
8,273	2,436	1,873	81,522	6,736	סה"כ הוצאות
(38)	7	(388)	2,044	(1050)	עודף (גירעון) חשבונאי (נטו)

על פי הדוחות הכספיים של המשרדים לשנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה. יתכנו פערים בשל הפרשי עיגול.

- (1) משרד הבריאות - דוח סולו ללא איחוד בתי החולים הממשלתיים.
- (2) הסעיף כולל גביה של ביטוח לאומי לסל הבריאות, של כ-27,952 מלש"ח, והכנסות ממיסים ואגרות, של כ-100 מלש"ח.
- (3) הסעיף כולל העברת ביטוח לאומי לקופות החולים עבור סל הבריאות, השלמה למימון עלות סל הבריאות, מחקר ופיתוח, הוצאות מימון והוצאות אחרות.



לוח 9: נתוני תמצית הביצוע הכספי לשנת 2020 (במיליוני ש"ח, בבסיס מצטבר(1))

משרדי ממשלה נבדקים, דוח כספי לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר 2020					
הפנים	המשפטים	הכלכלה והתעשייה	הבריאות ⁽²⁾	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	סה"כ הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
0	5	88	712	1,335	סה"כ הכנסות מעסקאות חליפין
4	0	0	0	139	הכנסות אחרות
9,737	2,357	1,737	78,095	6,356	סה"כ 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	סה"כ הוצאות
89	(36)	24	1,097	(367)	עודף (גירעון) חשבונאי (נטו)

על פי הדוחות הכספיים של המשרדים לשנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה. יתכנו פערים בשל הפרשי עיגול.

(1) ראו הערה 2 לעיל.

(2) דוח כספי סולו של משרד הבריאות, ללא איחוד עם בתי החולים הממשלתיים.



להלן ניתוח לכל משרד ומשרד בהתאם ללוחות שלעיל:

1. משרד הבינוי והשיכון

היקף ההכנסות מעסקאות חליפין של משרד הבינוי והשיכון הוא הגבוה ביותר מקרב המשרדים שנבדקו. בשנת 2021 חלה עלייה ניכרת בהכנסות מביצוע עבודות, עלייה בשיעור של כ-68% בהשוואה לשנת 2020, והן הסתכמו בכ-1.84 מיליארד ש"ח. לעומת זאת, ההכנסות של המשרד מתקציב פחתו בכ-28% בהשוואה לשנת 2020, והסתכמו בכ-3.49 מיליארד ש"ח. יצוין כי המשרד מכיר בהכנסות מחוזי הקמה²⁵ באופן יחסי לשיעור השלמת החוזה, בהתאם להתקדמות המיזם.

בתשובת משרד הבינוי והשיכון מינואר 2023 (להלן - תשובת משרד הבינוי) הוסבר כי הגידול בהכנסות משווקים בשנת 2021 נובע מתשלום חובות עבר מרשות מקרקעי ישראל בסך 563 מלש"ח, וכי הירידה בהכנסות מתקציב נובעת מגידול מהכנסות שיווק ומירידה בהוצאות פיתוח נטו.

2. משרד הבריאות

ההוצאות התפעוליות במשרד הבריאות הן הגבוהות ביותר מקרב המשרדים שנבדקו. בשנת 2021 הן התאפיינו בגידול של כ-595 מלש"ח בסעיף רכישת שירותים רפואיים מגופים חיצוניים ופעילות רגולטורית, ובגידול של כ-166% בהוצאות בגין צריכת תרופות, שהגיעו לכ-2,196 מלש"ח. כנגד גידול זה פחתו ההוצאות בגין ציוד עזר רפואי בכ-54%, והגיעו לכ-1,233 מלש"ח. יצוין כי למשבר הקורונה הייתה השפעה מכרעת על גובה ההוצאות.

3. משרד הכלכלה והתעשייה

מהדוחות הכספיים של משרד הכלכלה והתעשייה עולה כי חל גידול של כ-24% בהיקף התמיכות בשנת 2021 בהשוואה לשנת 2020, ובהמשך לגידול של כ-92% בהיקף התמיכות בשנת 2020 לעומת שנת 2019. היקף התמיכות הגיע לכ-1,184 מלש"ח. עוד יצוין כי במאזן המשרד נרשמו נוסף על כך התחייבויות בגין תמיכות בסך כ-41 מלש"ח וכן התחייבויות תלויות בגין תמיכות²⁶ בסך כ-11 מלש"ח. משבר הקורונה השפיע בעיקר על התמיכות ועל המענקים המיוחדים להתמודדות עם המשבר, בהם סיוע בהתאמות לעסקים, סיוע למעונות יום פרטיים, קידום הייצוא לחו"ל, מענק לשימור עובדים ושיפוי רשויות מקומיות בגין ארנונה.

4. משרד המשפטים

בשנת 2021 חל גידול של כ-22% בהכנסות המשרד מאגרות, ואלו הסתכמו בכ-790 מלש"ח. גידול זה מקורו בסוגי אגרות שונים שגובה המשרד - מרשם החברות והשותפויות, מרשות הפטנטים, מרישום והסדר מקרקעין ומרשם המשכונות - אגרות שגדלו בכ-52 מלש"ח, בכ-25 מלש"ח, בכ-25 מלש"ח ובכ-19 מלש"ח, בהתאמה. יצוין כי האגרות

25 חוזי התקשרויות של המשרד עם קבלני פיתוח במסגרת פיתוח אתרי תשתית ובינוי.

26 התחייבויות תלויות בגין תמיכות, שהן מחויבות אפשרית מן העבר ואשר קיומן יאומת רק אם יתרחשו או לא יתרחשו אירועים עתידיים לא ודאיים שאינם בשליטת המשרד.



השנתיות של רשם החברות והשותפויות נרשמות על בסיס צבירה, ואילו ההכנסות מיתר האגרות נרשמות ברובן על בסיס מזומן.

5. משרד הפנים

בשנת 2021 חלה ירידה של כ-22% בסעיף ההוצאות בגין תמיכות והקצבות, סעיף שהסתכם בכ-7,293 מלש"ח. עיקר הירידה נובע מקיטון בסעיף סיוע בתשתית לרשויות מקומיות, שפחת בכ-2,903 מלש"ח.

כמו כן חל בשנת 2021 גידול של כ-18% בהוצאות התפעוליות, והן הגיעו לכ-180 מלש"ח. עיקר הגידול נרשם בסעיפי ייעוץ וקבלני משנה ובסעיף תפעול ותחזוקה. נוסף על כך נרשמו הוצאות אחרות בסך כ-628 מלש"ח²⁷.

בתשובת משרד הפנים הוסבר כי בעוד שבשנת 2020 הקצה משרד הפנים תקציב של כ-3 מיליארד ש"ח לרשויות המקומיות לצורך שיפוי בגין אובדן הכנסות עקב מגפת הקורונה, הרי שבשנת 2021 לא התקבל תקציב זה. עוד הסביר המשרד כי הגידול בסעיף הייעוץ בשנת 2021 נובע מהירידה בהיקף הייעוץ בשנת 2020, שנבעה מהסגרים ומצמצום הפעילות במשק בשל מגפת הקורונה.

דוחות על המצב הכספי

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

לוח 10: נתוני המצב הכספי ליום 31.12.21 (במיליוני ש"ח)

משרדי ממשלה נבדקים, דוח כספי ליום 31 בדצמבר 2021					
הפנים	המשפטים	הכלכלה והתעשייה	הבריאות	הבינוי והשיכון	
					המצב הכספי
					נכסים שוטפים
0	1	22	0	2	מזומנים ופיקדונות
15	131	108	2,617	528	חייבים ויתרות חובה ⁽¹⁾
1	0	0	263	0	מלאי
16	132	130	2,880	530	סה"כ
					נכסים לא שוטפים
7	14	12	14	5	פיקדון בגין כלי רכב
151	0	134	2,161	0	מלאי בלתי שוטף
25	408	42	2,126	15,046	רכוש קבוע ונכסים בלתי מוחשיים (נטו)

27 הוצאות בגין חלוקת תווי מזון לאוכלוסיות מוחלשות שנפגעו כלכלית עקב משבר הקורונה.



משרדי ממשלה נבדקים, דוח כספי ליום 31 בדצמבר 2021					
הפנים	המשפטים	הכלכלה והתעשייה	הבריאות	הבינוי והשיכון	
0	50	47	7,993	268	יתרות חובה אחרות לזמן ארוך ⁽²⁾
183	472	234	12,294	15,319	סה"כ
199	603	364	15,174	15,849	סה"כ נכסים
					התחייבויות שוטפות
0	0	0	121	70	ספקים ונותני שירותים
25	134	217	1,041	254	זכאים ויתרות זכות
0	225	22	1,610	4,446	התחייבויות שוטפות אחרות
25	360	239	2,772	4,770	סה"כ
					התחייבויות לא שוטפות
40	227	26	182	28	התחייבויות בשל סיום יחסי עובד-מעביד (נטו)
0	29	8	546 ⁽³⁾	136	הפרשה לתביעות משפטיות
0	0	904	5	0	התחייבויות לא שוטפות אחרות
40	256	938	733	164	סה"כ
65	616	1,177	3,505	4,934	סה"כ
134	(13)	(813)	11,669	10,914	נכסים נטו / גירעון בהון

על פי הדוחות הכספיים של המשרדים לשנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה. יתכנו פערים בשל הפרשי עיגול.

- (1) לפירוט נוסף בנושא סעיף זה ראו מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מאי 2022, "הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה".
- (2) סעיף יתרות חובה אחרות לזמן ארוך בלוח זה כולל: במשרד הבינוי והשיכון - תשלום בגין זכות שימוש עתידית; במשרד הבריאות - השקעה בישויות מוחזקות ופיקדונות מיועדים; במשרד הכלכלה - הלוואות מקרן עסקים במצוקה והשקעה בקרנות הון צמיחה; במשרד המשפטים - הכנסות לקבל בגין אגרות שנתיות של רשם החברות והשותפויות.
- (3) בשנת 2021 לא בוצעה הערכה להיקף ההפרשה הנדרש בהתאם לתביעות הפתוחות הקיימות. ההפרשה בספרים בגין תביעות אלו עומדת על יתרתה בשנים קודמות. ההיקף המשמעותי נובע בעיקר מחשיפה לתביעות משפטיות בגין רשלנות רפואית.



לוח 11: נתוני המצב הכספי ליום 31.12.20 (במיליוני ש"ח)

משרדי ממשלה נבדקים, דוח כספי ליום 31 בדצמבר 2020					
הפנים	המשפטים	הכלכלה והתעשייה	הבריאות	הבינוי והשיכון	
					המצב הכספי
					נכסים שוטפים
					מזומנים ופיקדונות
13	1	20	0	0	
58	74	138	1,525	623	חייבים ויתרות חובה
1	0	0	214	0	מלאי
72	75	158	1,739	623	סה"כ
					נכסים לא שוטפים
					פיקדון בגין כלי רכב
7	14	13	21	5	
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	סה"כ
249	519	470	13,514	15,965	סה"כ
					התחייבויות שוטפות
					ספקים ונותני שירותים
0	0	0	50	53	
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	סה"כ
					התחייבויות לא שוטפות
					התחייבויות בשל סיום יחסי עובד-מעביד (נטו)
40	210	26	169	28	
0	21	13	566	136	הפרשה לתביעות משפטיות



משרדי ממשלה נבדקים, דוח כספי ליום 31 בדצמבר 2020					
הפנים	המשפטים	הכלכלה והתעשייה	הבריאות	הבינוי והשיכון	
0	0	790	3	0	התחייבויות לא שוטפות אחרות
40	231	829	738	164	סה"כ
80	559	873	3,546	4,003	סה"כ התחייבויות
169	(40)	(403)	9,968	11,962	נכסים נטו / גירעון בהון

על פי הדוחות הכספיים של המשרדים לשנת 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה. יתכנו פערים בשל הפרשי עיגול

להלן ניתוח לכל משרד ומשרד על פי הלוחות שלעיל:

1. משרד הבינוי והשיכון

בשנת 2021 חלה ירידה של כ-16% ביתרת החייבים ויתרות החובה של משרד הבינוי והשיכון, והיא הסתכמה בכ-528 מלש"ח. הירידה נבעה בעיקרה מגידול בהפרשה לחובות מסופקים, שעלו לכ-810 מלש"ח.

משרד הבינוי כתב בתשובתו כי הוא פועל ככל יכולתו לגביית חובות, לרבות באמצעות מנגנוני תמריץ חוזיים מול החברות המאכלסות. המשרד הסביר כי בשנת 2021 שונה אופן חישוב ההפרשה לחובות מסופקים של דיירי הדיור הציבורי בהתאם לוותק החוב ולאופי החייב.

מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון יבחן דרכים להקטנת ההפרשה לחובות מסופקים, לרבות נקיטת הליכי גבייה מיד בחלוף המועד לתשלום וקבלת בטחונות נדרשים בעת ביצוע התשלום.

החשב הכללי השיב למשרד מבקר המדינה כי ימשיך לעקוב אחר טיפול משרד הבינוי והשיכון בנושא בהתאם לתוכנית העבודה.

כמו כן חל גידול של כ-43% בסעיף זכות שימוש עתידית, והוא הסתכם בכ-268 מלש"ח. סעיף זה נוגע לגידול ביתרת הזכות הנובעת מהתקשרות של המשרד עם הסוכנות היהודית, לצורך השקעה משותפת של המדינה והסוכנות, במימון הקמתן של כ-2,650 יחידות דיור לגיל הזהב. לפי ההסכם מחויבת הסוכנות היהודית להעמיד לרשות המשרד את יחידות הדיור להשכרה לזכאים.

בסעיף הכנסה נדחית בגין חוזי הקמה, שהוא חלק מההתחייבויות השוטפות, חל גידול של כ-24%, והוא הסתכם בכ-4,445 מלש"ח. סעיף זה נוגע למיזמי פיתוח שמבצע המשרד



במתכונת של משק כספים סגור. יתרת ההכנסה הנדחית מייצגת סכומים של מקדמות שהתקבלו מעבר לעלויות שהתהוו.

2. משרד הבריאות

במשרד הבריאות חל בשנת 2021 גידול ניכר, של כ-72% בסעיף חייבים ויתרות חובה, והוא הגיע לכ-2,617 מלש"ח. עיקר הגידול נבע מסעיף הוצאות מראש, שעלה מכ-362 מלש"ח בשנת 2020 לכ-1,103 מלש"ח בשנת 2021, ומסעיף מקדמות לספקים, שעלה מכ-580 מלש"ח בשנת 2020 לכ-975 מלש"ח בשנת 2021.

ראוי לציין כי בשווי המלאי הבלתי שוטף (חירום) חל גידול של כ-23%, והוא הסתכם בכ-2,162 מלש"ח. זאת בעיקר עקב גידול של כ-456 מלש"ח בשווי מלאי ציוד עזר רפואי.

בסעיף ההתחייבויות השוטפות במשרד הבריאות נרשמה ירידה של כ-343 מלש"ח בסעיף הזכאים ויתרות זכות, והוא הסתכם בכ-1,041 מלש"ח. נרשמה עלייה של כ-236 מלש"ח בהתחייבויות בגין תמיכות, ואלו הסתכמו בכ-1,610 מלש"ח.

3. משרד הכלכלה והתעשייה

יתרת הזכאים ויתרות הזכות במשרד הכלכלה והתעשייה גדלה בשנת 2021 בכ-798% והגיעה לסך כ-217 מלש"ח. כ-73% מסכום זה הם התחייבויות לתשלום שטרם שולמו בשנת 2021.

יתרת ההשקעה בקרנות הון צמיחה ירדה בשנת 2021 בכ-75% לכ-28 מלש"ח. הירידה נובעת מהחזר השקעה מאחת משתי שותפויות עימן התקשר המשרד מדצמבר 2015 למתן פתרונות מימון לטווח ארוך ולהשקעה בעסקים בינוניים כדי לגשר על הפער הקיים בין צורכי העסקים להיצע ההון בשוק.

4. משרד המשפטים

במשרד המשפטים חל בשנת 2021 גידול של כ-204% ביתרת החייבים בגין עסקאות חליפין, ואלו הגיעו לכ-49 מלש"ח בסוף השנה. הגידול נובע בעיקרו מגידול בהוצאות מראש (תשלומים ששילם המשרד ושהתמורה טרם התקבלה עד תום השנה²⁸).

5. משרד הפנים

יתרת החייבים ויתרות החובה במשרד הפנים ירדה בשנת 2021 בשיעור של כ-74% והסתכמה בכ-15 מלש"ח. הירידה נבעה מקיטון ביתרת החייבים בגין בחירות (מימון בחירות לפי חוק מימון מפלגות). יתרה זו הסתכמה בכ-13 מלש"ח, ירידה של כ-44 מלש"ח משנת 2020.

28 הגידול נובע בעיקר מתשלומי ארנונה ודמי ניהול למבנים בגין שנת 2022 ששולמו מראש וכן בתשלום מראש עבור רישוי ותחזוקת תוכנות וחומרה.

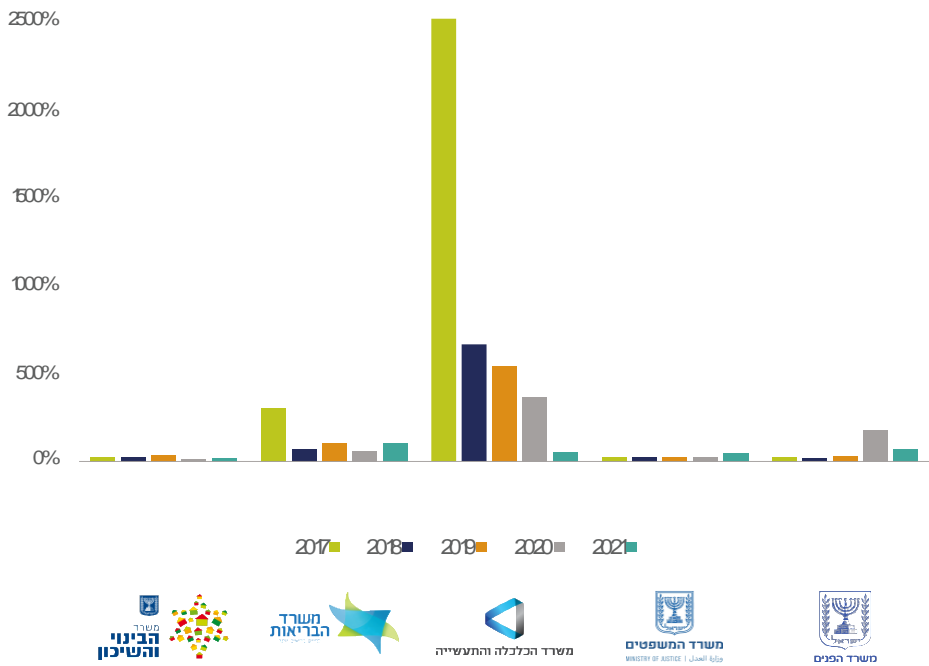


יחסים פיננסיים

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 האמורה²⁹. בתרשים שלהלן תוצאות הבדיקה של משרד מבקר המדינה על 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 16: היחס השוטף בשנים 2017 - 2021 במשרדי ממשלה נבחרים



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

29 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 לגבי שיעור היחס השוטף (בין 11% במשרד הבינוי והשיכון לבין 104% במשרד הבריאות, נכון לשנת 2021). במשרד הכלכלה והתעשייה שיעור היחס השוטף גבוה מאוד (בין 2523% בשנת 2017 ובין 54% בשנת 2021). חלה בו ירידה בשנים שנבדקו, והיא נבעה בעיקר מקיטון בנכסים השוטפים בשנים 2017 - 2020 ומגידול בהתחייבויות השוטפות בשנת 2021. בשנים שנבדקו, למעט שנת 2021, שיעור היחס השוטף במשרד הכלכלה והתעשייה גבוה במידה ניכרת מהמשרדים האחרים, כיוון שההתחייבויות השוטפות של המשרד נמוכות יחסית להם. בשנת 2017, ההתחייבויות היו נמוכות במיוחד ועל כן היחס השוטף היה גבוה באופן חריג.

משרד הכלכלה והתעשייה השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2022 (להלן - תשובת משרד הכלכלה) כי בהמלצת רואה החשבון המבקר, בהתאם לכללי החשבונאות המקובלים, נרשמו בשנת 2021 לראשונה הוצאות לשלם אשר הגדילו את ההתחייבויות השוטפות והקטינו את היחס השוטף, שהיה גבוה מאוד בשנים קודמות מאחר שההוצאות לא נכללו בדוחות.

במשרד הבינוי והשיכון ובמשרד המשפטים יש יציבות בשיעור היחס השוטף במשך השנים (בין 11% ל-31%). במשרד הבריאות ניכר לאורך השנים היעדר יציבות בשיעור היחס השוטף.

במשרד הפנים הייתה יציבות בשיעור היחס השוטף בשנים 2017 - 2019 (כ-25%), אולם בשנת 2020 חל גידול ל-181%. גידול זה נבע הן מגידול בנכסים השוטפים והן מקיטון בהתחייבויות השוטפות. בשנת 2021 ירד היחס לכ-63% בעקבות ירידה ניכרת בחייבים וכן יתרות חובה.

משרד הפנים השיב כי הירידה ביתרת החייבים בשנת 2021 נובעת בעיקרה מהורדת יתרת החייבים בגין בחירות לפי חוק מימון מפלגות.

חוות דעת רואי החשבון המבקרים בדוחות הסולו של המשרדים

במשרד המשפטים ובמשרד הכלכלה והתעשייה ניתנה חוות דעת ללא הסתייגויות של רואי החשבון המבקרים על דוחות הסולו של המשרדים לשנת 2021.

להלן פירוט הסתייגויות והערות של רואי החשבון המבקרים בדוחות הסולו של משרד הבריאות, משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון:

1. משרד הבריאות

בדוח הסולו של משרד הבריאות, נכללו הערכות והסתייגויות של רואי החשבון המבקרים כדלקמן:

א. בשל אי התממשקות של המערכת הלוגיסטית למערכת הפיננסית, וקיומם של תיקונים ידניים רבים, יתרת המלאי וההפרשה לירידת ערך בוקרה באופן חלקי.



- ב. עלות הרכוש הקבוע אינה משקפת את מלוא הנכסים שבבעלות המשרד וכוללת נכסים שיתכן כי יצאו מכלל שימוש אולם לא נגרעו ממצבת הנכסים. בכמה בתי חולים לא הוצג נתוני רכוש קבוע, למעט מבנים.
- ג. נכסים בלתי מוחשיים שבבעלות המשרד אינם מנוהלים בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים ואינם כלולים בדוחות הכספיים.
- ד. לא התקבלו בסיסי הנתונים ותחשיבי האקטואריה עליהם מבוססת ההפרשה בגין תביעות רשלנות מקצועית ולא נכלל גילוי על כל התביעות כנדרש לפי כללי החשבונאות. יתכן כי ההפרשה והגילוי אינם משקפים את ההתחייבות הצפויה.
- ה. ההתחייבות אקטוארית בגין פנסיה תקציבית לעובדי בתי החולים, המופיעה בדוחות הכספיים של בתי החולים, היא בהיקף גבוה מגובה קרן ההון בגין פנסיה תקציבית, המופיעה בדוח הכספי של המשרד ובדוח המאוחד, הערוכה בהתאם להנחיות החשב הכללי.
- ו. קיימות יתרות שליליות בסך כ-15 מל"ח בגין גבייה באמצעות כרטיסי אשראי, שלא בוקרו עקב אי קבלת אסמכתאות ואי קיום ממשק תקין בין הסליקה של חברות האשראי לעסקאות המבוצעות בשרת התשלומים.
- ז. חלק מהנתונים הרלוונטיים לדוחות הכספיים של בתי החולים, לרבות מבנים, ותחשיבים אקטואריים בגין רשלנות רפואית, פנסיה תקציבית והפרשה למחלה לא בוקרו על ידי רואי החשבון המבקרים של בתי החולים.
- ח. לא התקבלו ראיות ביקורת לגבי נתונים כספיים מסוימים הקשורה למשבר הקורונה, עקב חסיון משפטי.

2. משרד הפנים

בדוח הסולו של משרד הפנים נכללה הערה של רואי החשבון המבקרים לפיה לא קיבלו את המידע והראיות הנדרשים לצורך ביקורת ההפרשות בגין תביעות משפטיות ולא היה באפשרותם לנקוט נהלים חלופיים לאימות התביעות המשפטיות וההפרשות בגין אותן תביעות.

3. משרד הבינוי והשיכון

בדוח הכספי של משרד הבינוי והשיכון נכללה חוות דעת מסויגת ולפיה ההכרה בהכנסות ובהוצאות נעשית בכל אתר פיתוח, והחלק היחסי של ההכנסה מוכר בדוח על הביצוע הכספי בהתאם לביצוע העלויות שהתהוו בפועל, וזאת שלא בהתאם לתקן חשבונאות ממשלתי מספר 11 - חוזי הקמה, שלפיו יש לקבוע אומדן לעלויות ולהכנסות הנובעות מחוזי ההקמה ולהכיר בהכנסות ובהוצאות המתהוות על בסיס שיעור ההתקדמות (ראו לעניין זה בהמשך הפרק בנושא מערכות המידע הפיננסיות במשרד הבינוי והשיכון).

משרד הבינוי כתב בתשובתו כי הוא נוקט גישה שמרנית שבה הוא מכיר בהכנסה עד לגובה ההוצאה, שכן זה האומדן המדויק ביותר בכלים העומדים לרשות המשרד.



עלה כי ביחס לשלושה (משרד הבריאות, משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון) מבין חמשת המשרדים שנבדקו ניתנה חוות דעת מסתייגת של רואי החשבון המבקרים לדוחות הכספיים של המשרדים לשנת 2021.

מומלץ כי המנכ"לים והחשבים של משרדי הבריאות, הפנים והבינוי והשיכון יפעלו לתיקון הליקויים בגינם ניתנו הערות רואי החשבון המבקרים ובהתאם לקבלת חוות דעת ללא כל הסתייגות של רואי חשבון על הדוחות הכספיים של משרדיהם.

משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה כי ההסתייגות בחוות דעת רואי החשבון המבקרים בעניין הצגת הרכוש הקבוע, נוגעת לרכוש קבוע שיצא מכלל שימוש ממצבת הנכסים של המשרד, שרובו מופחת במלואו, וכי המשרד יפעל לגרירת רכוש זה ממצבת הנכסים. עוד מסר המשרד כי מבין בתי החולים הכלליים קיים בית חולים אחד שאינו מציג את נתוני הרכוש הקבוע, והנתונים האלו יוצגו החל מהדוחות הכספיים לשנת 2022. כמו כן, כחלק מתהליך ההסבה של מערכות המידע בבתי החולים הפסיכיאטריים והגריראטריים למערכת מידע חדשה, המתוכנן לביצוע עד שנת 2024, מבוצע פרויקט של רישום הרכוש הקבוע בדוחותיהם הכספיים של בתי החולים.

לעניין אי-ניהול הנכסים הבלתי מוחשיים בהתאם לכללי החשבונאות ואי-הכללתם בדוחות הכספיים, השיב משרד הבריאות כי הוא החל לפעול לטיוב נתונים ולשחזור מידע לגבי נכסים אלו, שהם בעיקר מערכות מידע בבעלות המשרד. כמו כן התחיל המשרד לבנות תוכנית לרישום הנכסים מכאן ואילך, והם צפויים להיכלל בדוחות הכספיים משנת 2023.

בתשובת החשב הכללי נכתב כי בהתאם לתוכנית העבודה של החשב הכללי יבוצע מעקב אחר טיפול משרד הבריאות בהערות הכלולות בחוות דעת רואי החשבון המבקר של המשרד.

בתשובת משרד הפנים נכתב כי חשבות המשרד תפעל מול הלשכה המשפטית לקבלת נתונים בדבר התביעות המשפטיות.

בתשובת החשב הכללי נכתב כי בהתאם לתוכנית העבודה של החשב הכללי יבוצע מעקב אחר טיפול משרד הפנים בהערות הכלולות בחוות דעת רואי החשבון המבקר, וכי בשנת 2023 יקודם פרויקט - בהובלת החשבונאית הראשית ובשיתוף פרקליטות המדינה - שצפוי לחבר באמצעות מרכב"ה בין נתוני התביעות המנוהלות בפרקליטות למשרדי הממשלה.

מערכות מידע פיננסיות בגופים הכלולים בדוחות הכספיים של המדינה

ניהול הפעולות הכספיות של הממשלה והישויות המדווחות האחרות מבוצע במערכות מידע תפעוליות וכספיות ייעודיות ובמערכת הכספית הרוחבית - מרכב"ה. במערכות אלו מנוהלים נכסים, התחייבויות, הכנסות והוצאות של גופי מדינה בערך מצטבר של טריליוני ש"ח. הממשלה הטילה את האחריות למרכב"ה על החשב הכללי³⁰.

30 ראו להלן בפרק בעניין האחריות למערכות מידע כספיות בממשלה.



השימוש במערכות מידע כספיות הוא בעל תועלות רבות לניהול אמין ויעיל של פעילות תפעולית של הממשלה, אולם הוא גם יוצר סיכונים שיש להגדירם, לטפל בהם ולהפחיתם. תנאי הכרחי ומקדמי לניהול הסיכונים הנובעים משימוש במערכות מידע כספיות הוא ביצוע סקר סיכונים שימפה את הסיכונים השונים, את טיבם ואת מידת חומרתם, וכן ביצוע ביקורות שוטפות על ניהול ההיבטים הכספיים במערכות המידע. לשם עריכת סקרי סיכונים וביקורת, או כחלק מהכנתם, נדרש תיעוד מלא ומפורט של התהליכים הכספיים במערכת המידע, הכולל פירוט של התהליך הכספי ושל השפעותיו על הרישום המבוצע בבסיסי הנתונים של מערכת המידע ושל המערכות המקושרות אליה.

נמצא כי במרכב"ה לא נערכה ביקורת מערכות מידע על התהליכים הכספיים במערכת ולא נערך סקר סיכונים בשמונה השנים האחרונות לפחות. עוד נמצא כי אין תיעוד מפורט של התהליכים הכספיים המנוהלים במערכת ושל הבקורות המובנות בה, למעט תיעוד המוטמע בתוך קוד המערכת ותיעוד שבוצע על ידי יחידת ניהול הסיכונים באגף החשב הכללי. כמו כן, יש תיעוד חלקי של בדיקות הקבלה שבוצעו בעת ביצוע שינויים במערכת.

בתשובת החשב הכללי נכתב כי "החשב הכללי רואה חשיבות רבה בניהול מיטבי של הנתונים במרכב"ה המהווה תשתית מחשובית מרכזית להיבטי הפעילות הלוגיסטית והפיננסית הממשלתית". לעניין ביקורות במרכב"ה ציין החשב הכללי כי מרכב"ה מוגדרת כתשתית מדינה קריטית, וכי היא כפופה להנחיות ופיקוח של מערך הסייבר הלאומי ועוברת ביקורות באופן שוטף. עוד ציין החשב הכללי בתשובתו כי במרכב"ה בקורות מובנות החוסמות ומונעות התרחשות של סיכונים תהליכיים וכן ביקורות מתרועעות המאפשרות היערכות ופעולות תיקון תוך הפעלת שיקול דעת, נוסף על מגוון דוחות בקרה ניהוליים לצורכי בחינה וסקירה אנליטית של נתונים. החשב הכללי פירט עוד כי יחידת ניהול הסיכונים, המנחה על עריכת סקרי סיכונים בחשבונות המשרדים, ערכה תיעוד רחבי של הבקורות, הסיכונים והפערים בתהליכים כספיים תפעוליים המבוצעים באמצעות מרכב"ה.

לעניין תיעוד התהליכים הכספיים, ציין החשב הכללי כי "קיים תיעוד תהליכים במסמכי 'בלופרינט'". אשר לתיעוד בדיקות הקבלה, ציין החשב הכללי כי כחלק ממתודולוגיית ניהול הפרויקטים של מרכב"ה - האחריות לכתיבת תסריטים, ביצוע בדיקות קבלה ותיעוד שלהם היא של הלקוחות השונים של מרכב"ה.

יצוין כי, הביקורת אשר בחנה את המסמך "מחזור חיי הפרויקט" שמסרה החשבונאית הראשית למשרד מבקר המדינה העלתה כי נרשם בו שהאחריות לבקרה על תהליך בדיקות הקבלה היא של מנהל הפרויקט מטעם מרכב"ה בליווי צוות היישום האחראי, וכי לא נקבע במסמך מי האחראי לתיעוד בדיקות הקבלה.

מומלץ כי החשב הכללי יפעל לעריכת סקר סיכונים מקיף וביקורת מערכות מידע מלאה על התהליכים הכספיים המנוהלים במרכב"ה וכן יודא קיומו של תיעוד מפורט של כלל התהליכים הכספיים המנוהלים במערכת.



סיכונים במערכות מידע פיננסיות במשרדי הממשלה

על פי מתודולוגיות מקובלות להערכת סיכונים ארגוניים, סיכונים שמקורם במערכות מידע הם אחד מגורמי הסיכון העיקריים לארגון. את סיכוני מערכות המידע אפשר לסווג בכמה דרכים, ובהן: סיכוני אבטחה - חשש לשיבוש נתונים עסקיים עקב גישה או שימוש בלתי מורשים; סיכוני זמינות - היעדר נגישות של נכסים טכנולוגיים של הארגון הדרושים לפעילותו התקינה; סיכוני ביצועים - פגיעה בכושר הפעולה של הארגון עקב האטה או שיבוש של הגישה למערכות הטכנולוגיות; סיכוני ציות - אי-התאמה של מערכות המידע לחוקים ולרגולציה.

חלק גדול מהאיומים על מערכות מידע נוגע למערכות מידע תפעוליות, למערכות מידע כספיות או למערכות תפעוליות הכוללות היבטים כספיים. עם זאת, למערכות מידע כספיות ולכאלו הכוללות היבטים כספיים, יכולים להיות סוגי סיכונים מיוחדים או כאלו הבאים לידי ביטוי באופן שונה.

עם סוגי הסיכונים במערכות מידע פיננסיות ניתן למנות בין היתר:

1. פגיעה ברציפות תפקודית ועקב כך הפרת התחייבויות חוקיות, רגולטוריות או חוזיות לביצוע תשלומים.
2. סיכוני דליפת מידע - פגיעה בפרטיות ובאינטרסים נוספים עקב דליפת מידע פיננסי על אזרחים, עובדים או ספקים.
3. פגיעה במהימנות הדוחות הכספיים ובאפשרות להסתמך עליהם לצורכי דיווח פיננסי.
4. סיכוני מעילות והונאות כלכליות.
5. סיכוני שינוי רגולציה ואי-התאמת אפיון הרכיב הפיננסי במערכת לתהליך העסקי או התפעולי.
6. אי-התאמה לדרישות דיווח פיננסי או ביקורת פיננסית.
7. סיכוני פריצה והשבתה במערכות כספיות ממשלתיות שנגישות לגורמי חוץ³¹.
8. סיכוני שיבוש ואי-התאמה בממשקים בין מערכות כספיות ביחידות או בגופים למערכת פיננסית מרכזית.

31 למשל בהחלטת ממשלה 260 מיום 26.7.20 בעניין תכנית להאצת השירותים הדיגיטליים לציבור ולקידום הלמידה הדיגיטלית ותיקון החלטת ממשלה, שם הוחלט על הרחבת הנגישות המקוונת של נתונים ושל שירותים פיננסיים לציבור.



הוראות בדבר בקרות על מערכות מידע

חוק פדרלי בארצות הברית משנת 2002 - המכונה "SOX³²" - חל על חברות ציבוריות הכפופות לתקנות הוועדה לניירות ערך ולבורסות של ארצות הברית. מטרתו העיקרית של חוק זה הן חיזוק הממשל התאגידי בארגון, הגברת אחריות הנהלת התאגיד ופיתוח מערך הבקרה הפנימית, באמצעים שונים ומגוונים שמטרתם לאפשר גילוי חולשות מהותיות בבקרה הפנימית וחיוב לבצע פעולות לתיקון.

בשנת 2006 הוגש דוח הוועדה לבחינת קוד ממשל תאגידי בישראל (ועדת גושן). הומלץ בו לאמץ חלקית כמה הוראות מה-SOX האמריקאי, ובכלל זה סעיף 404 לחוק, שבו נקבעה בין היתר אחריות הנהלת התאגיד להצהיר על הליכי בקרה פנימיים, לקיימם ולדווח עליהם, וכן החובה לכלול בדיווח הכספי של התאגיד הערכה מפורטת של אפקטיביות הליכי הבקרה הפנימית והנהלים לגבי תפעול החברה. ההמלצה הייתה לאמץ את הבקרות על הדיווח ולא על התפעול, וזאת בשל העלויות הכרוכות בכך. בהתאם, בדצמבר 2009 תוקנו תקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים), התש"ל-1970 באופן שאימץ אל הדין בישראל את המלצות ועדת גושן בדבר הערכת אפקטיביות הבקרה הפנימית והצהרת המנהלים. בהתאם לתקנות אלה, נדרשת הנהלת התאגיד לקבוע בקרה פנימית על הדיווח הכספי ועל הגילוי כדי לספק ביטחון סביר בדבר נכונותם ומנהלתם.

לפי התקנות, בדוח תקופתי של חברה יש לכלול דוח של הדירקטוריון ושל הנהלת התאגיד בנוגע לאפקטיביות מנגנוני הבקרה הפנימית על "הדיווח הכספי" ועל "הגילוי" כהגדרתם בתקנות, וכן פירוט של חולשות או של ליקויים מהותיים כהגדרתם בתקנות, ובתוך כך הפעולות שנקט התאגיד לתיקונם. כן יש לכלול דוח של רואה החשבון המבקר של התאגיד, שיכלול את חוות דעתו בנוגע לאפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי בתאגיד ובדבר חולשות מהותיות שזיהה, לרבות כאלה שלא ניתן להן גילוי נאות בדוח בדבר הערכת הדירקטוריון והנהלה את אפקטיביות הבקרה הפנימית.

בנובמבר 2010 פרסמה הרשות לניירות ערך את עמדת סגל הרשות³³ 199-9 בדבר עקרונות מנחים ליישום הערכת אפקטיביות של בקרה פנימית על הדיווח הכספי ועל הגילוי מצד הדירקטוריון והנהלה, בהתאם לתקנה 9' לתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים), התש"ל - 1970. לפי עמדת הרשות לניירות ערך, על ההנהלה והדירקטוריון של התאגיד לאמץ מודל להערכת אפקטיביות הבקרה הפנימית שיהיה מבוסס סיכונים וליישמו בהתייחס לסיכונים הייחודיים לתאגיד הקשורים בדיווח הכספי ובגילוי, וכל זאת בשימת דגש על היבט המהותיות. אחד מארבעת רכיבי המודל הוא בקרות כלליות על מערכות המידע (ITGC - Information Technology General Controls).

על פי עמדת הרשות, "על ההנהלה להפעיל שיקול דעת בקביעתה אילו מערכות מידע יכנסו לתחולת בדיקת הבקרות הכלליות על מערכות המידע. לצורך הערכת האפקטיביות של הבקרה הפנימית, על ההנהלה לבחון רק את אותן מערכות מידע הנוגעות לדיווח הכספי והגילוי. לעניין

32 The Sarbanes Oxley act of 2002 - חוק סרבנס אוקסלי הוא חוק פדרלי של ארצות הברית, שנחקק בעקבות כמה מקרים שבהם קרסו חברות עסקיות ציבוריות במפתיע בשל מעילות ואי-סדרים שהובילו לדיווחים כספיים מטעים.

33 עמדות סגל הרשות הן עמדות מקצועיות המשקפות החלטות ועמדות של הסגל בסוגיות הנוגעות ליישום דיני ניירות ערך. תוכן העמדות מנחה את הרשות בהפעלת סמכותן, והציבור יכול להשתמש בהן ולהחליף בנסיבות דומות.



הערכת אפקטיביות הבקרה הפנימית, אין צורך לבחון מערכות מידע הנוגעות בעיקר בהיבטים התפעוליים של התאגיד ושאינן נוגעות ישירות לדיווח הכספי ולגילויי".

הוראת תכ"ם 2.3.1 בדבר עריכת דוחות כספיים קובעת כך: "האחריות על הכנת הדוחות הכספיים של המשרד, וכן על עריכתם והצגתם, תחול על המנהל הכללי של המשרד ועל ראש אגף הכספים שלו".

נמצא כי הוראות תכ"ם בנוגע לעריכת דוחות כספיים ובקרה עליהם אינן כוללות הוראות שלפיהן יש לבחון את אפקטיביות הבקרה הפנימית באופן הכולל בקרות כלליות על מערכות המידע של משרדי הממשלה בדומה לעמדת רשות ני"ע בהתייחס לחברות ציבוריות. לפיכך, הוראות התואמות את SOX אינן מיושמות ביחס למערכות המידע הכספיות הפועלות במשרדי הממשלה שעליהן מבוססים הדוחות הכספיים.

באוקטובר 2022 מסרה החשבונאית הראשית למשרד מבקר המדינה כך: "בתקופה זו חטיבת חשבונאות ודיווח פועלת, באמצעות מומחים, לבחינת יישום SOX במשרדי הממשלה. בתקופה הקרובה צפוי להתבצע פיילוט בשני משרדים. תהליך זה יביא לשיפור הבקרות והדיווח הכספי וכן להגברת האחריות של ההנהלה על נתוני הדוחות הכספיים. כחלק מהתכנית ליישום SOX במשרדי הממשלה, החל תהליך של כתיבת תכנית ל-ITGC מרכזי על מערכת מרכב"ה".

עוד הוסיפה החשבונאית הראשית: "נכון להיום הרוב המוחלט של הישויות המאוחדות בדוחות הכספיים של המדינה עובר ביקורת של רואה חשבון חיצוני על הדוחות הכספיים. רואה החשבון המבקר נדרש לוודא ולאשר שנתוני הדוחות הכספיים אכן משקפים את מצבה הכספי והביצוע הכספי של הישות ושאינן בהם הטעייה מהותית. כיוון שמקור נתוני הדוחות הכספיים הינו מערכות מחשוב, דעתו של המבקר בדבר אמינות ושלמות התהליכים במערכות הכספיות צריכה לנוח. כמו כן, בהתאם לתקני ביקורת מקובלים, המבקר צריך להתייחס לאפקטיביות הבקרה הפנימית של המשרד. במידה שהמבקר מזהה חולשות בבקרה הפנימית או שעולה חשש לשלמות הנתונים הוא נדרש להעמיק ולהרחיב את הביקורת, למשל באמצעות ביקורת ענ"א על מערכות מחשוב שונות במשרד וכיו"ב. לאור חשיבות המערכות הכספיות של המשרדים והממשקים ביניהן, בחבילות הדיווח שרואי החשבון נדרשים למלא עבור משרדי הממשלה, הם נדרשים להתייחס לנושא המערכות הכספיות ולציין ליקויים, במידה שעלו בביקורת".

בתשובת החשב הכללי צוין כי על פי הנחייתו, "החשבונאית הראשית בוחנת בימים אלו גיבוש מתודולוגיית SOX על הדוחות הכספיים של הממשלה ושל משרדי הממשלה". עוד ציין החשב הכללי כי "סיכוני הדיווח הכספי נבחנים בימים אלו במסגרת פיילוט שנערך על ידי האגף ובו נבחן אופן אימוצו והתאמתו של מודל לבחינת אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי. בהתאם למסקנות עם השלמת הפיילוט על ידי החשב הכללי, ייקבעו העקרונות לבקרה הפנימית אותם יאמץ האגף בהקשר וכן העקרונות לבקרה במערכות המידע הכספית".

מומלץ כי החשב הכללי והחשבונאית הראשית ישלימו גיבוש תוכנית עבודה להגברת שילוב הבקרות הכלליות על מערכות המידע הכספיות בכלל משרדי הממשלה, הנגזר מיישום עקרונות SOX. זאת, בהתבסס על הפיילוט בשני המשרדים.



האחריות למערכות מידע כספיות בממשלה

רשות התקשוב הממשלתית³⁴ במערך הדיגיטל הלאומי מנחה את אגפי מערכות המידע במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, מקדמת משילות בתחום התקשוב הממשלתי, מטמיעה מתודולוגיות וסטנדרטים רוחביים ופועלת לפיתוח תשתיות, מערכות ושירותים ליעול עבודת הממשלה ולהנגשת מידע ושירותים ממשלתיים לציבור. הרשות מקדמת את מאמצי ההגנה על התשתיות ועל מערכות המידע הממשלתיות ופועלת לפיתוח ההון האנושי בתחום התקשוב הממשלתי³⁵.

בהחלטת ממשלה 2097 מאוקטובר 2014³⁶ נקבעו תחומי האחריות והסמכויות של יחידת מטה התקשוב הממשלתי. בהחלטה הוטל על הממונה על התקשוב הממשלתי "לפרסם הנחיות מקצועיות מחייבות בתחומי סמכותו למנהלי אגפי מערכות המידע במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, בתיאום עם הרגולטורים הרלוונטיים לעניין ולאחר היוועצות במנהלי אגפי מערכות המידע, במידת הצורך". בהחלטה הונחו מנכ"לי המשרדים ומנהלי אגפי מערכות מידע במשרדי הממשלה ויחידות הסמך להיוועץ בממונה על התקשוב הממשלתי ולפעול בשים לב לחוות דעתו במקרים אלו: לפני אישור תכנית עבודה שנתית של אגף מערכות מידע ותקצובה; לפני בקשת תוספות תקציביות משמעותיות (בהתאם להנחיות הממונה על התקשוב הממשלתי); לפני אישור מיזמים ברמת מורכבות גדולה וסיכון מיזמי גבוה בתחום מערכות המידע, כפי שיוגדרו בהנחיות הממונה על התקשוב הממשלתי, בשיתוף מנהלי אגפי מערכות המידע במשרדים ויחידות הסמך.

תחום המערכות הכספיות הוחרג בהחלטת הממשלה מחובת ההיוועצות האמורה של מנכ"לי המשרדים ומנהלי אגפי מערכות המידע במשרדי הממשלה ויחידות הסמך עם הממונה על התקשוב הממשלתי, אולם תחום זה לא הוחרג לעניין ההנחיות המקצועיות המחייבות שהממונה על התקשוב הממשלתי הוסמך לפרסם. החשבונאית הראשית מסרה למשרד מבקר המדינה כי ההחלטה נבעה בעיקר בשל העובדה שהאחריות למרכב"ה נותרה בניהול החשב הכללי וכן בשל ההשפעה של המערכות הכספיות על כלל התהליכים הכספיים של הממשלה המטופלים בידי החשב הכללי.

החלטת ממשלה 2097 הותירה את מיזם מרכב"ה בתחום האחריות של החשב הכללי במשרד האוצר. האחריות להקמתה וליישומה של מרכב"ה הוטלה על החשב הכללי מכוח כמה החלטות ממשלה³⁷. לפי עמדת החשבונאית הראשית במשרד האוצר, לאגף החשב הכללי סמכות הנוגעת למערכות המידע הכספיות מכוח אחריותו של החשב הכללי על נכסי המדינה, ומכאן שגם על הניהול ועל הביצוע של כלל הפעולות הכספיות של הממשלה המבוצעות במרכב"ה ובמערכות מידע כספיות ייעודיות.

34 בהחלטת ממשלה 2099 מאוקטובר 2014 שונה שמו של מטה התקשוב ל"רשות התקשוב הממשלתי", והיא הועברה ממשרד האוצר למשרד ראש הממשלה. ביולי 2021 החליטה הממשלה (בהחלטה מס' 135) להקים את מערך הדיגיטל הלאומי, שיכלול את רשות התקשוב הממשלתי ואת המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית". עוד נקבע בהחלטה כי המערך יתפקד כיחידה עצמאית, עם מטה מקצועי נפרד, תחת משרד הכלכלה והתעשייה.

35 ראו גם דוח מבקר המדינה, **דוח שנתי 2016** (2016), "התקשוב הממשלתי", עמ' 171.

36 החלטת הממשלה 2097 "הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי 'ישראל דיגיטלית'" (10.10.14).

37 החלטת הממשלה 848, "פרויקט 'ממשל זמין' ופרויקט 'מרכב"ה'" (15.9.03); החלטת הממשלה 1912, "פרויקט 'ממשל זמין' ופרויקט 'מרכב"ה'" (20.5.04); החלטת הממשלה 2815, "המשך יישום פרויקט מרכב"ה" (3.2.11).



באוגוסט 2022 מסר מערך הדיגיטל הלאומי למשרד מבקר המדינה כי כל יחידות מערכות המידע בממשלה צריכות להיות מונחות על ידי מערך הדיגיטל. עוד מסר מערך הדיגיטל כי הקידום והפיתוח של מערכות מתחומי תוכן מקצועיים שונים מונחים בהיבטי התוכן מצד הגורם המקצועי (כדוגמת החשב הכללי בתחום המערכות הכספיות), אולם ההנחיה לגבי ההיבטים הטכנולוגיים, הארכיטקטורה של המערכת ודרכי המימוש של התוכן, צריכה להיעשות במערך הדיגיטל.

בתשובת החשב הכללי נכתב כי הנהלת מרכב"ה הציגה לרשות התקשוב הממשלתי את תוכנית העבודה השנתית של מרכב"ה וקיימה איתה שיח בנושא, וכי בעבר התקיימו דיונים לגבי תיאום בין הגופים, למשל בעניין תיחום פעילות מרכב"ה.

למערכות המידע הכספיות הפועלות במשרדי הממשלה יש גם פן תפעולי שבו מנוהלת פעילות של המשרד הממשלתי, ומשכך הן כוללות הן היבטים תפעוליים והן היבטים כספיים. נוכח עמדות החשבונאית הראשית מחד ומערך הדיגיטל מאידך, ובהעדר חלוקת סמכויות ברורה, קיים סיכון כי בהעדר גורם מנחה מקצועי מערכות המידע הכספיות יהיו חשופות לסיכונים, והידע המקצועי של הממונה על התקשוב הממשלתי לא יבוא לביטוי בכל הנוגע למערכות אלו.

מומלץ כי חובת ההיוועצות של מנכ"לי המשרדים ומנהלי אגפי מערכות המידע עם הממונה על התקשוב הממשלתי, בנסיבות שפורטו בהחלטת ממשלה 2097, תכלול גם מערכות מידע ייעודיות שיש להן היבטים כספיים. בשל השילוב של פעולות כספיות במערכות ייעודיות אלו, ולנוכח הסיכונים הייחודיים הקיימים במערכות כספיות - שיש להתחשב בהם כבר בשלבי האפיון של המערכות - מומלץ שבהיוועצות זו יעורבו גם נציגי החשב הכללי. לשם כך מומלץ כי אגף החשב הכללי ורשות התקשוב הממשלתי יסדירו ביניהם את האחריות למתן הנחיות מקצועיות בנוגע לכלל ההיבטים העולים במערכות מידע כספיות.

בתשובת מערך הדיגיטל הלאומי נכתב כי מערך הדיגיטל הלאומי מסכים עם המלצת מבקר המדינה.

תפקיד החשב במשרדי הממשלה ואחריותו בתחום מערכות מידע כספיות

חשבי משרדי הממשלה ויחידות הסמך אחראים לביצוע תקציב המדינה, והם משמשים זרועו הארוכה של החשב הכללי וכמוציאים לפועל של תקציב המדינה. לפי הוראות תכ"ם³⁸, במסגרת תפקידם נדרשים חשבי המשרדים להיות מעורבים בהכנת תקציב המשרד ולפקח על אופן ביצועו. עליהם לאשר ולחתום על התחייבויות כספיות של המשרד ולהיות אחראים לביצוע תשלומים בגין התחייבות ובגין חיובים שכנגדם לא הוקמה התחייבות. עליהם לוודא כי הפעולות המתבצעות בחשבות המשרד מתועדות באופן נאות ובאמצעים הנדרשים והמתאימים לצורך ביצוע מעקב וביקורת וכן כי ניתן לפעולות אלו ביטוי חשבונאי נאות בספרי היחידה. כן באחריותם לוודא כי הפעולות מבוצעות בהתאם לחוק, לתקש"ר, להודעות החשב הכללי ולהוראות התכ"ם הרלוונטיות. כמו כן על חשב המשרד להקפיד לקיים תהליכי בקרה ומעקב על עבודת חשבות

38 הוראות תכ"ם 1.1.2, אחריות החשב.



המשרד, במטרה לשמור על נכסי המדינה, לרבות קיום צווי חיסכון וייעול הנדרשים מצד הממשלה ומצד משרד האוצר.

כדי שמערכות המידע הכספיות הייעודיות שבמשרדי הממשלה ויחידות הסמך יאפשרו רישום תקין ושלם של נתונים כספיים בדוחות משרדי הממשלה, וכן יאפשרו מניעה או גילוי של מעילות והונאות, הן נדרשות בין השאר לעמוד בסטנדרטים של בקרה על תקינות החישובים (דיוק ושלמות), קיום של ממשקים תקינים, ניהול הרשאות גישה, אבטחת מידע, קיום נתיב ביקורת ותייעוד.

לשם קיום הדרישות ממערכות מידע כספיות, וכדי שחשבי משרדי הממשלה יוכלו למלא את תפקידם בהתאם לסמכויות שהוקנו להם, נדרשת מעורבות מקצועית של חשב המשרד או של גורמים מטעמו, משלבי היזום של מערכות המידע ולכל אורך חיי המערכת.

באוקטובר 2015 פרסם החשב הכללי דאז הוראת תכ"ם בעניין פיקוח ובקרה על מערכות מידע כספיות במשרדים³⁹ (להלן - הוראת תכ"ם 5.3.2). מטרת ההוראה: "להנחות לעניין מעורבות החשב בבחינת מערכות כספיות במשרד וכן בדבר פיקוח ובקרה עליהן". "מערכות כספיות" מוגדרות בהוראת התכ"ם כך: "מערכות מידע ייעודיות אשר בהן נאגר מידע פיננסי של המשרד הנדרש לדיווחים כספיים". מידע פיננסי מוגדר כך: "נכסים, התחייבויות, תשלומים, תקבולים, תמחיר וכדומה".

תכלית רובן המוחלט של מערכות המידע הכספיות במשרדים אינה ניהול כספים בלבד. המידע הנמצא ברוב המערכות, או התהליכים התפעוליים שהמערכות עוסקות בהם, נוגעים בעקיפין בהיבטים כספיים או בתהליכים שיש להם השפעה על נתונים כספיים וחשבונאיים.

עלה כי הוראת תכ"ם 5.3.2 אינה מגדירה בבירור את מערכות המידע הכספיות שהיא חלה עליהן, ולא ברור אם היא חלה על מערכות שונות שהשפעתן על הדוחות הכספיים היא עקיפה, כגון מערכות העוסקות בזכויות עובדים או במידע הנוגע להתקשרויות של משרדי ממשלה. בהיעדר הגדרה ברורה כאמור, יש חשש שיפתחו מערכות מידע במשרדי הממשלה מבלי שתהיה בהן מעורבות של חשב המשרד או דיווח לחשב הכללי, או סקרי סיכונים וביקורות, אף שמבחינה מהותית ראוי שיהיו.

לדוגמה: אף שבכל שנה מדווח משרד הכלכלה לאגף החשב הכללי על מערכות המידע הכספיות שהוא מפעיל, במאי 2022 מסר משרד הכלכלה למשרד מבקר המדינה כי בהתאם להגדרת "מערכות כספיות" בהוראת התכ"ם, עולה כי אין במשרד מערכות כספיות נוסף על המרכב"ה. המשרד הסביר את העובדה כי הוא מדווח לחשב הכללי על קיומן של מערכות כספיות נוספות בכך שהדיווחים אשר מועברים למטה החשב הכללי מדי שנה בעניין מערכות ייעודיות הם בגדר כלי עזר לניהול המערך התפעולי, וכי מדובר על כלי עזר לשימוש היחידה המקצועית, כאשר המקטע הכספי מבוצע, מתועד ומבוקר באמצעות המרכב"ה. בדיווח המשרד לחשב הכללי נכתב כי לא בוצעו במערכות המשרד סקר סיכונים או ביקורת, אף שבהתאם

39 הוראת תכ"ם 5.3.2, פיקוח ובקרה על מערכות מידע כספיות במשרדים.



להוראות התכ"ם נדרש החשב לבצע זאת במערכות כספיות. עם זאת, מדיווחי המשרד עולה כי במשרד כמה מערכות שההיקף הכספי המנוהל בהן בשנת 2021 הוא כ-1.579 מיליארד ש"ח.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי להבנת המשרד המידע במערכות הייעודיות אינו נדרש לדיווחים הכספיים, וכי גם רואה החשבון המבקר לא מצא לנכון לאפיין את המערכות הייעודיות כמערכות כספיות בעלות השלכות על הדוחות הכספיים. עם זאת, בתשובה משלימה מטעם חשב המשרד מינואר 2023, נמסר כי התקיים דיון עם החשבונאית הראשית, וכי חשבות משרד הכלכלה תמשיך לכלול את המערכות הייעודיות בדיווח השנתי, שכן הן טעונות דיווח. בהתאם לכך החשבות תבחן כל מערכת לגופה תוך ניהול סיכונים ובהתבסס על הבקורות הקיימות במערכות השונות.

דוגמה אחרת: רשות האכיפה והגבייה כללה בדיווח לחשב הכללי מערכת מידע המנהלת את החובות הנגבים במרכז לגביית קנסות, לרבות חובות משרדי ממשלה, בהיקף כספי של 800 מלש"ח, על אף שבדיווח נרשם כי המערכת אינה מערכת כספית.

בתשובה שמסרה רשות האכיפה והגבייה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2022 (להלן - תשובת רשות האכיפה והגבייה) נמסר כי המערכת, שבה נאגר מידע פיננסי על יתרת החייבים בגין קנסות, אגרות ועיצומים וכן על תקבולים ותשלומים בגין יתרות אלו, היא מערכת כספית לפי הוראת תכ"ם 5.3.2.

מומלץ כי החשבונאית הראשית תפעל להבהיר את הגדרתן של מערכות כספיות לצורכי הדיווח שנדרש מחשבי הגופים.

החשב הכללי כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא יביא בחשבון את הערות מבקר המדינה במסגרת חידוד הנחיות הוראת תכ"ם 5.3.2.

בהוראת תכ"ם 5.3.2 הוטלו כמה תפקידים על חשבי משרדי הממשלה בארבעה תחומים: בחינת מערכות כספיות שיש במשרד; בקרה וביקורת; מיזמים להקמה ולשדרוג של מערכות מידע ייעודיות; ביצוע דיווחים.

1. בחינת מערכות כספיות במשרד הממשלתי

על פי הוראת התכ"ם נדרש חשב המשרד לבחון את ההיבטים הפיננסיים במערכות המידע הכספיות שבמשרד הממשלתי, ובכלל זה: למפות את מערכות המידע הייעודיות במשרד לצורך איתור מערכות כספיות; לוודא תיעוד מלא של התהליכים הפיננסיים במערכות המידע הכספיות וניתוח השלכותיהם של התהליכים; לבצע סקר סיכונים בסביבת מערכות מידע, שבו ייבדקו ההיבטים הפיננסיים המשולבים במערכת, לרבות תקינות התהליכים ונאותות הרישום הכספי, ממשקי העברת המידע למרכב"ה וקיום הפרדת תפקידים. עוד נדרש החשב לעשות מעקב שוטף אחר תיקון הליקויים שעלו בסקרי הסיכונים.



עלה כי הדרישה לתיעוד התהליכים הפיננסיים במערכות המידע הכספיות וניתוח השלכותיהם של תהליכים אלו עשויה להתפרש באופן שאינו חד-משמעי. כמו כן, לא נמצא כי אגף החשב הכללי נתן לחשבי המשרדים הסבר על כך. ייתכן למשל כי תיעוד התהליכים הפיננסיים במערכות המידע נוגע לתיאור התהליך הרישומי המבוצע במערכת, שיכול להיות חלק מהתיעוד החיצוני שלה. לעומת זאת, ייתכן כי מדובר ברישום פנימי (לוג) של כל פעולה פיננסית הנרשמת במערכת. בדומה לכך, לא ניתנו לחשבי המשרדים הסברים בנוגע לאופי הניתוח של השלכות התהליכים הפיננסיים במערכות המידע, שהחשבים נדרשים לוודא ולדווח על קיומם⁴⁰.

מומלץ לחשבונאית הראשית לבחון תיקון של הוראת תכ"ם 5.3.2 והבהרת סוג התיעוד שאת קיומו נדרשים החשבים לוודא.

2. בקרה וביקורת

בהוראת התכ"ם הונחה חשב המשרד לעשות ביקורת מערכות מידע אחת לחמש שנים במטרה לבחון את עמידתן בדרישות שפורטו לעיל ונכללו במסגרת סקר הסיכונים.

3. מיזמים להקמה ולשדרוג של מערכות מידע ייעודיות

בהתאם להוראת התכ"ם חשב המשרד נדרש להיות מעורב במיזמים להקמה ולשדרוג של מערכות מידע ייעודיות החל משלב היזום. במקרים שבהם בחן החשב את מסמכי היזום והתיחום של המיזם ומצא כי הם כוללים היבטים פיננסיים, הוא נדרש להיות משולב בצוות המיזם. במקרים אלו, על החשב לבחון ולאשר את ההיבטים הפיננסיים המשולבים בפעולת המערכת על פי מתודולוגיות מקובלות לניהול סיכונים, ואישורו נדרש כתנאי להעברת המערכת לסביבת ייצור.

נמצא כי על אף האמור בהוראת התכ"ם המחייבת את קבלת אישור החשב להפעלת מערכות מידע, או להפעלת שינויים במערכות אלו, הכוללים היבטים פיננסיים, בכל משרדי הממשלה והגופים שנבדקו בביקורת זו, אין תיעוד לאישור כאמור במערכות ובשינויים שהופעלו לאחר פרסום הוראת התכ"ם.

מומלץ כי החשב הכללי יבחן דרכים להגביר את אפקטיביות הוראת התכ"ם הקובעת את הדרישה לאישור החשב כתנאי להפעלת מערכות מידע הכוללות היבטים פיננסיים, בהתחשב במעמדן של הוראות התכ"ם ובשים לב לסמכויות מנכ"לי המשרדים. לשם כך מומלץ כי החשבונאית הראשית תוודא קיומם של אישורי החשבים הנדרשים להעברת מערכות מידע כספיות לסביבת ייצור.

החשב הכללי מסר בתשובתו כי יבחן את ההערה של מבקר המדינה במסגרת המיפוי הקיים בקשר למערכות כספיות במשרדי הממשלה.

40 הרחבה בעניין דיווחי החשבים על תיעוד התהליכים הפיננסיים וניתוח השלכותיהם ראו להלן.



משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי חשב המשרד "יפעל מול המשרד ליישום נוהל עבודה בנושא".

בתשובת משרד התחבורה נכתב כי הנהלת המשרד והחשבות, בשיתוף מנהלת מערכות המידע של המשרד, יפעלו להטמעת נוהל בעניין קבלת אישור החשב בכתב לשם הפעלת מערכת מידע הכוללת היבטים פיננסיים, וכי הנושא ייבחן גם במסגרת תוכנית העבודה של המשרד לשנים 2023 - 2024.

בתשובת משרד הבינוי נכתב כי להבא יפעל המשרד לקבלת אישור כתוב מהחשב בטרם יפעיל מערכות כספיות חדשות.

4. דיווחים

לפי הוראת התכ"ם, על חשב המשרד להעביר בכל שנה לסגן החשב הכללי האחראי למשרד, וכן לצוות מעקב אחר מערכות כספיות באגף החשב הכללי, דיווח על כל המערכות הכספיות הקיימות או המפותחות במשרד. לגבי כל אחת ממערכות אלו, על החשב לתאר את המערכת, את סוג המידע המנוהל בה, את ההיקף הכספי המנוהל בה, באיזה שלב של מחזור החיים היא נמצאת, כיצד היא מתממשת למרכב"ה, אם יש תיעוד מלא של התהליכים הכספיים במערכת וניתוח השלכותיהם. כמו כן עליו לדווח על קיום ותוצאות ביקורות וסקרי סיכונים במערכות הכספיות של המשרד.

עריכת סקרי סיכונים וביקורות במערכות מידע פיננסיות במשרדי ממשלה - חלוקת האחריות והסמכויות

לניהול סיכונים יש תועלות אפשריות רבות: הפחתת סיכונים וצמצום נזקים; הטמעה של דפוסי בקרת סיכונים וניטורם; הגברת השקיפות וזרימת המידע ברבדים השונים של הארגון במסגרת שגרת הדיווח בנוגע לחשיפה לסיכונים; מתן ערך מוסף ניהולי ככלי לקבלת החלטות; שדרוג התרבות הארגונית ועקרונות הממשל התאגידי; מצוינות ניהולית - שילוב בין ניהול יעדים לניהול סיכונים; העצמת "נוטלי הסיכונים"⁴¹.

סקרי סיכונים וביקורות במערכות מידע פיננסיות במשרדי הממשלה יכולים להיות קשורים בפעילותם ובאחריותם של כמה גורמים, בהם מנהל הסיכונים התפעוליים במשרד, אחראי סיכוני תקשוב במשרד, המבקר הפנימי של המשרד, חשב המשרד וראי החשבון המבקרים.

1. חשב המשרד

הוראת תכ"ם 5.3.2 קובעת כי על חשב המשרד לבצע סקר סיכונים בסביבת מערכות המידע הכספיות שבמשרדים, על פי מתודולוגיות מקובלות. הסקר יכלול את בדיקת

41 הוראת תכ"ם 5.2.1 עקרונות לניהול סיכונים תפעוליים בחטיבות מטה באגף החשב הכללי ובחשבונות משרדי הממשלה.



ההיבטים הפיננסיים המשולבים בפעולת המערכת. כמו כן על החשב לבצע מעקב שוטף ותיקון ליקויים שעלו בסקרי הסיכונים.

כמו כן, הוראת תכ"ם 5.2.1 - בדבר עקרונות לניהול סיכונים תפעוליים בחטיבות מטה באגף החשב הכללי ובחשבונות משרדי הממשלה - מפרטת את העקרונות ואת המסגרת המושגית ליישום ניהול סיכונים תפעוליים⁴² באגף החשב הכללי - במטה ובכל חשבונות משרדי הממשלה.

בהוראה נכתב כך: "הגישה לניהול סיכונים באגף החשב הכללי הינה גישה מבוצרת, המטילה את האחריות הישירה לניהול הסיכונים על ראשי החטיבות באגף החשב הכללי ועל החשבים במשרדים, שהינם 'נוטלי הסיכונים'... גישה זו מאפשרת ניהול סיכונים תוך הסתכלות רוחבית על פני הארגון". יצוין כי ההוראה מבוססת על מודל COSO ERM לניהול סיכונים⁴³.

בכל הנוגע לשילוב מערכות מידע בגורמי הסיכונים, קובעת ההוראה כי קטגוריות גורמי הסיכון הראשיות הן אסטרטגיה, תפעול, דיווח וציות, וכי נושא מערכות מידע מקבל ביטוי כקטגוריית משנה תחת כל אחת מהקטגוריות הראשיות.

הוראת תכ"ם 5.2.1 אף עומדת על הקשר הסבוך שבין הסיכונים התפעוליים השונים והגורמים השונים שיש להם נגיעה לזיהוי ולטיפול בסיכונים, וזו לשונה: "מפת הסיכונים כוללת גם סיכונים אשר האחריות עליהם חלה באופן מלא על עובדי אגף החשב הכללי, סיכונים לגביהם יש אחריות משותפת של עובדי אגף החשב הכללי ועובדי משרדי הממשלה וסיכונים שאין לאגף החשב הכללי כל אחריות ביחס אליהם. מאחר ועל מנת להשיג ניהול אפקטיבי של הסיכונים התפעוליים יש למפות אותם באופן רחב, לא ניתן להבחין בין סיכונים המשתייכים לכל אחת מהקטגוריות, כמתואר לעיל. בהתאם לכך, אגף החשב הכללי ינהל באופן עצמאי ומלא את הסיכונים אשר הינו אחראי להם באופן בלעדי. ביחס לסיכונים בהם ישנה אחריות משותפת, יפעל לזיהוי מרכיבי הסיכון שבאחריותו. על משרדי הממשלה לפעול ביחס למרכיבי הסיכון שבאחריותם. ככל שיתברר להם כי הם אינם מנוהלים, וזאת על מנת להבטיח כי הסיכון כולו - ינוהל באפקטיביות. ככל שהחשבים במשרדי הממשלה מזהים פערים במוכנות משרדי הממשלה לשאת באחריות לניהול סיכונים (שהאחריות לניהולם הינה משותפת), כאמור, עליהם לעדכן את הסגנים של החשב הכללי ולערב את החשב הכללי מול משרדי הממשלה הרלוונטיים. יחד עם זאת, אין בכך כדי לצמצם מאחריות משרדי הממשלה לברר ולנהל סיכוניהם"⁴⁴.

42 המונח סיכונים תפעוליים בהוראה כולל מעילות, הונאות, טעויות אנוש, כשלי מערכות וכלים וכך סיכונים באחריות אגף החשב הכללי, ובהם סיכון אסטרטגי הנוגע לנושאים בתחומי האחריות של אגף החשב הכללי, סיכון ציות לחקיקה, לתקנות ולהוראות שונות שהציות להן הוא באחריות אגף החשב הכללי וסיכון המוניטין הכרוך בהתממשות אחד או יותר מהסיכונים.

43 להרחבה בעניין מודל COSO ראו: דוח מבקר המדינה 72 ג **מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות**, 2022 (להלן - דוח מבקר המדינה בעניין מניעת מעילות במשרדי הממשלה ובחברות ממשלתיות).

44 להרחבה, ראו בדוח מבקר המדינה בעניין מניעת מעילות במשרדי הממשלה ובחברות ממשלתיות, מעמ' 600 ואילך.



נמצא כי החשב הכללי לא נתן הנחיה לחשבי המשרדים בדבר המתודולוגיה שבה יש לערוך סקר סיכונים במערכות פיננסיות בזיקה לסיכונים הייחודיים שיש במערכות אלו. מומלץ כי החשב הכללי ינחה את חשבי המשרדים לגבי המתודולוגיה בה יש לערוך סקרי סיכונים במערכות מידע פיננסיות.

2. מנהל הסיכונים התפעוליים במשרד

הוראת תכ"ם 5.2.2 מינואר 2012, בעניין ביצוע ותחזוקה של סקר סיכונים תפעוליים, קובעת כי על משרדי הממשלה לזהות ולהעריך את הסיכון התפעולי המובנה בכל הפעילויות, התהליכים והמערכות המהותיים, ולוודא שלפני הפעלת פעילויות, תהליכים ומערכות חדשים, יהיה הסיכון התפעולי המובנה בהם נתון לנוהלי הערכה נאותים. בהוראה ניתנו הנחיות בעניין תהליך ביצוע סקר הסיכונים ואישורו, פירוט המתודולוגיה לביצוע סקר הסיכונים, הנחיות לעדכון ולתחזוקה שוטפת של מפת הסיכונים, קביעת תדירות ביצוע סקר הסיכונים והגדרת הדיווחים הנדרשים.

בהוראה נקבע כי האחריות העליונה לביצוע סקר סיכונים תפעוליים מקיף על כל פעילויות המשרד היא של מנהל הסיכונים התפעוליים המשרדי. עוד נקבע בהוראה כי סקר סיכונים תפעוליים מלא יבוצע אחת לארבע שנים ויעודכן באופן שוטף.

יצוין כי בדוח מבקר המדינה בעניין מניעת מעילות במשרדי הממשלה ובחברות ממשלתיות, נמצא כי כל משרדי הממשלה לא ביצעו סקר סיכונים כלל-ארגוני⁴⁵.

החשב הכללי כתב בתשובתו כי הוא בוחן כלים מחשוביים שיסייעו באיתור מעילות והונאות ברמה המשרדית וברמה הכוללת.

3. אחראי סיכוני תקשוב במשרד

בהחלטת ממשלה 2097 משנת 2014 הונחו המנכ"לים של משרדי הממשלה למנות אחראים לניהול סיכוני תקשוב ביחידותיהם. בהתאם להחלטת הממשלה, סיכוני תקשוב הם "חשיפת תשתיות התקשוב, תהליכי התקשוב ופרייקטי התקשוב לאירוע כשל אשר יגרום לפגיעה ביעדי הארגון, לפגיעה במידע, לפגיעה ברמת השירות או לאי עמידה בתקנים מחייבים".

כמה הנחיות של רשות התקשוב מחייבות את הגופים המונחים מצד הרשות בעניין עריכת סקרי סיכוני תקשוב⁴⁶:

45 להרחבה, ראו בדוח מבקר המדינה בעניין מניעת מעילות במשרדי הממשלה ובחברות ממשלתיות, מאי 2022.

46 לפי הנחיות רשות התקשוב, סיכוני תקשוב הם חשיפות של נכסי התקשוב, תשתיות התקשוב, תהליכי התקשוב או מיזמי התקשוב לאירוע כשל אשר יגרום לפגיעה ביעדים. סקר לניהול סיכוני תקשוב הוא תהליך של זיהוי סיכוני תקשוב וניתוחם לצורך גיבוש דרכי התמודדות עימם. סיכון הוא האפשרות כי אירוע, פעילות או פעולה - פנימיים או חיצוניים - יפגעו ביכולת המשרד לעמוד ביעדים. בתיקון להנחיות ב-25.12.22 הוגדר "סיכון תקשוב" כ-"חשיפת נכסי מידע, תהליכי התקשוב או פרויקטי התקשוב לאירוע כשל אשר עלול לגרום לפגיעה בנכסים התקשוביים וביעדים".



א. הנחיה מנובמבר 2017 בעניין ביצוע סקר סיכוני תקשוב במשרדי ממשלה - בהנחיה זו נקבעו הוראות לביצוע סקרי סיכוני תקשוב ויצירת מפת סיכונים ביחידות מונחות רשות התקשוב הממשלתי, הוצגה המתודולוגיה לביצוע סקרי סיכונים, הוצגה התשתית ליישום תהליך ניהול סיכוני תקשוב במשרדי הממשלה באמצעות בנק יעדים ובנק סיכוני תקשוב ותגובות, וכן ניתנו הנחיות לעדכון ולתחזוקה שוטפת של סקר הסיכונים. הנחיה זו נוגעת לסקר סיכוני מחשוב מקיף⁴⁷ המבוצע באחריות היחידה, בכוחותיה הפנימיים או באמצעות סוקר חיצוני מומחה.

ב. הנחיה מדצמבר 2018 בעניין מתודולוגיה לביצוע סקרי סיכוני תקשוב שוטף באגפי מערכות המידע במשרדי הממשלה⁴⁸ - הנחיה זו קובעת הוראות לעניין סקרי סיכוני תקשוב שאינם סקרי סיכוני תקשוב מקיף. סקר סיכונים שוטף עניינו נכסים, תשתיות, תהליכים ומיזמי תקשוב. על פי ההנחיה, סקר שוטף יתבצע באחריות היחידה ובכוחותיה הפנימיים. מטרתו של סקר סיכונים שוטף הן לאתר ולמזער סיכוני תקשוב מהותיים, לאפשר קבלת החלטות ניהוליות המבוססות על ניהול סיכוני תקשוב ולשקף ביעילות את תמונת מצב סיכוני התקשוב להנהלת היחידה ולבעלי העניין. בהתאם להנחיה, את הסקר לניהול סיכוני תקשוב יבצע אחראי הסיכון הרלוונטי⁴⁹ תוך שיתופו של הגורם העסקי.

בהחלטת הממשלה 2097 משנת 2014 הגדרת סיכוני התקשוב כוללת גם פגיעה במידע, פגיעה ברמת השירות ואי-עמידה בתקנים מחייבים. הגדרת הסיכונים בהנחיות רשות התקשוב בעניין עריכת סקרי סיכון תקשוב אינה מנוסחת באופן זהה.

נמצא כי ברשות התקשוב אין הנחיה הקובעת כי על הגופים שהיא מנחה לעשות ביקורת מערכות מידע במערכות שלהם. הצורך בהנחיה מתחדד שעה שבדוח מבקר המדינה ממאי 2022 בעניין מניעת מעילות במשרדי הממשלה ובחברות ממשלתיות, נמצא כי כל משרדי הממשלה לא ביצעו סקר סיכונים כלל-ארגוני.

בתשובת מערך הדיגיטל הלאומי נמסר כי ב-25.12.22 פורסם "בנק סיכונים" מאוחד ומעודכן, הכולל סיכונים רבים העוסקים במידע, כולל אבטחת מידע, ציות לנהלים ולתקנים ורמת שירות, וכי הנחיות רשות התקשוב מתייחסות להיבטים של פגיעה במידע, ברמת השירות ואי-עמידה בתקנים מחייבים.

מומלץ כי רשות התקשוב תקבע הנחיות לגופים המונחים על ידה, בדבר עריכת ביקורות מערכות מידע תקופתיות בגופים השונים שהיא מנחה, ותקיים בקרה אחר קיום הנחיות אלו.

47 סקר מקיף מתבצע על נכסי התקשוב, על תשתיות התקשוב ועל תהליכי התקשוב של יחידות גדולות מאוד, בעלות היקף פעילות של 200 מלש"ח ומעלה, ועל מיזמי תקשוב מורכבים (מורכבות המיזם נקבעת בהתאם להיקפו, היותו רחבי או בין-משרדי, בעל מורכבות ארגונית גבוהה, ריבוי ממשקים עם מערכות מחוץ למשרד או מתוכנן להתבצע בטכנולוגיה חדשה).

48 ההנחיה עודכנה לאחרונה באוקטובר 2020.

49 הגורם באגף מערכות המידע האחראי ישירות על נכסי התקשוב, התשתיות, המערכות והמיזמים הרלוונטיים.



4. המבקר הפנימי במשרדי הממשלה

סעיף 2(ג) לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, קובע כי "המבקר הפנימי של אגף החשב הכללי במשרד האוצר יהיה אחראי לביקורת הפנימית על ביצוע תקציב המדינה ביחידות החשבות והכספים של משרדי הממשלה". בסעיף 4(א)(3) לחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב 1992, נקבע כי המבקר הפנימי יבדוק בין היתר "את ניהול הנכסים וההתחייבויות של הגוף הציבורי, ובכלל זה את הנהלת החשבונות שלו, וכן את דרכי שמירת הרכוש, והחזקת הכספים והשקעתם". לפי סעיף 5 לחוק הביקורת הפנימית, הממונה על המבקר הפנימי במשרד ממשלתי יהיה השר הממונה על המשרד או המנהל הכללי, ואילו הממונה על המבקר הפנימי של אגף החשב הכללי במשרד האוצר ושל יחידות החשבות והכספים במשרדי הממשלה יהיה החשב הכללי.

הוראת תכ"ם 5.1.3 בעניין הסדרת מערכת היחסים בין חשב המשרד למבקר הפנים במשרד (להלן - הוראת תכ"ם 5.1.3) נועדה להגדיר קווים מנחים להסדרת מערכת היחסים בין חשבי משרדי הממשלה ויחידות הסמך למבקר הפנים במשרדים.

לפי ההוראה, חשב המשרד יסייע למבקר הפנים במשרד במתן מידע ומסמכים נדרשים "נוכח חשיבות שיתוף הפעולה בין השניים וכן נוכח המטרה המשותפת בעניין בקרה ושמירה על מנהל תקין". עוד נקבע בהוראה כי המידע והמסמכים יימסרו בהתאם לנהלים שייקבעו בין חשב המשרד למבקר הפנים, תוך שמירת עצמאותו של החשב. עוד נקבע כך: "במקרים שבהם יראה מבקר הפנים צורך לבחון גם תהליכים כספיים משלימים, אשר נוגעים לפעילות החשבות (במסגרת עבודת ביקורת הנוגעת בעיקרה לתחומי העבודה של המשרד ולא של חשבות המשרד)... מבקר הפנים יעביר לחטיבת הביקורת את המידע הרלוונטי... בחינת התהליכים הכספיים האמורים תיערך על ידי חטיבת הביקורת"⁵⁰.

חוק הביקורת הפנימית מטיל את האחריות לביקורת פנימית על ביצוע התקציב ביחידות החשבות של משרדי הממשלה על המבקר הפנימי של אגף החשב הכללי, ולמעשה מוציא ביקורת זו מסמכותו ומאחריותו של מבקר הפנים במשרד.

5. רואי החשבון המבקרים

תקני הביקורת החשבונאיים בישראל אינם מחייבים את רואי החשבון המבקרים את הדוחות הכספיים, ובכלל זה דוחות כספיים של משרדי ממשלה, לערוך ביקורת מערכות מידע כחלק מתהליך הביקורת על הדוחות הכספיים. עם זאת, וכפי שיפורט להלן, תהליך הביקורת כולל גם הוראות בדבר האופן שבו על רואי החשבון המבקר להיערך לקראת הביקורת, ובכלל זה לימוד הגוף המבוקר לרבות מערכות המידע שלו.

תקן ביקורת 315 של לשכת רואי החשבון בישראל, בדבר הבנה של הגוף המבוקר וסביבתו, והערכת הסיכונים המתייחסים להצגה מוטעית מהותית - מפרט נהלים להערכת סיכונים שעל המבקר לבצע כדי להבין את הגוף המבוקר ואת סביבתו. הבנת הגוף המבוקר וסביבתו היא גורם חיוני לביצוע ביקורת בהתאם לתקני הביקורת המקובלים בישראל. נוהלי

50 "חטיבת הביקורת" היא חטיבת הביקורת של החשב הכללי, האחראית לעריכת ביקורות בנוגע לתחומים כספיים במשרדי הממשלה, ביחידות סמך ובאגף החשב הכללי.



ביקורת מסוג התבוננות ועיון כוללים בין היתר התחקות אחר עסקאות דרך מערכת המידע הנוגעת לדיווח כספי (walk throughs).

בתקן ביקורת 315 נקבע כך: "מערכת המידע הרלוונטית ליעדי הדיווח הכספי, הכוללת את המערכת החשבונאית, מורכבת מנהלים ורשומות שנוצרו לצורך ייזום, רישום ועיבוד של עסקאות הגוף המבוקר (כמו גם אירועים ומצבים) ודיווח עליהם ועל מנת לקיים חובת אחריות ודיווח (accountability) בנוגע לנכסים, להתחייבויות ולהון העצמי המתייחסים". התקן קובע כך: "על המבקר להשיג הבנה של מערכת המידע, לרבות התהליכים העסקיים הקשורים, הרלבנטית לדיווח כספי, לרבות התחומים הבאים: סוגי העסקאות בתחום פעילותו של הגוף המבוקר שהן משמעותיות לדוחות הכספיים; הנהלים, הן במסגרת טכנולוגיית המידע והן במסגרת ידנית, המיושמים בייזום, רישום, עיבוד ודיווח על העסקאות האמורות בדוחות הכספיים; רשומות חשבונאיות קשורות, בין אם בעיבוד אלקטרוני או באופן ידני, התומכות במידע, והסעיפים הספציפיים בדוחות הכספיים, לגבי הייזום, הרישום, העיבוד והדיווח של עסקאות; כיצד מערכת המידע קולטת אירועים ונסיבות, להבדיל מסוגי עסקאות, המשמעותיים לדוחות הכספיים; התהליך של דיווח כספי שנעשה בו שימוש בעריכת הדוחות הכספיים של הגוף המבוקר, לרבות קביעת אומדנים משמעותיים בחשבונאות וגילויים".

אשר להבנת הסיכונים הנובעים מטכנולוגיות מידע, תקן 315 קובע כך: "על המבקר להשיג הבנה באשר לתגובת הגוף המבוקר לסיכונים הנובעים מטכנולוגיית המידע. השימוש בטכנולוגיית המידע משפיע על הדרך שבה מיושמות פעולות הבקרה. המבקר ישקול אם הגוף המבוקר הגיב במידה מספקת, לסיכונים הנובעים מטכנולוגיית המידע, על ידי קביעת בקרות כלליות ואפקטיביות של טכנולוגיית המידע וכן על ידי בקרות יישום (application controls)". מנקודת מבטו של המבקר, בקרות על מערכות של טכנולוגיית המידע הן יעילות כאשר הן שומרות על מהימנות (integrity) המידע ועל אבטחת הנתונים המעובדים באמצעותן.

מתקן 315 עולה כי לשם עריכת ביקורות לדוחות הכספיים של הגוף המבוקר, על רואי החשבון לבצע תהליך לימוד מעמיק של מערכות המידע הפיננסיות של הגוף המבוקר, ובין היתר להשתכנע כי המידע השמור בהן מקיים דרישות שלמות ומהימנות שיאפשרו הסתמכות על המידע לראיות ביקורת.

עלה כי הוראות התכ"ם אינן קובעות כי בתיעוד עריכת סקרי הסיכונים והביקורות בהיבטים הכספיים של מערכות המידע, אשר באחריות חשב המשרד, יש להתחשב בקיומם של סקרי סיכונים וביקורות ובידע שנצבר כתוצאה מעבודתם של גורמים אחרים כגון מבקר הפנים, רואי החשבון החיצוניים, מנהל סיכונים התקשוב ומנהל הסיכונים התפעוליים המשרדי.

מומלץ כי החשב הכללי יבחן תיקון של הוראות התכ"ם באופן שבו יהיה תיאום בין הגורמים השונים לשם ייעול תהליך הכנת סקר הסיכונים במערכות מידע משולבות - תפעוליות ופיננסיות.

החשב הכללי הודיע בתשובתו כי יביא בחשבון את הערות מבקר המדינה במסגרת חידוד הנחיות הוראת תכ"ם 5.3.2.



עוד נכתב בתשובת החשב הכללי כי כחלק ממגמת הרפורמה בחשבונאות הממשלתית שמוביל החשב הכללי, הכוללת את ניהול הרישומים החשבונאיים במרכב"ה על בסיס מצטבר, מתחייבת גם התייחסות של רואה החשבון המבקר לאפקטיביות הבקרה הפנימית לפי תקני ביקורת מקובלים, כך שבעת הצורך, עם זיהוי חולשות בבקרה הפנימית או חשש לשלמות ודיוק הנתונים, נדרש רואה החשבון המבקר להרחיב ולהעמיק את הביקורת. דרישה זו חלה גם בעניינם של פערים וחולשות בבקרה הפנימית בהקשר למערכות המידע הכספיות. החשב הכללי הוסיף בתשובתו כי "החטיבה לחשבונאות ודיווח החלה להיערך לביצוע ביקורת מחזורית על בקרות המחשב הכלליות במערכות המידע התומכות בדיווח הכספי, כאשר בשלב ראשון הביקורת תבוצע על מרכב"ה... הביקורת תעשה בהתאם לדרישות תקן 315 (הבנה של הגוף המבוקר וסביבתו והערכת הסיכונים המתייחסים להצגה מוטעית מהותית). מטרת השלב הראשון היא לספק לרוה"ח החיצוניים המבקרים משרדים הפועלים במרכב"ה מענה לעמידה בתקן הביקורת המוזכר בבואם להשלים את עבודת הביקורת, מתוך תפיסה של יעילות וחסכון".

ניתוח מגמות בנוגע למערכות מידע כספיות במשרדי הממשלה וביחידות המדווחות לחשב הכללי

על פי דיווחי חשבי משרדי הממשלה והיחידות המדווחות לחשב הכללי, בשנת 2021 פעלו ב-52 משרדי הממשלה והיחידות המדווחות 230 מערכות מידע כספיות, וסך ההיקף הכספי המנוהל בהן היה כ-1,226 מיליארד ש"ח⁵¹. 11 מהגופים (כ-21%) דיווחו כי אינם מפעילים מערכות מידע כספיות למעט מרכב"ה⁵². בשנים 2017 - 2021 הייתה יציבות יחסית במספר מערכות המידע הכספיות שעליהן דווח, והוא נע בין 230 - 241.

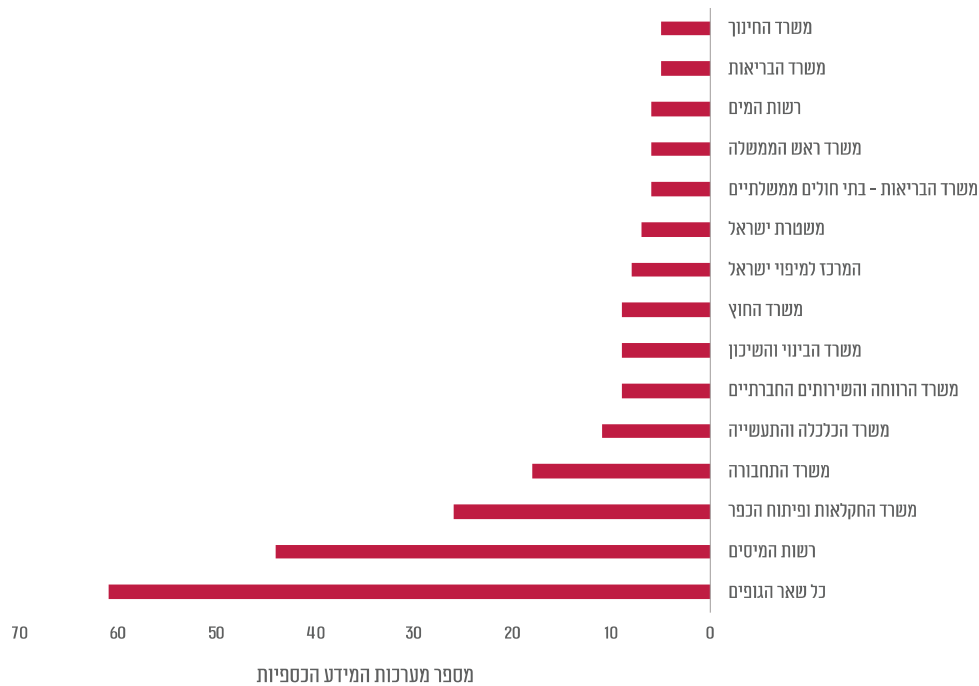
להלן פירוט על מספר מערכות המידע הכספיות בגופים עיקריים בשנת 2021, בגופים שבהם יש 5 מערכות כספיות או יותר.

51 בסכום יכולה להיות כפילות בין סכומים המנוהלים בכמה מערכות. הוא מבוסס בחלקו על אומדנים ועל דיווחי הגופים ואינו כולל כספים המנוהלים במרכב"ה.

52 הגופים שדיווחו כי לא הפעילו בשנת 2021 מערכות מידע כספיות למעט מרכב"ה הם מינהל הרכב הממשלתי; המכון הגאולוגי; שירות התעסוקה; לשכת הנשיא; מינהל המחקר החקלאי; המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל; מינהל הדיוור הממשלתי; משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה; משרד התרבות והספורט; משרד האנרגיה; רשות החשמל; נמל חדרה.



תרשים 17: מספר מערכות המידע הכספיות שדווחו במשרדי ממשלה וביחידות נוספות ב-2021



על פי נתוני אגף החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים שלעיל עולה כי ב-14 גופים יש 5 מערכות כספיות או יותר, וכי ברשות המיסים יש מעל 40 מערכות מידע כספיות.

תיעוד התהליכים הכספיים במערכות המידע וניתוח השלכותיהם

בהוראת תכ"ם 5.3.2 נקבעה חובתו של חשב המשרד לוודא קיום של "תיעוד מלא של התהליכים הפיננסיים במערכות המידע הכספיות וניתוח השלכות של תהליכים אלו". ההוראה גם קובעת את חובת החשבים לדווח אחת לשנה, לגבי כל מערכת מידע כספית, אם יש תיעוד מלא של התהליכים הכספיים וניתוח השלכות שלהם. במקרים שבהם יש תכנון לפיתוח או לשינוי במערכת כספית, אולם אין תיעוד לתהליכים הפיננסיים ולניתוח השלכות כאמור, נדרשים החשבים לדווח על כך מיידית.

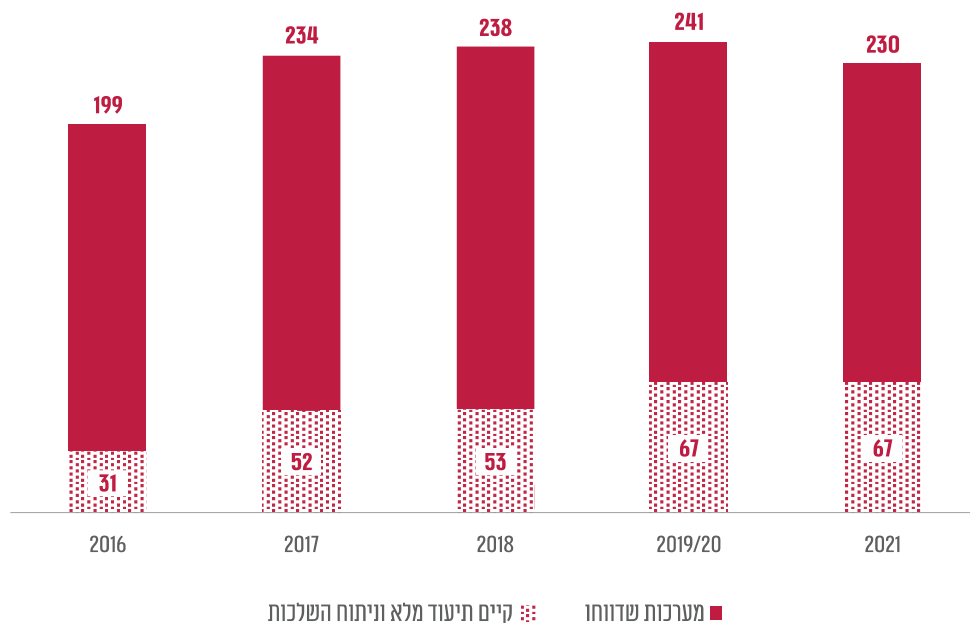
הוראת תכ"ם 5.3.2 אינה מפרטת את סוג התיעוד ואת היקף התיעוד של התהליכים הכספיים שנדרשים החשבים לוודא. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה באגף החשב הכללי לא נמצאו הסברים בעניין אופי התיעוד הנדרש מהחשבים על פי ההוראה.



עוד נמצא כי מתוך 49 מערכות המידע הכספיות החדשות שהופעלו בגופים המדווחים משנת 2017 ואילך, ב-20 אין תיעוד לתהליכים הכספיים ולניתוח השלכותיהם, וב-11 מערכות יש תיעוד חלקי או תיעוד ללא ניתוח השלכות. עם זאת, ושלא בהתאם להוראת התכ"ם כאמור, אף חשב לא התריע בדיווח מידי על היעדר תיעוד של התהליכים הכספיים או של ניתוח של השלכותיהם.

להלן פירוט בדבר שיעור מערכות המידע שבהן דווח על תיעוד מלא ועל ניתוח השלכות של התהליכים הכספיים, מתוך כלל המערכות הכספיות בגופים המדווחים, בשנים 2016 - 2021.

תרשים 18: מספר מערכות המידע שדווח בהן על קיום תיעוד מלא וניתוח השלכות של התהליכים הכספיים, 2016 - 2021



על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי אף שמשנת 2016 ואילך קיימת עלייה (מ-15.6% ל-29.1%) בשיעור המערכות הכספיות שלגביהן דווח כי יש תיעוד מלא של התהליכים הכספיים וניתוח של השלכותיהם, שיעור זה קטן מ-30% מכלל המערכות המדווחות וכי נכון ל-2021 ל-163 מתוך 230 מערכות שדווחו אין תיעוד מלא של התהליכים הכספיים וניתוח של השלכותיהם כנדרש.

מומלץ כי החשב הכללי יבהיר את מאפייני התיעוד ואת אופיו, וכך את ניתוח השלכות של התהליכים הכספיים שעליהם נדרשים החשבים לדווח. כמו כן מומלץ כי חשבי הגופים והחשב הכללי יעמדו על הסיבות להיעדר תיעוד וניתוח השלכות של התהליכים הכספיים בגופים השונים, וידאגו לתיעוד התהליכים הכספיים בכל מערכות המידע ולניתוח השלכותיהם.



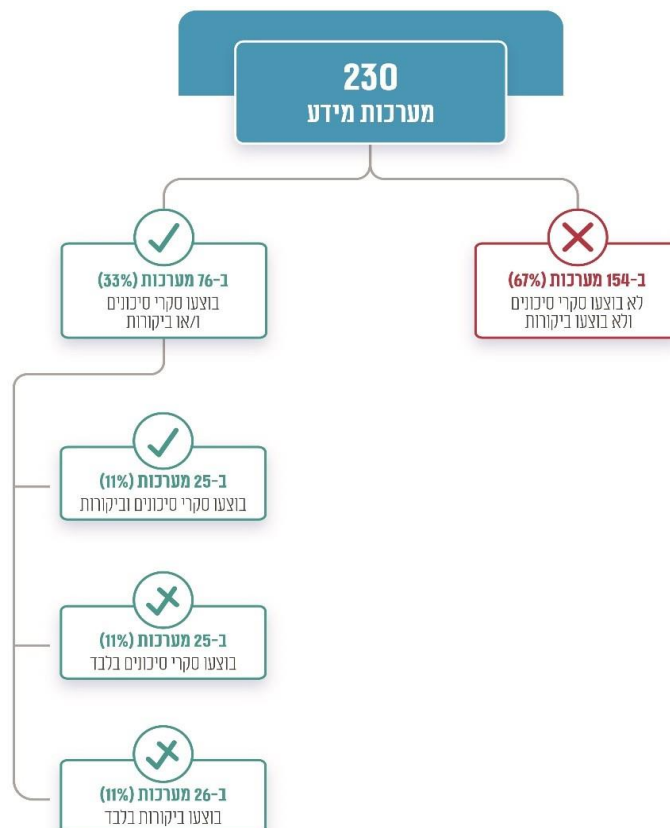
בתשובת משרד ראש הממשלה מפברואר 2023 נכתב כי ההמלצה מיושמת במסגרת דיוני ועדת ההיגוי למערכת שירות התשלומים הממשלתי במסגרת קבלת כל החלטה בקשר עם מערכת זו.

בתשובת החשב הכללי נמסר כי יביא בחשבון את הערות מבקר המדינה במסגרת חידוד הנחיות הוראת תכ"ם 5.3.2.

ביצוע סקרי סיכונים וביקורות במערכות המידע

בהתאם להוראת התכ"ם, על חשב המשרד לבצע סקר סיכונים בסביבת מערכות המידע, ובמסגרתו לבחון את ההיבטים הפיננסיים המשולבים בפעולת מערכות המידע. על פי ההוראה, על החשב לבחון בין היתר את תקינות התהליכים, את נאותות הרישום הכספי, את ממשקי העברת המידע למרכב"ה וכן את קיומה של הפרדת תפקידים נאותה. עוד נקבע בהוראת התכ"ם כי על החשב לערוך לפחות אחת לחמש שנים ביקורת במערכות המידע הכספיות. משרד מבקר המדינה בחן את הנתונים אודות 230 מערכות המידע הכספיות שדווחו. להלן פירוט הממצאים.

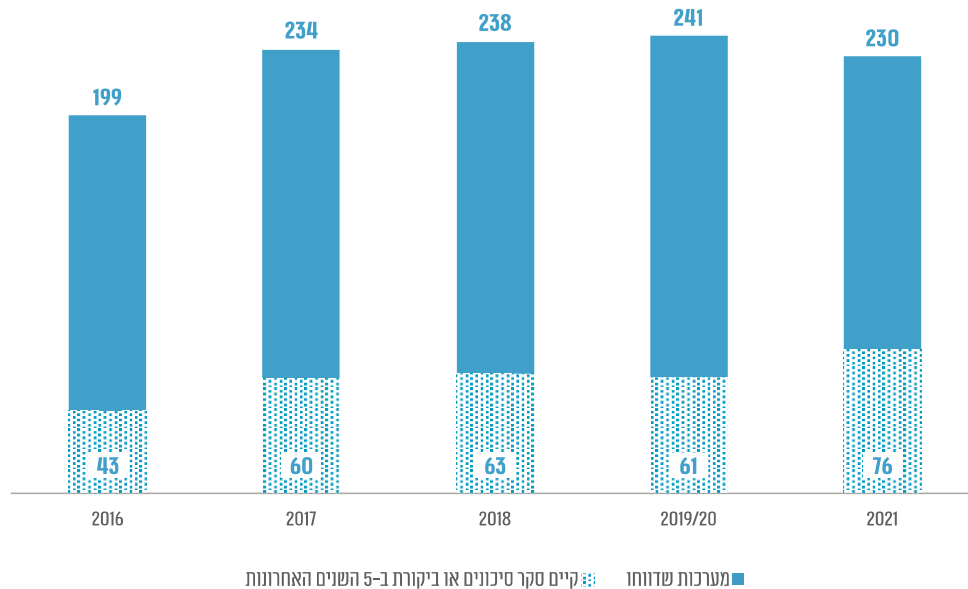
תרשים 19: מספר מערכות המידע שנעשו בהן סקר סיכונים וביקורת, 2016 - 2021



על פי נתוני אגף החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 20: מספר מערכות המידע שנעשו בהן סקר סיכונים או ביקורת, 2016 - 2021



על פי נתוני אגף החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי אף שבמהלך השנים 2016 ועד לשנת 2021 חל גידול (מ-21.6% ל-33%) במספר מערכות המידע שבהן בוצעו סקרי סיכונים ו/או ביקורת, שיעורן של מערכות אלו מכלל מערכות המידע הכספיות שדווחו בשנת 2021 עודנו נמוך. על החשב הכללי להנחות את חשבי הגופים המדווחים לקבוע תכנית רב שנתית לביצוע סקרי סיכונים וביקורות במערכות המידע הכספיות בהתאם להוראת התכ"ם.

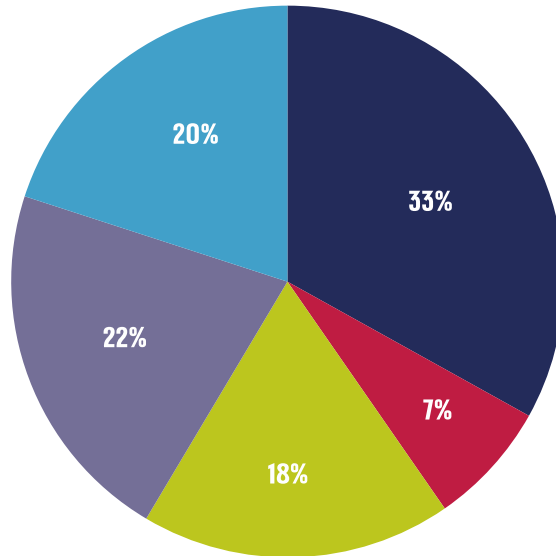
בתשובת החשב הכללי נמסר כי בעקבות מיפוי שנערך לאחר קבלת המענה מחשבי המשרדים התקיים דיון בפורום הנהלת החשב הכללי, ולאחריו הנחתה החשבונאית הראשית להעמיק את הביקורות ולבצע סקרי סיכונים כנדרש.

סוג המידע המנוהל במערכות המידע

מערכות המידע הכספיות בגופים השונים מטפלות במידע כספי מסוגים שונים. חשבי הגופים השונים נדרשים לדווח על סוג המידע שבמערכת בהתאם לסיווגים: הכנסות; התחייבויות; נכסים; תשלומים; אחר.



תרשים 21: סוג המידע המנוהל במערכות המידע הכספיות, 2021



■ אחר ■ תשלומים ■ נכסים ■ התחייבויות ■ הכנסות

על פי נתוני אגף החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי כשליש מהמערכות הכספיות מטפלות במידע כספי על הכנסות.

ממשקים בין המערכות הכספיות למרכב"ה

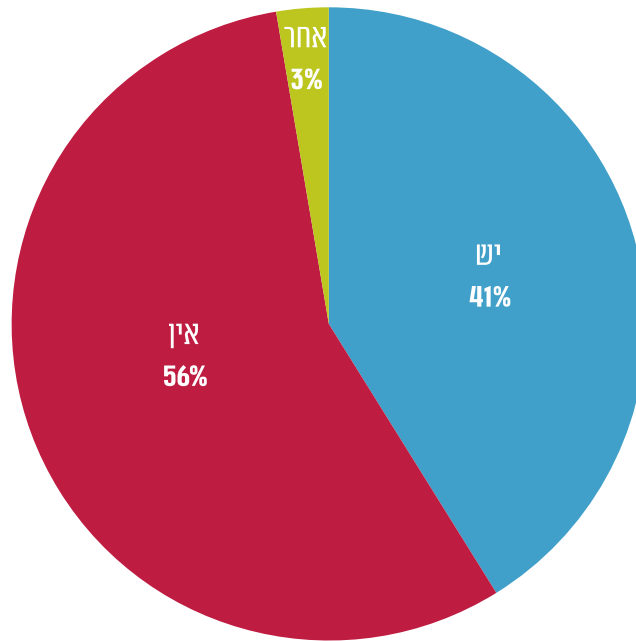
ממשקים ממוכנים מהמערכות הכספיות השונות למרכב"ה הם גורם המפחית סיכונים הנובעים מטעויות בהעברה ידנית של נתונים או מהעברת נתונים באופן המצריך התערבות אנושית. בדוח קודם⁵³ כתב משרד מבקר המדינה כך: "לאור חשיבותן של המערכות הכספיות המשפיעות על נכונות הנתונים בדוחות הכספיים, על החשבונאי הראשי לפעול לכך שהן יבוקרו ויתממשקו באופן מלא למערכת המרכב"ה, כדי לאפשר לבקר את הדוחות הכספיים".

להלן נתונים בדבר קיומם של ממשקים ממוכנים בשנת 2021 ב-230 המערכות שדווח עליהן לחשב הכללי:

53 מבקר המדינה, דוח שנתי 70ב, "הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.18".



תרשים 22: ממשקים ממוכנים ממערכות המידע הכספיות למרכב"ה, 2021

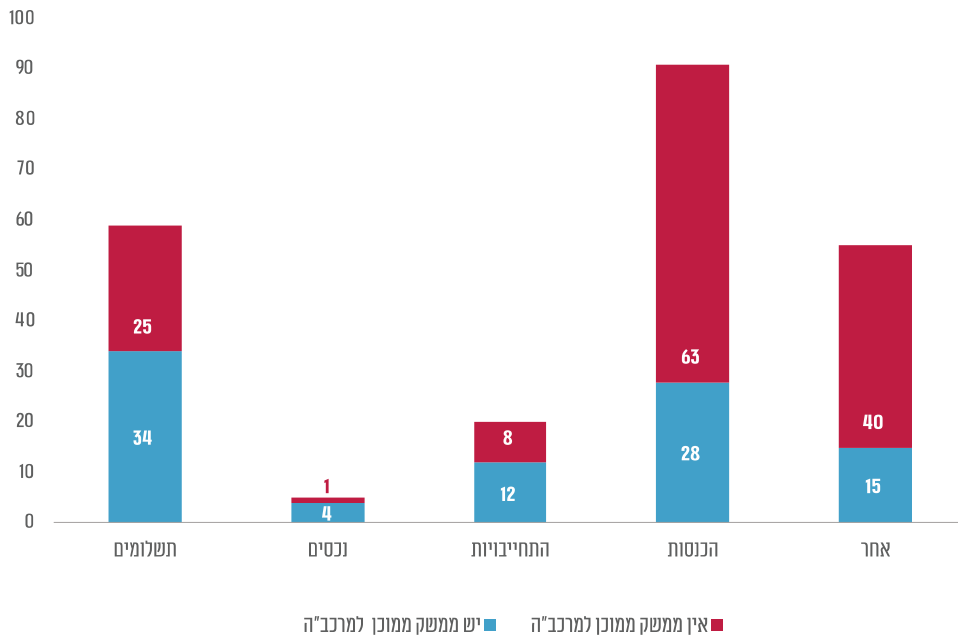


על פי נתוני אגף החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי במרבית מערכות המידע הכספיות (127 מתוך 226 מערכות) אין ממשק ממוכן למרכב"ה.



תרשים 23: התפלגות קיום ממשק ממוכן למרכב"ה בהתאם לסוג המידע הכספי במערכת



על פי נתוני אגף החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מערכות בסיווג "אחר" - מערכות שסווגו על ידי חשבים המשרדים כמערכות המנהלות מידע מסוג שונה מארבעת הסוגים: הנסות, התחייבויות, נכסים, תשלומים, לרבות מערכות המנהלות יותר מסוג מידע אחד.

מהתרשים עולה כי בין 58% ל-80% ממערכות המידע הכספי המטפלות בתשלומים, בהתחייבויות ובנכסים מתממשקות למרכב"ה באופן ממוכן, ואילו 69% - 73% ממערכות המטפלות בהכנסות ובמידע המסווג "אחר" (מערכות שסווגו על ידי החשבים כמטפלות במידע שונה מארבעת הסוגים שלעיל), אינן מתממשקות למרכב"ה באופן ממוכן.

מומלץ כי החשב הכללי יבחן באילו מערכות מידע היעדר ממשקים ממוכנים למרכב"ה מסכן מהותית את אמינותם ואת שלמותם של הנתונים שמוצגים בדוחות הכספיים של הממשלה, ויבחן דרכים לקידום הממשקים הנדרשים.

בתשובת החשב הכללי נמסר כי הנושא נמצא על שולחנה של מחלקת ניהול סיכונים באגף החשב הכללי, והוא צפוי לבוא לידי ביטוי במסגרת הפעולות שיבוצעו באגף בשנת 2023.

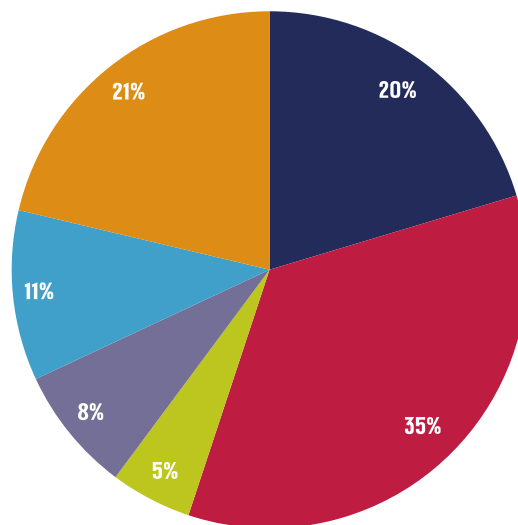


היקף כספי המנוהל במערכות המידע

מערכות המידע הכספיות הפועלות בגופים הכספיים מתאפיינות בשונות רבה בסכומים הכספיים המנוהלים בהן, ובעקבות זאת בסיכונים שיש במערכות אלו. מחד גיסא, יש מערכות שאינן מנהלות כספים, אולם יש היבטים כספיים למידע המנוהל בהן. מאידך גיסא, יש מערכות המנהלות כספים בהיקפים גבוהים, עד כדי עשרות ומאות מיליארדי ש"ח. במסגרת הדיווח השנתי מכוח הוראת התכ"ם, על חשבי המשרדים לדווח על ההיקף הכספי המנוהל בכל מערכת מידע.

הוראת תכ"ם 5.3.2 בעניין הדיווח על ההיקף הכספי המנוהל בכל מערכת מידע כספית אינה מפורטת דייה ואינה מגדירה כיצד יש לבחון את ההיקף הכספי, למשל שנתית או במצטבר. עקב כך, הדיווחים שמסרו חשבים לא כללו את כלל המערכות, ניתנו בדרכים שונות, לא באופן עקבי ובדרך המקשה הסקת מסקנות רוחביות בעניין זה.

תרשים 24: התפלגות היקף הסכומים המנוהלים במערכות המידע בשנת 2021



■ מעל מיליארד ש"ח ■ 300 מלש"ח - מיליארד ■ 100 מלש"ח ■ 50-100 מלש"ח ■ עד 50 מלש"ח ■ לא מנוהל ערך כספי

על פי נתוני אגף החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ב-86 מערכות (כ-50% מהמערכות בהן דווח על הסכום המנוהל) מנוהל סכום שאינו עולה על 100 מלש"ח. בשנת 2021 היו 46 מערכות, שהן כ-21% מהמערכות שדווחו לגביהן נתונים, ובהן מנוהל סכום העולה על מיליארד ש"ח.



להלן נתונים על 22 המערכות הכספיות שבהן מנוהלים סכומים של מעל 5 מיליארד ש"ח בשנת 2021:

לוח 12: מערכות המידע שבהן מנוהלים סכומים של 5 מיליארד ש"ח ומעלה, 2021

שם המערכת	הגוף	סוג המידע	היקף כספי (במיליארד י"ש"ח)	מספר משתמשים	מועד הפעלה	ממשק ממוכן למרכבה	תיעוד תהליכים כספיים	ביצוע סקר סיכונים
א (1)	רשות המיסים	הכנסות	350	מעל 100	1992	לא	אין	לא ⁽¹⁾
א (2)	רשות המיסים	הכנסות	140	לא דווח	2015	לא	אין	לא ⁽²⁾
א (3)	רשות המיסים	הכנסות	140	מעל 100	1992	לא	אין	לא
א (4)	רשות המיסים	הכנסות	106	לא דווח	2018	לא	אין	לא
א (5)	רשות המיסים	הכנסות	75	מעל 700	2017	כן	כן	לא
א (6)	רשות המיסים	הכנסות	70	לא דווח	1993	לא	אין	לא
א (7)	משרד ראש הממשלה	תשלומים	50	לא דווח	2010	כן	לא דווח	בשנת 2017
א (8)	רשות המיסים	תשלומים	27	לא דווח	2020	לא	אין	לא
א (9)	משרד החינוך	תשלומים	26	50	1979	לא	אין	בשנת 2015
א (10)	רשות המיסים	הכנסות	22	15	1996	כן	כן	בשנת 2012
א (11)	החשב הכללי	נכסים	20	60	2009	כן	כן	בשנת 2014
א (12)	רשות המיסים	הכנסות	20	לא דווח	2009	לא	אין	לא
א (13)	רשות המיסים	הכנסות	17	לא דווח	2016	לא	אין	לא
א (14)	רשות המיסים	הכנסות	17	לא דווח	2020	לא	אין	לא



שם המערכת	הגוף	סוג המידע	היקף כספי (במיליארד ש"ח)	מספר משתמשים	מועד הפעלה	ממשק ממוכן למרכב"ה	תיעוד תהליכים כספיים	ביצוע סקר סיכונים
א (15)	מנהלת הגמלאות	תשלומים	13.1	110	2019	כן	כן	לא
א (16)	מנהלת הגמלאות	תשלומים	13.1	80	2020	כן	כן	לא
א (17)	רשות המיסים	אחר	12	לא דווח	1990	לא	אין	לא
א (18)	רשות מקרקעי ישראל	הכנסות	10	700	2020	כן	כן	לא
א (19)	רשות המיסים	אחר	8.3	מאות	1990	לא	אין	לא
א (20)	משרד הרווחה	התחייבויות	8.2	220	2013	כן	כן	לא (בביצוע)
א (21)	משרד הרווחה	תשלומים	6.9	אלפים	1998	אחר	כן	בשנת 2018
א (22)	הרשות לזכויות ניצולי שואה	אחר	5	כ-100	2010	לא	אין	לא
סה"כ 22 מערכות מעל 5 מיליארד ש"ח			18 מערכות מעל 10 מיליארד ש"ח		12 מערכות מתוך 22 פעולות מעל 10-ל שנים	8 מערכות מתוך 22 בעלות ממשק ממוכן למרכב"ה	8-ל מערכת יש תיעוד לתהליכים הכספיים	ב-2 מערכות נעשה סקר סיכונים בחמש השנים האחרונות

- (1) על פי דיווח חשב רשות המיסים (נעשה בעבר סקר סיכונים למערכת אולם לא נמסר ליחידת שע"ם).
 (2) על פי דיווח חשב רשות המיסים בשנת 2019 (נעשה ניסיון בשיתוף משרד רו"ח לבצע סקר סיכונים אולם הוא לא בוצע בשל חוסר שיתוף פעולה מצד יחידת שע"ם).

עולה כי בשנת 2021 ב-22 המערכות שבהן מנוהל ההיקף הכספי הגדול ביותר עמד הסך הכספי המתנהל בהן על כ-1,157 מיליארד ש"ח. 13 מתוך 22 מערכות המידע שבהן מנוהלים הסכומים הגבוהים ביותר פועלות ברשות המיסים. רק בשמונה מערכות יש ממשק ממוכן למרכב"ה, ובשמונה בלבד יש תיעוד לתהליכים הכספיים במערכת. רק בשתי מערכות נערך סקר סיכונים בחמש השנים האחרונות.



חשב רשות מקרקעי ישראל השיב למשרד מבקר המדינה כי אגף הכספים פועל למעורבות מרבית בנושא והיא במגמת שיפור. רשות מקרקעי ישראל הבהירה בתשובתה כי בשנת 2021 הכנסותיה הסתכמו בסך כ-32 מיליארד ש"ח, ומרביתן נוהלו במערכת א (18).

הרשות לזכויות ניצולי השואה הסבירה בתשובתה מינואר 2023 כי בשל שינויים מבניים של כפיפות הרשות למשרדי ממשלה שונים נבצר ממנה לקדם פרויקט לשדרוג מערכת א (22), המאגדת את כלל תהליכי העבודה וכוללת מידע הנוגע לניצולי השואה. עוד נכתב בתשובה לעניין קיום סקר סיכונים כי חשבות הרשות אינה מעלימה עין מהסיכונים הקיימים במערכת הייעודית, כי הם נובעים מהקשר בינה לבין מערכת התשלומים לשורדי השואה בחשבות, וכי מתבצעת ברשות ביקורת מרכזית באמצעות יחידת הביקורת באגף החשב הכללי.

מומלץ לחשב הכללי לפעול לביצוע סקרי סיכונים וביקורות במערכות המידע הכספיות, ולהתחשב גם בהיקף הכספי המנוהל במערכות אלו במסגרת קביעת עדיפות ביצוע סקרי הסיכונים והביקורות שעורכת חטיבת הביקורת באגף.

בתשובת החשב הכללי נכתב כי החטיבה לחשבונאות וחטיבת הביקורת באגף החשב הכללי מנהלות שיח סביב ממצאי מיפוי המערכות הכספיות, וכי תוכנית הביקורת של יחידת הביקורת מביאה בחשבון את תוצאות המיפוי.

גיל מערכות המידע הכספיות

אחד מגורמי הסיכון הקשורים במערכות המידע הכספיות נוגע לגילן של המערכות. מחד גיסא, ככל שמערכות המידע הכספיות חדשות יותר, כך הן עלולות להיות חשופות יותר לתקלות תוכנה שטרם התגלו וטרם טופלו. מאידך גיסא, מערכות מידע כספיות ישנות הן גורם סיכון משמעותי מסיבות שונות, ובהן הקושי בביצוע עדכונים בתוכנה הבנויה על בסיס טכנולוגי שאינו מתעדכן.

מהמידע שדיווחו חשבי הגופים לאגף החשב הכללי בנוגע ל-169 מערכות מידע כספיות, עולה כי 32 מערכות הופעלו לראשונה לפני שנת 1995; 18 מערכות בשנים 1996 - 2004; 28 מערכות בשנים 2005 - 2011; 40 מערכות בשנים 2012 - 2015. יתר המערכות, 51 במספר, הופעלו בשנת 2016 ולאחריה.

מומלץ כי החשב הכללי ינחה את חשבי הגופים המדווחים לשקול את גיל מערכות המידע בגופים השונים, בעת קביעת תכנית לעריכת סקרי סיכונים וביקורות, וכן יבחן את הצורך בשדרוג המערכות, גם לאור תוצאות סקרי הסיכונים.

בתשובת החשב הכללי נכתב כי הנושא ייבחן ויובא בחשבון בעת הנחיית הגופים השונים לעריכת סקרי סיכונים וביקורות במערכות.

העברת חבילות דיווח במסגרת עריכת הדוחות הכספיים

מדי שנה בשנה, במסגרת תהליך עריכת הדוחות הכספיים, על החשבים והחשבונאים הראשיים במשרדי הממשלה להעביר אל החשבונאית הראשית "חבילת דיווח" הנוגעת לכל משרד. חבילת



הדיווח כוללת את הנתונים הכספיים שדווחו, את חוות הדעת של רואה החשבון המבקר, סיכום הביקורת ורשימת אירועים לאחר מועד הדיווח. בנושאים הנכללים במכתב סיכום הביקורת, נדרש פירוט של מערכות המידע הכספיות שיש להן השפעה על הדוחות הכספיים של הישות, לרבות תיאור המהות ואופן הביצוע של הפעילות הכספית באמצעות המערכת, וכן תיאור האופן שבו בוצע הטיפול במסגרת הביקורת, לרבות נוהלי הביקורת שישומו.

עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2022, העבירה החשבונאית הראשית לצוות הביקורת חבילות דיווח הכוללות 31 מכתבי סיכום ביקורת לשנת 2021. לאחר מועד סיום הביקורת העבירה החשבונאית הראשית לצוות הביקורת חבילות דיווח נוספות.

כפי שפורט לעיל, המידע על המערכות הכספיות הפועלות בישויות השונות אמור להיות בידיעת רואי החשבון המבקרים, וזאת בהתאם לתקן 315, שלפיו - לשם עריכת ביקורות לדוחות הכספיים של הגוף המבוקר - נדרשים רואי החשבון לבצע תהליך לימוד מעמיק של מערכות המידע הפיננסיות של הגוף המבוקר.

לוח 13: מספר מערכות המידע הכספיות שעליהן דיווחו רואי החשבון המבקרים לחשב הכללי בשנת 2021 בהשוואה למספר המערכות שעליהן דיווחו חשבי המשרדים (לא כולל מרכז"ה)*

הגוף	מועד דיווח ר"ח	מספר המערכות שעליהן דיווחו החשבים	מספר המערכות שעליהן דיווחו רואי החשבון	הערות
משרד הכלכלה	10.5.22	9	0	
משרד הבריאות	6.7.22	5	2	לא פורט הטיפול בידי ר"ח
משרד החקלאות	16.5.22	12	3	
רשות האוכלוסין	9.5.22	2	1	התייחסות ר"ח היא לתוכנה לעריכת דוחות כספיים. החשבת דיווחה על שתי מערכות אחרות
משרד המשפטים	11.5.22	2	1	
משרד החינוך	10.4.22	5	2	צוין כי המערכות לא נבדקו. לגבי אחת המערכות נכתב "קיים תו תקן"
המשרד לשירותי דת	11.4.22	2	1	הפער נובע מכך שהחשבת דיווחה גם על מערכת שבשלב פיילוט
המרכז למיפוי ישראל	24.3.22	8	0	המערכות שהחשב דיווח עליהן כוללות מערכות ישנות שאין להן השפעה על הדוחות הכספיים



הגוף	מועד דיווח ר"ח	מספר המערכות שעליהן דיווח החשבים	מספר המערכות שעליהן דיווח רואי החשבון	הערות
משרד הבינוי והשיכון	15.3.22	5	1	
רשות האכיפה והגבייה	14.3.22	2	0	
הנהלת בתי הדין הרבניים	3.5.22	1	1	
משרד החוץ		8	1	
רשות המיסים		44	4	
סה"כ		105	17	

על פי נתוני החשב הכללי ומכתבי סיום הביקורת. * הנתונים נוגעים לגופים שדווח בהם על קיום מערכות מידע כספיות ושרואי החשבון העבירו לחשבונאית הראשית מכתב סיכום ביקורת עד לחודש אוקטובר 2022.

מהנתונים עולה כי על אף דרישת החשבונאית הראשית מרואי החשבון המבקרים לפרט את מערכות המידע שיש להן השלכות על הדוחות הכספיים, נמצא כי בפועל, בכל הגופים שנבדקו, למעט הנהלת בתי הדין הרבניים, לא פורטו במכתב סיכום הביקורת כל מערכות המידע שיש להן השפעה על הדוחות הכספיים של הישויות השונות אלא בין 0%-50% מהן.

רשות האכיפה והגבייה מסרה בתשובתה כי בעקבות ממצאי דוח הביקורת, היא פנתה לרואי החשבון המבקרים, והם הכירו במערכות הנזכרות בדוח כמערכות כספיות ותיקנו את מכתב סיכום הביקורת.

רשות האוכלוסין מסרה בתשובה מינואר 2023 כי אחת המערכות שדווחו אינה מערכת נפרדת, אלא חלק ממודול קיים במערכת מרכב"ה. הרשות ציינה עוד כי הנהלים מול רואי החשבון המבקרים חודדו וכי בדוחות הכספיים לשנת 2022 יצינו כל המערכות הכספיות.

בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2022 נכתב כי רואה החשבון המבקר של המשרד דיווח על פחות מערכות מהנדרש, וכי יחודד מולו נושא הדיווחים על מערכות המידע הכספיות.

החשבונאית הראשית מסרה למשרד מבקר המדינה כי נכון ל-4.1.2023 התקבלו 50 חבילות דיווח, הכוללות מכתבי סיכום ביקורת, שהם כ-91% מתוך 55 משרדי ממשלה ורשויות מדינה המבוקרים על ידי רואי חשבון חיצוניים ונדרשו להגיש את חבילת הדיווח לשנת 2021.



מומלץ כי החשבונאית הראשית תפעל לכך שרואי החשבון המבקרים יפרטו את כלל מערכות המידע שיש להן השפעה על הדוחות הכספיים, וכן את הפעילות שנעשתה במסגרת הביקורת בקשר עם מערכות אלו, כדי שתעמוד לעיני החשבונאית הראשית תמונת מצב רוחבית אמינה ומלאה על בעיות קיימות במערכות המידע של הישויות המאוחדות בדוחות הכספיים של המדינה. כמו כן מומלץ שהחשבונאית הראשית תדאג לקבל את מכתבי סיכום הביקורת לשנת 2021 של כלל הגופים, ותפעל לקבלתם עם חתימת הדוחות, בשנים הבאות.

בתשובת משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2022, הנוגעת לכלל הממצאים שבדוח זה, ציין המשרד כי קיימות בו מערכות רבות המתמשקות עם המערכת הכספית, וכי מערכות אלה הן ישנות ואינן עונות על צורכי המשרד ובייחוד על הצרכים לבקרה כספית. המשרד אישר כי לא נמצאו אישורי חשב להפעלת המערכות, וכי לא נערכו ביקורות וסקרי סיכונים. עם זאת הצביע המשרד כי הוא נמצא בתהליך אסטרטגי של ריכוז הפעילויות בשלוש מערכות ליבה מרכזיות חדשות. משרד החקלאות הודיע על כוונתו לרכז את מרב המאמצים באפיון, כתיבה והטמעה של המערכות החדשות, ועל כוונתו לקיים בשנת 2023 סקר סיכונים מקיף במערכות כדי לאתר מוקדי סיכון ולהפחיתם.

מערכות מידע פיננסיות בגופים נבחרים

רשות המיסים

תפקידה העיקרי של רשות המיסים הוא לגבות מיסים ישירים - מס הכנסה; מס רווח הון; מס שבח מקרקעין - ומיסים עקיפים המוטלים על צריכת סחורות ושירותים - מכס; מס קנייה; מע"מ; בלו על דלק. עם תפקידיה האחרים של הרשות נמנים קיום תנאי חוקיות הייבוא והייצוא; פיקוח על הייבוא המסחרי לרשות הפלשתינית; הרחבת שיתוף הפעולה הבין-לאומי בענייני מכס; תשלום פיצויים בגין נזקי מלחמה ובצורת; תשלום מענק עבודה; פעילות לצמצום השימוש במזומן.

בשנת 2021 הסתכמו הכנסות רשות המיסים בכ-376.9 מיליארד ש"ח, לעומת 304.1 מיליארד ש"ח בשנת 2020. ההכנסות ממיסים ישירים הסתכמו בשנת 2021 ב-215.9 מיליארד ש"ח, לעומת 166.9 מיליארד ש"ח בשנת 2020. ההכנסות ממיסים עקיפים הסתכמו בשנת 2021 ב-161 מיליארד ש"ח, לעומת 137.2 מיליארד ש"ח בשנת 2020.

יחידת שע"ם (שירות עיבודים ממוכנים) היא יחידת הסמך ברשות המיסים האחראית לשירותי המחשוב של הרשות, לרבות פיתוח מערכות המידע הפיננסיות של הרשות וביצוע שיפורים ותחזוקה במערכות אלו⁵⁴.

להלן פירוט בדבר מערכות המידע הכספיות הפועלות ברשות המיסים בשנת 2021:

54 למידע נוסף בדבר פעילות יחידת שע"ם, ראו: מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה (נובמבר 2022), היבטים בפעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים.



לוח 14: מערכות מידע כספיות ברשות המיסים בשנת 2021

שם המערכת	משך פעילות (בשנים)	מספר משתמשים	היקף כספי מנוהל (במלש"ח)	ממשק ממוכן למרכב"ה	תיעוד תהליכים כספיים וניתוח השלכותיהם	סקר סיכונים אחרון	ביקורת אחרונה
א (1)	30	מעל 100	350,000	לא	לא	אין מידע	אין
א (2)	7	לא נמסר	140,000	לא	לא	אין ⁽¹⁾	אין
א (3)	30	מעל 100	140,000	לא	לא	אין	אין
א (4)	4	לא נמסר	106,000	לא	לא	אין	אין
א (5)	5	מעל 700	75,000	כן	כן	אין	אין
א (6)	29	לא נמסר	70,000	לא	לא	אין	אין
א (8)	2	לא נמסר	27,000	לא	לא	אין	אין
א (10)	26	כ-15	22,000	כן	כן	2012	אין
א (14)	2	לא נמסר	17,000	לא	לא	אין	אין
א (13)	7	לא נמסר	17,000	לא	לא	אין	אין
א (17)	32	לא נמסר	12,000	לא	לא	אין ⁽²⁾	אין
א (19)	32	מאות	8,300	לא	לא	אין	אין
א (23)	17	לא נמסר	3,473	לא	לא	אין	אין
א (24)	30	מעל 100	1,500	לא	לא	אין	אין
א (25)	14	מעל 100	1,300	לא	לא	אין	אין
א (26)	35	כ-200	1,000	לא	לא	אין מידע	אין מידע
א (27)	7	לא נמסר	400	לא	לא	אין	אין
א (28)	14	כ-50	כ-300	לא	לא	אין	אין
א (29)	9	כ-50	120	לא	כן	אין	אין
א (30)	27	כ-50	90	לא	לא	אין	אין
א (31)	35	לא נמסר	80	לא	לא	אין	אין



שם המערכת	משך פעילות (בשנים)	מספר משתמשים	היקף כספי מנוהל (במל"ש"ח)	ממשק ממוכן למרכב"ה	תיעוד תהליכים כספיים וניתוח השלכותיהם	סקר סיכונים אחרון	ביקורת אחרונה
א (32)	מעל 20	לא נמסר	6.3	לא	לא	אין	אין
א (33)	לא נמסר	לא נמסר	3	לא	לא דווח	לא דווח	אין
א (34)	18	כ-200	דינמי	כן	כן	אין	2017
א (35)	13	לא נמסר	נמוך מאוד	לא	לא	אין	אין
א (36)	מעל 20	לא נמסר	לא נמסר	לא	לא	אין	אין
א (37)	6	לא נמסר	לא ידוע	לא	לא	אין	אין
א (38)	לא נמסר	לא נמסר	לא נמסר	לא	לא	אין	אין
א (39)	2	100	נמוך מאוד	לא	לא דווח	לא דווח	אין
א (40)	לא נמסר	פתוח לציבור	לא נמסר	לא	לא	אין	אין
א (41)	כ-30	לא נמסר	לא נמסר	לא	אין מידע	2021	אין
א (42)	13	מאות אלפים	לא נמסר	לא	אין מידע	לא	2019
א (43)	1	לא נמסר	לא נמסר	לא	אין מידע	אין	אין
א (44)	לא נמסר	15	לא נמסר	לא	לא	אין	אין
א (45)	2	כ-450	לא נמסר	לא	לא דווח	לא דווח	אין
א (46)	3	כ-450	לא נמסר	לא	לא דווח	לא דווח	אין
א (47)	6	כ-450	לא נמסר	לא	לא דווח	לא דווח	אין
א (48)	לא נמסר	לא נמסר	לא נמסר	לא	לא דווח	לא דווח	אין
א (49)	מעל 30	אלפים	לא נמסר	לא	לא דווח	לא דווח	אין
א (50)	29	לא נמסר	לא נמסר	לא	לא דווח	לא דווח	אין
א (51)	מעל 22	לא נמסר	לא נמסר	לא	לא	אין	אין
א (52)	7	לא נמסר	לא נמסר	לא	לא דווח	לא דווח	אין



שם המערכת	משך פעילות (בשנים)	מספר משתמשים	היקף כספי מנוהל (במלש"ח)	ממשק ממוכן למרכב"ה	תיעוד תהליכים כספיים וניתוח השלכותיהם	סקר סיכונים אחרון	ביקורת אחרונה
א (53)	1	עשרות	לא נמסר	לא	לא	אין	אין
א (54)	לא נמסר	לא נמסר	לא נמסר	כן	לא	אין	אין
סה"כ 44 מערכות שדווחו על ידי חשבות המשרד בשנת 2021	22 מערכות פועלות למעלה מ-10 שנים	14 מערכות למעלה מ-100 משתמשים	11 מערכות מנוהלות סכום של למעלה מ-10 מיליארד ש"ח	4 מערכות קיים ממשק ממוכן למערכת מרכב"ה	4 מערכות קיים תיעוד לתהליכים הכספיים וניתוח להשלכותיהם	2 מערכות בלבד בוצע סקר סיכונים	בשתי מערכות בוצעה ביקורת

- על פי דיווח חשבות רשות המיסים לחשב הכללי לשנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
- (1) על פי דיווח חשב המשרד, ניסיון של החשבות לבצע סקר סיכונים בשנת 2019 נעצר בשל אי-שיתוף פעולה של יחידת שע"ם.
- (2) על פי דיווח חשב הרשות, לפני שנים רבות היה סקר פנימי של יחידת שע"ם, אולם לשע"ם אין נתונים לגביו.

מהלוח שלעיל עולה כי (א) לחשבות רשות המיסים אין מידע על מספר המשתמשים בכ-55% ממערכות המידע הכספיות ברשות, אף שמידע זה רלוונטי לקביעת רמת הסיכון של המערכות; (ב) חלק ניכר ממערכות המידע ברשות הן מערכות ותיקות מאוד ופתוחות למספר משתמשים גבוה, לרבות לציבור שמחוץ לרשות המיסים; (ג) 40 מערכות כספיות (מתוך 44) אינן מתממשקות למרכב"ה באופן ממוכן - נתון המגביר את רמת הסיכון שלהן ולפיכך את הצורך לנקוט את האמצעים הנדרשים להפחתת הסיכונים. ב-4 המערכות בהן מנוהל הסכום הכספי הגדול ביותר (מעל 100 מיליארד ש"ח) אין ממשק ממוכן למערכת מרכב"ה.

עוד עלה כי שלא בהתאם לדיווח חשב רשות המיסים לחשב הכללי בשנת 2021, שממנו עולה כי נערך סקר סיכונים בשתי מערכות בלבד, נמצא כי בנובמבר 2021 העבירה שע"ם לחשב הרשות, לבקשתו, רשימה של נושאים שבהם נערכו בשע"ם סקרי סיכונים משנת 2016 ואילך: סקר רוחבי; תשתיות מחשבים ותקשורת; אבטחת מידע; הבטחת איכות; בקרה וביקורת; המשכיות עסקית; כספות; החזרי מס הכנסה; החזרי מע"ם; שרת התשלומים; חיבור בין המערכות הפתוחות למחשב המרכזי; סקר גיבויים; חממה.

בסקרי סיכונים אלו נמצאו סיכונים מהותיים שדורגו ברמת חומרה גבוהה וקריטית.

יצוין כי מרבית הסיכונים שנמצאו בסקרי הסיכונים האמורים נוגעים לפן המחשובי של מערכות המידע הכספיים בשע"ם ולא להיבטים הכספיים של מערכות אלו, אולם משמעותם של סיכונים



אלו היא יצירת סיכונים חמורים לאמינותם ולשלמותם של הנתונים המאוחסנים במערכות שע"ם⁵⁵.

עלה כי על אף ההיקפים הכספיים הגדולים שבהם מטפלות מערכות המידע הכספיות של רשות המיסים, ועל אף הסיכונים הנובעים מהיקפים אלו, מגילן של המערכות, ממספר המשתמשים הרב בהן ומהנגישות של חלק מהן לציבור רחב - ב-40 מערכות מתוך 44 המערכות אין תיעוד לתהליכים הכספיים במערכות ואין ניתוח של השלכותיהם; במערכת אחת בלבד נערך סקר סיכונים בעשר השנים האחרונות (לפי דיווח חשב המשרד); בשתי מערכות בלבד נערכה ביקורת. אי-ביצוע תהליכי זיהוי, חוסר היערכות כנדרש ואי-עריכת ביקורות כנדרש חושפים את רשות המיסים לסיכונים חמורים.

רשות המיסים השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2022 כי לאחרונה מונתה ברשות סמנכ"לית ניהול סיכונים, תכנון ותקצוב. הרשות הוסיפה כי "בשנת 2023 תתקיים בחינה עדכנית של רמת ניהול הסיכונים ברשות המיסים, ויוחל בפעולות ייעודיות במסגרת תוכנית עבודה שנתית ורב שנתית לטובת שיפור והעלאת איכות ניהול הסיכונים, לרבות גיבוש תוכנית הפחתת סיכונים".

על החשב הכללי ומנהל רשות המיסים לפעול יחדיו לעריכת סקרי סיכונים וביקורות מקיפות במערכות המידע הכספיות של רשות המיסים, לגבש תכנית להקטנת סיכונים אלו ולבצע בקרה אחרי מימושה. עוד מומלץ כי מנהל רשות המיסים יפעל להגברת שיתוף הפעולה שבין חשבות המשרד ויחידת שע"ם בנושאים אלו.

בדוח הכספי (סולו) של רשות המיסים לשנת 2021 נכללו הערות מהותיות של רואה החשבון המבקר - הנוגעות למערכות המידע של הרשות שבעטיין לא ניתנה חוות דעת על הדוחות הכספיים - ואלו הן:

1. לא ניתן להניח את הדעת כי ההכנסות המוצגות בדוחות הכספיים הינן שלמות ומדויקות בהתאם לתקני חשבונאות ממשלתית של המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות ממשלתית. מערכות המידע של רשות המיסים אינן עונות על מכלול הצרכים החשבונאיים לצורך ניהול נתוני החייבים, הזכאים וההכנסות על בסיס מצטבר, ולכן התבססו תשתית הנתונים ועריכתם בין היתר על אומדנים שונים. מסיבות שונות, חלק ניכר מנתוני ההכנסות ממיסים אינו מנוהל במתכונת המאפשרת את הצגתם באופן מהימן על בסיס מצטבר. עם סיבות אלו אפשר למנות חוסר עקביות בהגדרת יתרות החוב בתחילת השנה ובסופה; היעדר קשר חשבונאי בין מערך הגבייה במזומן למערך ניהול החייבים; חוסר יכולת טכנית להפריד נתוני חייבים שאינם עומדים בכללי ההכרה כנכס בדוחות הכספיים.
2. הרשות הכירה בדוחות הכספיים רק בחובות שלדעתה נחשבים בני גבייה בסבירות גבוהה (לפי הגדרתה) ולא הכירה בדוחות הכספיים בכלל החובות, לרבות בהפרשה לחובות מסופקים, שלא בהתאם לתקני חשבונאות ממשלתית של המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות ממשלתית. נוסף על כך, לא ניתנו ראיות ביקורת מספקות בנוגע לסיווג הנכסים ולשינוי סיווג מנכס בר גבייה בסבירות גבוהה לנכס שאינו בר גבייה באיכות

55 ראו גם בדוח מבקר המדינה בעניין היבטים בפעילות יחידת שע"ם ברשות המיסים.



גבוהה, גיול הנכסים והרכבם. לא ניתן לקבל מידע זה באופן מהימן ממערכות המידע של הרשות. במכתב סיום הביקורת שהעבירו רואי החשבון המבקרים בנוגע לדוח הכספי של הרשות לשנת 2021 הורחב בעניין זה כי במערכת המידע של הרשות יש קושי בהפרדת הנתונים בגין החייבים למרכיבים הנדרשים לצורך הצגה חשבונאית נאותה, כגון הרכב הנכס, גיולו וכן שינויים הנערכים בסיווג הנכס מנכס שהוגדר טוב לנכס שאינו טוב, ללא תיעוד לסיבת שינוי הסיווג.

להלן פירוט הנוגע להיבטים חשבונאיים במערכות המידע של רשות המיסים, העולה ממכתב סיכום הביקורת שהעבירו לחשבונאית הראשית רואי החשבון המבקרים בנוגע לדוח הכספי של רשות המיסים לשנת 2021:

- 1. נכסים בלתי מוחשיים:** השקעות המשרד בפיתוח נכסים בלתי מוחשיים (בעיקר מיזמי פיתוח של שע"ם) מהווות לנכסים בלתי מוחשיים רק החל משנת 2013. משנה זו, היוון עלויות השכר של עובדי הפיתוח נעשה ידנית תוך חשיפה לאי-דיוק ולפגיעה בשלמות העלויות המהווות לנכס, מאחר שמערכת המידע לניהול הנוכחות לא נועדה לצרכים חשבונאיים ואינה תומכת בזיהוי שעות העבודה שהוקדשו לפיתוח ברמה מיזמית. בעקבות ליקוי זה לא התקבל בין היתר בשנים 2020-2021 מידע ניהולי המאפשר היוון עלויות בקשר למיזמי המחשוב של שע"ם, ולכן כל העלויות נרשמו כהוצאות בדוח על הביצוע הכספי.
- 2. שלמות ודיוק הנתונים במערכת א(1):** ההכנסות במרכב"ה נרשמות על בסיס מוזמן ולא על בסיס מצטבר כנדרש על פי כללי חשבונאות מקובלים. עם זאת, בתאריך החתך מבוצע רישום ידני של יתרות החייבים והזכאים לצורך הצגה על בסיס מצטבר, אולם כיוון שחלק מהותי מנתוני ההכנסות ממיסים אינו מנוהל במתכונת המאפשרת את הצגתם באופן מהימן על בסיס מצטבר לא ניתן להניח את הדעת כי ההכנסות המוצגות בדוחות הכספיים הן שלמות ומדויקות בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים. במכתב סיכום הביקורת העלו רואי החשבון בעיות נוספות במערכות המידע, ובהן חוסר עקביות בהגדרת יתרות החובה או הזכות בתחילת השנה ובסופה; היעדר קשר חשבונאי בין מערך הגבייה במזומן למערך ניהול החייבים והזכאים; חוסר יכולת טכנית להפריד נתוני חייבים שאינם עומדים בכללי ההכרה כנכס בדוחות הכספיים. זאת ועוד. מערכות המידע אינן מספקות מידע ואינן תומכות בשליפת נתוני החובות או נתוני יתרות הזכות בתאריך החתך בגין חלק ממגזרי המס. מבחינת הביקורת, בחלק ממגזרי המס יש מגבלות טכניות שאינן מאפשרות שליפת מידע לביצוע ביקורת בדרך של בדיקת שלמות מדגם וכדומה.
- 3. הפרשות בגין זכויות עובדים:** בסיסי הנתונים ממערכות משאבי אנוש, שעל בסיסם מחושבות היתרות, אינם מטיובים. נמצאו בהם בין השאר נתונים כפולים; עובדים שעזבו אך הנתון לא עודכן במערכת; עובדים שעברו בין משרדים אך הנתונים לא הועברו בצורה תקינה; יתרות בלתי סבירות.

נוסף על ההערות הכלליות שבמכתב סיכום הביקורת עסקו רואי החשבון המבקרים במערכות מידע ספציפיות של רשות המיסים, ובכלל זה מערכות אלו:

- 1. מרכב"ה:** הנחת הביקורת היתה כי בקרות כלליות על מערכת המידע נעשות ברמה של כלל משרדי הממשלה, ובקרות אלו נמצאו אפקטיביות.



עם זאת, כפי שפורט לעיל, נמצא כי לא נערכה ביקורת על ההיבטים הכספיים של מרכב"ה ברמת כלל משרדי הממשלה.

2. **מערכת א(1):** המערכת מנהלת את כל מערך המיסים של הרשות וקולטת דיווחים מלקוחות וממייצגים. המערכת אינה מאפשר שליפת נתונים למועד נתון בעבר ואינה מותאמת לצורכי דיווח חשבונאי. יש בעיות בשלמות ובדיוק הנתונים הנשלפים ממנה. בשל מבנה המערכת, לא ברור אם תוצאת בדיקת הבקורות הכלליות עליה הייתה נותנת תוצאה אפקטיבית.
3. **מערכת א(5):** המערכת מיועדת לניהול סחר החוץ של ישראל, ובכלל זה מיסי הייבוא והייצוא (מכס, מס קנייה ומע"ם על הייבוא). יש ממשק בין המערכת ובין מרכב"ה. המערכת הופעלה לראשונה בשנת 2018, טרם שנערכה ביקורת מערכות מידע על המערכת וטרם שנבדקו הממשקים למרכב"ה.
4. **מערכת א(10):** מערכת תפעולית המנהלת את תחום הבלו על הדלק ברשות ואת הממשק בין היצרנים לרשות המיסים. באמצעות המערכת היצרנים מבצעים את הדיווחים. יש ממשק בין המערכת למרכב"ה. במכתב סיכום הביקורת נכתב כי יש לשפר את הממשק בין המערכת למרכב"ה.

עלה כי בשל הסתייגויות רואי החשבון המבקרים בדוחות הכספיים של רשות המיסים לא ניתנה חוות דעת על הדוחות, שהם בהיקף פעילות של מאות מיליארדי ש"ח בשנה. הסתייגויות אלה, לצד מכתב סיכום הביקורת, מפרטות שורת ליקויים מהותיים במערכות המידע הכספיות המשמשות את רשות המיסים. כתוצאה עולה ספק של ממש בדבר אמינות הנתונים המוצגים בדוחות.

בשים לב לכך שמערכות מידע אלו מנהלות את הסכומים הכספיים הגדולים ביותר בממשלה - ונוכח כך חשיבותם להצגת נתונים אמינים במאזן המדינה היא משמעותית ומהותית - מומלץ כי החשבונאית הראשית והנהלת רשות המיסים יפעלו לטיוב מערכות המידע הכספיות של הרשות ולתיקון הליקויים במערכות אלו שהועלו במכתב סיכום הביקורת של רואי החשבון המבקרים. עוד מומלץ כי מנהל רשות המיסים יפעל לתיקון הליקויים שבעטיים קיימות הסתייגויות בדוח הכספי של הרשות.

בתשובת רשות המיסים נכתב כי מנהל הרשות פועל להקמת ועדה לטיפול בהסדרת ההימנעות מחוות דעת בדוחות הכספיים של רשות המיסים, שתפקידה יהיה לבחון ולהמליץ על פתרונות לליקויים.

החשב הכללי ציין בתשובתו כי הוקם לאחרונה צוות בין-משרדי לטיפול בהימנעות מחוות דעת על הדוחות הכספיים של רשות המיסים, וכי חלק ממטרותיו הן לפעול להסדרת הרישומים בספרים בשים לב לפעילות מול המערכות הכספיות. החשב הכללי הוסיף כי בשנת 2022 קיימה החשבונאית הראשית כמה דיונים עם צוות החשבות ברשות המיסים ועם רואי החשבון המבקר של הרשות כדי לגבש תהליך שיאפשר קבלת חוות דעת חלקה על הדוחות הכספיים של הרשות.



משרד הבינוי והשיכון

משרד הבינוי והשיכון ממונה על מגוון נושאים בתחום הכלכלי ובתחום החברתי. בתחום הבינוי המשרד אחראי לאיתור קרקעות לתכנון ולבנייה, ליצירת מלאי תכנוני וליזום פיתוח קרקעות לבנייה למגורים ולשיווק. כמו כן המשרד יוזם הסכמי יג בין המדינה לרשויות מקומיות במטרה להגדיל את יכולת הממשלה לשווק בהן יחידות דיור בהיקף נרחב ובטווח זמן קצר. נוסף על כך, בתחום מוסדות הציבור משתתף המשרד, עם משרדים אחרים, במימון מיזמי הקמה או שיפוץ של מוסדות ציבור וקהילה, ספורט ודת. בתחום הסיוע בדיור, המשרד אחראי לתכנון ולביצוע מדיניות הממשלה בנושאים של פתרונות דיור לכלל האוכלוסייה בדגש על סיוע לזכאים מקרב האוכלוסיות החלשות.

להלן פירוט בדבר מערכות המידע הכספיות הפועלות במשרד הבינוי והשיכון בשנת 2021:

לוח 15: מערכות מידע כספיות במשרד הבינוי והשיכון, 2021

שם המערכת	משך פעילות (בשנים)	מספר משתמשים	היקף כספי מנוהל (במלש"ח)	ממשק למרכב"ה	תיעוד וניתוח תהליכים כספיים	סקר סיכונים אחרון	ביקורת אחרונה
א(55) ⁽¹⁾	מעל 5	350	2,000	רישומי	יש	2018	2020
א(56) ⁽²⁾	מעל 5	10	500	רישומי	יש	אין	אין
א(57) ⁽³⁾	1	10	200	לא	תיעוד חלקי	אין	אין
א(58) ⁽⁴⁾	מעל 5	60	2,000	כן	יש	2014	2014
א(59) ⁽⁵⁾	4	30	2,000	לא	יש	אין	2020
א(60) ⁽⁶⁾	מעל 5	60	300	כן	יש	אין	2014
א(61) ⁽⁷⁾	2	100	2,000	כן	יש	אין	אין
א(62) ⁽⁸⁾	מעל 5	200	200	כן	יש	אין	אין
א(63) ⁽⁹⁾	מעל 5	200	40	כן	יש	אין	אין

על פי דיווח משרד הבינוי והשיכון לחשב הכללי.

- (1) המערכת מטפלת בסיוע בשכ"ד לכ-180,000 בתי אב.
- (2) במערכת נערכת בקרה על דיווחי הבנקים בנושא הענקת משכנתאות לזכאים.
- (3) המערכת אחראית לחישוב שכר דירה לדיירי הדיור הציבורי.
- (4) המערכת מנהלת התחייבויות ותשלומים במכרזי פיתוח.
- (5) במערכת מבוצע תחשיב עלויות פיתוח ומאזני אתר.
- (6) במערכת מבוצעת בחירת מתכננים, והיא מטפלת בהתחייבויות ובתשלומים למתכננים.
- (7) מערכת לניהול מתחמי שיווק והכנסות.
- (8) מערכת לניהול התחייבויות ותשלומים בנושא שיקום שכונות פיז.
- (9) מערכת לניהול התחייבויות ותשלומים בנושא שיקום שכונות חברתי.



עולה כי מאז שנת 2015 נערך סקר סיכונים רק במערכת מידע כספית אחת מתוך תשע הפועלות במשרד הבינוי והשיכון, וכי בחמש השנים האחרונות נערכה ביקורת בשתי מערכות מידע כספיות בלבד.

בתשובת משרד הבינוי נכתב כי החשבות מבצעת ניתוח סיכונים שוטף לכלל המערכת הכספיות ומתעדת זאת במערכת ניהול הסיכונים של החשב הכללי, וכי בהתאם לניתוח הסיכונים מבוצעת ביקורת על מערכות כספיות מהותיות. נוסף על שתי מערכות כספיות מהותיות שעליהן נערכה ביקורת בשנת 2020, קיימות שתי מערכות כספיות מהותיות אחרות שצפויות להיות מוחלפות בשנים 2023-2024 ולכן קיימת עדיפות לבצע ביקורת במערכות החדשות. משרד הבינוי והשיכון מסר כי המערכות האחרות אינן מהותיות באופן יחסי.

מומלץ כי חשב משרד הבינוי והשיכון יפעל להשלמת סקרי הסיכונים והביקורות בכל מערכות המידע הכספיות של המשרד, בהתאם להוראת תכ"ם 5.3.2.

מערכת א(55)

מערכת א (55) משמשת לחישוב הזכאות לקבלת סיוע בדיוור וכן ככלי עזר לניהול התשלומים בחברות שכר דירה. זו מערכת המטפלת בחברות משכנות ומשמשת כלי בקרה ותכנון במשרד. ההיקף הכספי שנוהל במערכת בשנת 2021 היה כ-2 מיליארד ש"ח.

בדיווח חשב המשרד הוסבר כך: "תהליך הזכאות מתבצע על ידי פקידיים בחברה פרטית. עם זאת ישנן בדיקות אוטומטיות המתבצעות במערכת".

נמצא כי ביקורת שנערכה במערכת א(55) בשנת 2019, בה מתנהלת פעילות כספית בהיקף של כ-2 מיליארדי ש"ח, ושממצאיה הוצגו בשנת 2020, בחנה את פעולות חשב המשרד בהתאם להוראת התכ"ם, וכן בחנה היבטים מחשוביים שונים במערכת, אולם לא בחנה את ההיבטים הכספיים המשולבים בפעילותה, וזאת שלא בהתאם להוראת תכ"ם 5.3.2.

עוד נמצאו בביקורת האמורה ליקויים שונים בהיבטי המחשוב של המערכת, ובהם: מוכנות לשעת חירום; מדיניות, תוכניות ונהלים; מנגנוני בקרה; הבטחת איכות ושימור ידע.

בתשובת משרד הבינוי צוין כי ממצאי הביקורת שנערכה בשנת 2019 ציינו בחיוב את פעילות החשבות ומעורבותה בקשר עם המערכת, וכי בשנת 2020 התקיים דיון נרחב בהשתתפות אגף מערכות מידע בעניין הממצאים וההמלצות להמשך.

מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון יפעל לתיקון הליקויים שנמצאו בביקורת וכן יערוך ביקורת בהיבטים הכספיים של המערכת.



מערכת א(59)

משרד הבינוי והשיכון מבצע מיזמי פיתוח במתכונת של משק כספים סגור. המשרד מתחייב כלפי יזמים לפיתוח אתרים לבנייה למגורים, ולשם כך מתקשר עם קבלני פיתוח. במכרזים המשותפים של המשרד ומינהל מקרקעי ישראל מתחרים המציעים על מחיר הקרקע למתחם ספציפי. עלות הפיתוח מחושבת במשרד ומפורסמת במכרז. לאחר הזכייה במכרז, בד בבד עם חתימת חוזה מול המשרד ותשלום בעבור עבודות הפיתוח, על החברה הזוכה לשלם עבור הקרקע למינהל מקרקעי ישראל ולחתום על הסכם פיתוח עם המינהל.

כמה גורמים משפיעים על עלויות הפיתוח, והם נובעים בין היתר ממאפייני האתר. חישוב העלויות מתבצע במערכת עלויות פיתוח. ההיקף הכספי שנוהל בה בשנת 2021 היה כ-2 מיליארד ש"ח. במערכת מוזנים הנתונים הרלוונטיים של האתר, לרבות אומדן עלויות הפיתוח.

לצורך פיתוח האתרים השונים, פעולה שלעיתים נמשכת שנים רבות, מתקשר המשרד עם קבלני פיתוח. על פי תקן חשבונאות ממשלתי 11 - חוזי הקמה⁵⁶, לשם הכרה בעלויות המשרד ובהכנסות, יש להכיר בהכנסות ובהוצאות על בסיס שיעור ההתקדמות.

לפי תקן 11, "כאשר ניתן לאמוד באופן מהימן את התוצאה של חוזה הקמה, ההכנסות והעלויות בגין החוזה המיוחסות לחוזה ההקמה יוכרו כהכנסות וכהוצאות, בהתאמה, על פי שלב השלמה של פעילות החוזה במועד הדיווח⁵⁷". אשר לעיתוי ההכרה בהכנסות בגין חוזה ההקמה, נקבע בתקן 11 כי על פי שיטת שיעור השלמה, "ההכנסות בגין החוזה מוכרות כהכנסות בדוח על הביצוע הכספי בתקופות הדיווח בהן מבוצעת העבודה. עלויות בגין החוזה מוכרות בדרך כלל כהוצאות בדוח על הביצוע הכספי בתקופות הדיווח בהן מבוצעת העבודה שאליה הן מתייחסות".

נמצא כי מערכת א(59) במשרד הבינוי והשיכון, המכילה היקף פעילות כספי של כ-2 מיליארדי ש"ח בשנת 2021, אינה תומכת בדרישות החשבונאיות העולות מתקן 11, שלפיהן נדרשת מדידה של שיעור ההתקדמות בביצוע החוזים לפיתוח האתרים.

משכך, בדוח הכספי של משרד הבינוי והשיכון לשנת 2020 נכתב כי המשרד לא יישם את הוראות תקן חשבונאות ממשלתי 11. ההכרה בהכנסות ובהוצאות נעשתה בכל אתר כך שהחלק היחסי של ההכנסה מוכר בדוח על הביצוע הכספי בהתאם לביצוע העלויות שהיו בפועל.

כפי שפורט לעיל, משרד הבינוי ציין בתשובתו כי בהתאם לגישה השמרנית שהוא נוקט, שבה הוא מכיר בהכנסה עד לגובה ההוצאה, גובה ההוצאה הוא האומדן המדויק ביותר בכלים העומדים לרשות המשרד. עוד ציין המשרד כי פנה לחשבונאית הראשית בנושא.

56 מטרתו של תקן חשבונאות ממשלתי 11 היא לקבוע את הטיפול החשבונאי בעלויות ובהכנסות הקשורות לחוזי הקמה. לשם כך מציין התקן בין היתר את הבסיס להכרה ולגילוי לגבי הכנסות והוצאות בגין החוזה.

57 בהתאם לתקן 11, "ההכרה בהכנסות ובהוצאות בהתאם לשלב השלמה של החוזה נקראת לרוב שיטת שיעור השלמה. על פי שיטה זו, הכנסות בגין החוזה מותאמות לעלויות שהתהוו בגין החוזה, בהתאם לשלב השלמה, והתוצאה היא דיווח על הכנסות, הוצאות ועודף/גירעון שניתן ליחס לשיעור העבודה שהושלם. שיטה זו מספקת מידע שימושי בדבר היקף פעילות החוזה והביצועים במהלך התקופה".



עוד נכתב בדוח הכספי של המשרד לשנת 2020: "המשרד נמצא בתהליך של עיבוד נתונים והתאמת מערכות המידע השונות במטרה לייצר נתונים מהימנים כאמור לעיל במטרה ליישם את תקן חשבונאות ממשלתי מספר 11 כנדרש".

אשר לאופן קביעת שיעור ההשלמה של חוזה ההקמה, תקן 11 קובע כי "שיעור ההשלמה של חוזה עשוי להיקבע במגוון דרכים. הישות תשתמש בשיטה המודדת באופן מהימן את העבודה שבוצעה. השיטות תלויות במהות החוזה ועשויות לכלול: א. את היחס בין העלויות שהתהוו בגין העבודה שבוצעה עד למועד מסוים, לבין אומדן סך עלויות בגין החוזה; ב. סקירות לגבי העבודה שבוצעה; או, ג. השלמה של שיעור פיזי של חוזה העבודה". חשב המשרד מסר למשרד מבקר המדינה כי הסב את תשומת לב החשבונאית הראשית להוראות אלו.

מוצע כי החשבונאית הראשית תבחן את האפשרות שעל פיה עולה מתקן 11 כי ניתן לקבוע את שיעור ההשלמה של חוזה בהתאם לחלק היחסי של העלויות בגין החוזה לבין אומדן סך העלויות, ולא רק לפי השיעור הפיזי של חוזה העבודה שהושלם, ובהתאם לכך תסב את תשומת לב רואה החשבון המבקר להוראות אלו בתקן.

החשב הכללי השיב למשרד מבקר המדינה כי החשבונאית הראשית פועלת בשיתוף פעולה עם משרד הבינוי והשיכון לטיפול בנושא.

בשנת 2020 עשה משרד הבינוי והשיכון, באמצעות גורם חיצוני, ביקורת על מערכת א(59). בדומה לביקורת שנעשתה על מערכת א(55), ביקורת זו עסקה בפר המחשוב של המערכת, והיא בחנה גם נושאים הקשורים בהיבטים הפיננסיים שלה.

במסגרת הביקורת נמצאו ליקויים דומים לאלו שנמצאו במערכת א(55)⁵⁸. נוסף על כך, נמצאו ליקויים הנוגעים בהליך ההסבה של הנתונים ממערכת קודמת, שהביא בין היתר להיעדר עדכניות של האומדנים במערכת, וכן נמצא כי אין תיעוד לבקורות המובנות בממשקים בין מערכת א(55) למערכות מידע אחרות של המשרד.

בתשובת משרד הבינוי עמד המשרד על הציון לטובה שניתן בביקורת שנערכה מטעם המשרד בשנת 2020 על מעורבות החשבות בהקמת המערכת ושדרוגה, וציין כי התקיים דיון פנימי בממציא הביקורת, בהשתתפות מנהל אגף מערכות מידע וגורמים נוספים.

מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון יבצע ביקורות בכלל מערכות המידע הכספיות המופעלות בו, תוך התמקדות בהיבטים הכספיים של המערכות, וכן כי יפעל לתיקון הליקויים שעלו בביקורות אלו.

משרד הרווחה והביטחון החברתי

משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן - משרד הרווחה) פועל לסייע לאלו הנתונים במשבר בשל מוגבלות, קשיי תפקוד, אבטלה, אפליה או ניצול. הסיוע מוגש לציבור באמצעות יחידות

58 ליקויים בנושאי מוכנות לשעת חירום; מדיניות, תכניות ונהלים; מנגנוני בקרה; הבטחת איכות ושימור ידע.



המשרד ובאמצעות הרשויות המקומיות, עמותות וארגונים. תקציב המשרד לשנת 2021 עמד על כ-9.7 מיליארד ש"ח. מרבית תקציב המשרד מוקצה לרשויות המקומיות לצורך אספקת שירותי רווחה לאוכלוסייה.

לפי טיוטת הדוחות הכספיים של המשרד⁵⁹, משרד הרווחה משתתף בהוצאות הרווחה של הרשות המקומית בשיעור של כ-75%. יש שירותים שהמשרד מממן במלואם. מדיניות המשרד היא להקצות את התקציב לרשויות המקומיות באופן שוויוני ובהסתמך על קריטריונים אובייקטיביים, בין היתר על בסיס נתונים דמוגרפיים של הרשות ורמתה הסוציו-אקונומית, וכן על פי קריטריונים טיפוליים הנקבעים בהתאם לאופי ולמהות של השירות הספציפי. לכל רשות מקומית מועבר תקציב שנתי בסעיפי התקציב השונים, ובכל חודש מתבצעת התחשבות מול הרשות על בסיס התקציב שהועבר לרשות ועל בסיס הדיווחים על השירותים שסיפקה הרשות וההוצאות בגינם. כדי לשמור על יציבות מתן השירותים, וכדי שהדבר לא יהיה תלוי בחוסן הכלכלי של הרשות, משרד הרווחה מעביר ישירות למסגרות המספקות את שירותי הרווחה את התשלום המלא בעבור השירותים שסיפקו, ובד בבד גובה מהרשות המקומית את חלקה. התשלום למסגרות הוא חודשי, בהתאם לדיווחים של הרשות המקומית למשרד ועל בסיס התעריפים שקבע המשרד.

להלן פירוט בדבר מערכות המידע הכספיות שפעלו במשרד הרווחה בשנת 2021:

לוח 16: מערכות מידע כספיות במשרד הרווחה בשנת 2021

שם המערכת	משך פעילות (בשנים)	מספר משתמשים	היקף כספי מנוהל (במלש"ח)	ממשק למרכב"ה	תיעוד תהליכים כספיים וניתוח השלכותיהם	סקר סיכונים אחרון	ביקורת אחרונה
א(64) ⁽¹⁾	9	220	8,202	כן	יש	בביצוע	אין
א(65) ⁽²⁾	24	אלפים	6,855	אחר	יש	2018	2018
א(66) ⁽³⁾	כ-20	פחות מ-10	1,085	אחר	תיעוד בלבד	אין	אין
א(67) ⁽⁴⁾	6	290	251	אחר	יש	אין	אין
א(68) ⁽⁵⁾	כ-45	-- ⁽⁶⁾	189	אחר	אין	אין	אין
א(69) ⁽⁷⁾	9	10	168	כן	יש	אין	2018
א(70) ⁽⁸⁾	מעל 10	פחות מ-10	73	כן	חסר מידע	אין	אין
א(71) ⁽⁹⁾	5	10	1	כן	יש	אין	אין
א(72) ⁽¹⁰⁾	6	35	0	כן	יש	אין	אין

59 עד למועד תום הביקורת, בחודש ספטמבר 2022, לא נשלמה עריכת הדוחות הכספיים של המשרד לשנת 2021.



שם המערכת	משך פעילות (בשנים)	מספר משתמשים	היקף כספי מנוהל (במל"ש"ח)	ממשק למרכב"ה	תיעוד תהליכים כספיים וניתוח השלכותיהם	סקר סיכונים אחרון	ביקורת אחרונה
9 מערכות מידע כספיות פעילות במשרד	4 מערכות מידע פעילות למעלה מ-10 שנים	ל-3 מערכות מידע למעלה מ-100 משתמשים	ב-3 מערכות מידע מנוהל סכום כספי העולה על 1 מיליארד ש"ח	ב-5 מערכות מידע קיים ממשק ממוכן למערכת מרכב"ה	ב-6 מערכות מידע קיים תיעוד לתהליכים הכספיים וניתוח להשלכותיהם	רק במערכת אחת נערך סקר סיכונים	בשתי מערכות נערכה ביקורת

- על פי חשבות משרד הרווחה והביטחון החברתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
- המערכת מיועדת להקצאת תקציב המשרד לרשויות המקומיות באמצעות תקציבאי המחוזות.
 - מערכת המנהלת נתוני שוהים במסגרות הרווחה. בהתאם לנתוני השוהים והמסגרות מבוצע תחשיב תשלומים למסגרת ומנוהלת ההתחשבנות מול הרשות המקומית השולחת.
 - המערכת כוללת מאגרי נתונים המותאמים לצורכי עבודת המשרד מול הרשויות המקומיות. נתונים מתקבלים במאגרים על סמך עיבוד דיווחים מהרשויות. המידע משמש להשתתפות בשכר עובדי רשויות לפי נתונים המתאימים לעובד ולרשות. המערכת מספקת נתונים ברמה חודשית למערכות אחרות של המשרד.
 - המערכת משמשת לדיווחים של הרשויות המקומיות על הוצאות מסוימות בגין שירותי רווחה.
 - מערכת תמיכה וסיוע ברשויות המקומיות. המערכת כוללת רשימה של סוגי סיוע שונים. אחת לחודש מבוצע עיבוד נתונים, ובסופו מונפקים שוברים לפונים. מימוש השובר נעשה בבנק הדואר או בהעברה בנקאית.
 - המערכת מבצעת עיבוד נתונים חודשי באצווה.
 - מערכת שבה מנוהלים נתוני זכאות ותשלומים לעיוורים ולחירשים בגין דמי ליווי לעיוור ודמי תקשורת.
 - מערכת לניהול כספי הביטוח הלאומי בגין חוסים במעונות. ממשק עובר מהמערכת למרכב"ה מול מודול תמיכות לצורך ביצוע תשלומים למעונות בהתאם לנתונים שהוזנו במערכת.
 - המערכת משלמת בכל חודש את הוצאות האחזקה לעיוורים המחזיקים כלב נחייה.
 - מערכת המיועדת ליצירת ממשק בין המערכות הייעודיות - א(65) וא(68) - ולדיווח בין הרשות למרכב"ה.

מהלוח שלעיל עולה כי על פי דיווח חשב משרד הרווחה, במערכות המידע הכספיות של המשרד נוהל בשנת 2021 סכום של כ-16.8 מיליארדי ש"ח עוד עולה כי לא נערכה ביקורת מערכות מידע בשבע מתוך תשע מערכות המידע הפיננסיות במשרד הרווחה, וכי בחמש השנים האחרונות לא נערך סקר סיכונים בשמונה מבין תשע מערכות.

באפריל 2022 מסר משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה כי סקר הסיכונים האחרון במשרד נערך בשנת 2014 (למעט הסקר משנת 2018 בנוגע למערכת א(65)). מהסקר - שנערך טרם המעבר למרכב"ה, ולכן רוב מסקנותיו אינן אקטואליות או רלוונטיות כיום - עלו סיכונים שנדרש בהם טיפול. המשרד הסביר כי משנת 2016 ועד שנת 2022 התחלפו במשרד שלושה חשבים



ושלושה מבקרי כספים, ואין תיעוד מסודר של אופן הטיפול בליקויים שעלו בסקר, למעט תיעוד חלקי ביותר בנושאים מסוימים.

מסקר הסיכונים ומהביקורת שנעשו בשנת 2018 במערכת א(65) עלו ליקויים רבים, ואלו העיקריים שבהם:

1. היעדר ועדת היגוי המרכזת את הטיפול במערכת מבחינה כוללת.
2. היעדר סנכרון בין המערכת לבין ההיבטים המקצועיים במשרד (תעריפים וטבלאות השתתפות, חוזרי מנכ"ל ועוד).
3. תיעוד אפיון המערכת אינו שלם ולעיתים שניויים אינם מתועדים.
4. היעדר תכניות להמשכיות עסקית במצבי חירום.
5. חשש לכפילות בנתוני המסגרות במערכת, כפילות העלולה להביא לתשלומי יתר.
6. היעדר בקרות על פתיחת תעריפים ועדכון סכומים.
7. היעדר בקרות על פתיחה ועל עדכון של מסגרות, על נתוני השמות ועל תשלומי הוצאות מיוחדות.

עלה כי משרד הרווחה לא פעל בהתאם להוראת תכ"ם 5.3.2 הקובעת פעולות נדרשות בעניין מערכות מידע כספיות.

בתשובת משרד הרווחה נכתב כי סקר סיכונים במערכת א(66) ובמערכת א(67) נמצא בתהליך ביצוע, וכי קיימת מערכת בפיתוח שנועדה להחליף את מערכת א(68).

על המשרד לפעול בהתאם להוראות התכ"ם: לערוך סקר סיכונים וביקורת בכל הנוגע להיבטים הכספיים במערכות המידע של המשרד ולפעול לתיקון הליקויים שיתגלו במסגרת הביקורת ולקביעת בקרות מתאימות לטיפול בסיכונים הנוגעים להיבטים הכספיים. כמו כן, על המשרד לשפר את יכולתו לנהל לאורך זמן את הטיפול בניהול הסיכונים והביקורות בעניין ההיבטים הכספיים במערכות מידע, בפרט בנסיבות בהן בעלי תפקידים בחשבות המשרד מתחלפים.

משרד הרווחה השיב כי הוא מקבל את ההמלצה של מבקר המדינה לשפר את יכולתו לנהל לאורך זמן את הטיפול בניהול הסיכונים. עם זאת ציין המשרד כי תפקיד ניהול הסיכונים בחשבות מוטל על מבקרי הכספים בחשבויות, שאינם בעלי הסמכה והכשרה לניהול סיכונים במערכות מידע.

בתשובת החשב הכללי נכתב כי הוא יביא בחשבון את ממצאי הביקורת שלעיל במסגרת חידוד הנחיות הוראת תכ"ם 5.3.2 בנושא מערכות כספיות.



משרד המשפטים

משרד המשפטים אמון על שורת נושאים ותחומי פעילות משפטיים ומקצועיים. עם תפקידיו העיקריים נמנים ארגון מערכות בתי המשפט, בתי הדין וההוצאה לפועל; הכנת נוסח החקיקה הממשלתית, ליווי החקיקה הפרטית ופרסום הרשומות; ייעוץ משפטי לממשלה ולמשרדיה; אכיפת החוק הפלילי באמצעות התביעה הכללית; ייצוג המדינה בערכאות ויישום חוקים ששר המשפטים ממונה על ביצועם.

משרד המשפטים פועל באמצעות יחידות ומערכים רבים, בהם הייעוץ המשפטי לממשלה; פרקליטות המדינה; הסיוע המשפטי האזרחי; הסנגוריה הציבורית; האפטרופוס הכללי והכונס הרשמי; אגף רישום מקרקעין; אגף שומת מקרקעין; הרשות להגנת הפרטיות; רשות הפטנטים; רשות התאגידים. כמו כן המשרד אמון על הסדרה ועל רישום של מקצועות בתחומים משפטיים ומקצועיים.

הנהלת בתי המשפט ורשות האכיפה והגבייה - שבמסגרתה פועלים הן ההוצאה לפועל והן המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות - הן יחידות סמך של משרד המשפטים, והדיווח הכספי שלהן נפרד מזה של משרד המשפטים.

להלן פירוט מערכות המידע הכספיות שפעלו במשרד המשפטים בשנת 2021:

לוח 17: מערכות מידע כספיות במשרד המשפטים בשנת 2021

שם המערכת	משך פעילות (בשנים)	מספר משתמשים	היקף כספי מנוהל (במלש"ח)	ממשק ממוכן למרכב"ה	תיעוד וניתוח תהליכים כספיים	סקר סיכונים אחרון	ביקורת אחרונה
א(73)1	10	100	700	לא	יש	אין	2020
א(74)2	5	300	180	כן	יש	2019	2019
א(75)3	11	300	180	כן	יש	אין	2018
א(76)4	5	20	0	לא	תיעוד בלבד	אין	אין

- על פי דיווח חשבות משרד המשפטים לחשבונאית הראשית לשנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
- (1) המערכת מבצעת התאמה בין חיובים לתקבולים.
 - (2) מערכת ניהול ותשלומי שכר טרחה לסנגורים חיצוניים בסנגוריה הציבורית.
 - (3) מערכת לניהול תיקים ותשלומי שכר טרחה לעורכי דין חיצוניים בסיוע המשפטי.
 - (4) מערכת תחקור עסקאות באשראי.

מהלוח עולה כי באחת מבין ארבע מערכות המידע הכספיות במשרד המשפטים לא קיים ניתוח השלכות התהליכים הכספיים; בשלוש מבין ארבע המערכות לא נערך סקר סיכונים, ובאחת מהמערכות לא נערכה ביקורת.



בתשובת משרד המשפטים מינואר 2023 נכתב כי מערכת א(76) היא מערכת חיצונית שאינה בשליטת המשרד או באחריותו ואינה משמשת מערכת בסיס נתונים, ולפיכך אין לכלול אותה בדיווח לפי הוראת תכ"ם 5.3.2. כמו כן ציין המשרד כי בספטמבר 2022 החל המשרד לבצע סקר סיכונים במערכת א(73).

מומלץ כי החשבונאית הראשית וחשבות משרד המשפטים יבחנו אם ראוי להמשיך ולכלול את מערכת א(76), שעליה דיווחה חשבת המשרד כמערכת כספית, במסגרת הדיווחים על המערכות הכספיות בהתאם להוראת תכ"ם 5.3.2.

מערכת א(73)

מערכת זו, בהיקף של 700 מלש"ח, מבצעת התאמות מקוונות בין חיובים ותקבולים, ומטרתה בין היתר לאפשר ניהול יעיל ואפקטיבי של גבייה על ידי המשרד, שחלק ניכר מהכנסותיו מתבסס על גביית אגרות.⁶⁰

בשנים 2018 - 2020 העלתה החשבות כמה דרישות לפיתוח ולשינויים במערכת, במטרה לשפר את יכולת המשרד להקטין סיכונים וחשיפות, להגדיל הכנסות ולשפר את השירות לציבור. בכלל זה, העלתה חשבות המשרד כמה דרישות: הקמת מודול חדש למערכת עקב חוסר גמישות וריבוי בעיות ותנועות חריגות שהתגלו בה; פיתוח ממשק חדש למרכז לגביית קנסות, לפי דרישת המרכז, שנועד בין היתר להפחית את כמות התנועות השגויות במערכת; דרישה להיערך לקליטת תקבולים באשראי מבנק הדואר; פיתוחים הנדרשים לצורך טיוב נתוני חובות וגבייתם - עבר לרשם החברות; התממשקות מערכות הסיוע המשפטי ונסח טאבו למערכת א(73) במטרה לשפר את גביית החובות, להפחית סיכונים וחשיפות ולהגדיל את הכנסות המדינה.

מערכת א(74)

מערכת א(74), בהיקף של 180 מלש"ח היא מערכת תפעולית המסייעת בניהול כל ההליכים המשפטיים שבטיפול הסגוריה הציבורית בתחום הפלילי ומטפלת בתשלומים לסנגורים החיצוניים. התשלומים מחושבים במערכת, הבקרה עליהם מבוצעת באמצעותה, והם משודרים בממשק למרכז"ה לשם ביצוע התשלום.

עלה כי ישנם כמה סיכונים מרכזיים במערכת א(74), ובהם העובדה שאלו תשלומים שאין כנגדם התחייבות כספית במרכז"ה; חשש לתשלומים כפולים; תשלומים שאינם תואמים את התקנות; טעות בזהות מקבל התשלום.

בשנים האחרונות ביקשה חשבות המשרד לערוך כמה שינויים ושיפורים במערכת, בהם שינוי תהליך העבודה לשם מניעת העברת ממשקים כפולים; שיקוף המשובים המתקבלים ממרכז"ה בבקשות שכר טרחה; הסטטוס של הוראות התשלום שנשלחו למרכז"ה; מסך המציג ממשקים; הצגת בקשות חריגות שידרשו אישור גזבר טרם שליחה למרכז"ה; חסימת מינוי לספקים שאין להם אישור ניהול ספרים תקף; בדיקה ואישור של גזבר מחוז במקרה של עדכון פרטי מוטב

60 על פי נתוני חשבות המשרד, הכנסות המשרד מאגרות עלו מכ-398 מלש"ח בשנת 2009 לכ-713 מלש"ח בשנת 2019.



מרכב"ה במערכת א(74); סגירה מנהלתית של מינוי סגור לשם מניעת הגשה בקשה לשכר טרחה נוסף ותשלום בתיקים ישנים; דוחות BI ליצירת בקרות על תשלומי שכר טרחה.

מערכת א(75)

מערכת א(75), בהיקף 180 מלש"ח, מטפלת בניהול ההליכים המשפטיים שבטיפול האגף לסיוע משפטי בתחום האזרחי וכן בתשלומים לעורכי הדין החיצוניים. התשלומים מחושבים ומבוקרים במערכת היחידה, ולאחר מכן נשלחת הוראת תשלום למרכב"ה באמצעות ממשק פיננסי.

עלה כי מערכת א(75) היא מערכת ישנה החסרה בקרות מסוגים שונים, לרבות בקרות בעניין כפילות תשלומים ובקרות על ביצוע התשלומים. התשלומים המבוצעים במערכת אינם נעשים בעקבות התחייבות כספית נגדית, ולפיכך יש בהם סיכון מובנה גבוה. עוד קיימים במערכת סיכונים של תשלומים כפולים, תשלום שלא בהתאם לתקנות, תשלום לספקים לא נכונים ועוד.

אגף הסיוע המשפטי במשרד המשפטים השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא פועל יחד עם אגף מערכות מידע, ובשילוב נציגי חשבות המשרד, לאפיון מערכת תפעולית שתאפשר בין היתר התייעלות ובקרה על התשלומים המבוצעים. השלב הראשון ביישום המערכת, הכולל חלק ניכר מנושא התשלומים צפוי להיות מופעל במחצית השנייה של שנת 2023.

חשבות משרד המשפטים מסרה כי כיום מצוי המשרד בשלבי אפיון של מערכת תפעולית חדשה ליחידות הסיוע המשפטי והחשבות היא חלק מצוות האפיון של המערכת.

עוד מסרה חשבות משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה כי אי-ביצוע דרישות פיתוח ושיפור במערכות המידע שהעלתה חשבות המשרד במשך שנים, נובע בין היתר מכך שחשבות המשרד אינה מוגדרת כיחידה נפרדת במשרד לצורך קביעת תכנית העבודה בנושא מערכות המידע, וכי דרישות החשבות מועברות באמצעות היחידות המקצועיות ולפי שיקולי היחידה המקצועית, הנוטה להעדיף פיתוחים המשרתים את הפן התפעולי של המערכת.

עולה כי במערכות המידע הכספיות של משרד המשפטים יש סיכונים לתשלומי יתר ולגביית חסר וכן חשש לשלמות הנתונים ולאמינותם. רוב דרישות חשבות המשרד לשיפורים במערכות אלו נכללו בתוכניות העבודה לשנים 2018 - 2020 ובתוכניות עבודה עתידיות, אולם לא בוצעו.

בתשובת חשבות משרד המשפטים נכתב כי חשבת המשרד פנתה באופן מיוחד ללשכת המנכ"ל ולסמנכ"ל מדיניות ואסטרטגיה במשרד לשם הסדרת התהליך וקידום דרישות החשבות.

מומלץ כי הנהלת משרד המשפטים תפעל לתיקון הליקויים שנמצאו בביקורות שנערכו במערכות המידע הכספיות (מערכת א(73), מערכת א(74) ומערכת א(75)). עוד מומלץ כי בקביעת תכנית העבודה של יחידת מערכות המידע במשרד המשפטים ואישורה בהנהלת המשרד, תביא הנהלת המשרד בחשבון את הסיכונים למשרד הנובעים מאי-התאמה של מערכות המידע לדרישות הנובעות מהפן הכספי של המערכות.



כן מומלץ כי החשבונאית הראשית תבחן, עם חשבי המשרדים ויחידות הסמך, מהם החסמים לקבלת דרישות החשבונאיות לפיתוח מערכות מידע ומהן הדרכים לטיפול בחסמים אלו.

החשב הכללי השיב כי יביא בחשבון את הערות מבקר המדינה במסגרת חידוד הנחיות הוראת תכ"ם 5.3.2 בנושא מערכות כספיות.

משרד הכלכלה והתעשייה

משרד הכלכלה והתעשייה מופקד על יישום מדיניות הממשלה בפעילותה לקידום ענפי התעשייה והמסחר. המשרד מפעיל כמה כלי סיוע וביניהם: הענקת הטבות במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט 1959, השקעות בפיתוח אזורי תעשייה, תמיכה ועידוד היצוא, סיוע לעסקים קטנים ובינוניים, קידום ופיתוח ההון האנושי. בשנת 2021 היה תקציב המשרד כ-7.1 מיליארד ש"ח.

לפי דיווח חשב המשרד בהתאם להוראת התכ"ם, בשנת 2021 פעלו במשרד הכלכלה מערכות כספיות אלו:

לוח 18: מערכות מידע כספיות במשרד הכלכלה בשנת 2021

שם המערכת	משך פעילות (בשנים)	מס' משתמשים	היקף כספי מנוהל (במלש"ח)	ממשק ממוכן למרכב"ה	תיעוד תהליכים כספיים וניתוח השלכותיהם	סקר סיכונים אחרון	ביקורת אחרונה
א(77) ⁽¹⁾	2	3	1,500	כן	תיעוד בלבד	לא בוצע	לא בוצע
א(78) ⁽²⁾	5	300	120	לא	תיעוד בלבד	לא בוצע	לא בוצע
א(79) ⁽³⁾	3	15	70	לא	תיעוד בלבד	לא בוצע	לא בוצע
א(80) ⁽⁴⁾	22	25	8	כן	תיעוד בלבד	לא בוצע	לא בוצע
א(81)	2	10	3	לא	תיעוד בלבד	לא בוצע	לא בוצע
א(82) ⁽⁵⁾	2	30	1	כן	תיעוד בלבד	לא בוצע	לא בוצע
א(83) ⁽⁶⁾	2	10	0	כן	לא דווח	לא בוצע	לא בוצע
א(84) ⁽⁷⁾	20	70	0	כן	תיעוד בלבד	לא בוצע	לא בוצע
א(85)	7	50	0	לא דווח	לא דווח	לא בוצע	לא בוצע
א(86)	2	50	0	לא דווח	לא דווח	לא בוצע	לא בוצע
א(87)	2	50	0	כן	תיעוד בלבד	לא בוצע	לא בוצע



שם המערכת	משך פעילות (בשנים)	מס' משתמשים	היקף כספי מנוהל (במל"ש"ח)	ממשק ממוכן למרכב"ה	תיעוד תהליכים כספיים וניתוח השלכותיהם	סקר סיכונים אחרון	ביקורת אחרונה
במשרד הכלכלה 11 מערכות מידע כספיות	שתי מערכות מידע פועלות במשרד למעלה מ-20 שנה	במשרד מערכת אחת בה למעלה מ-100 משתמשים	בשתי מערכות כספיות במשרד מנוהל סכום העולה על 100 מל"ש"ח	ב-6 מערכות מידע במשרד דווח על קיום ממשק ממוכן למערכת מרכבה	באף אחד מהמערכות הכספיות אין ניתוח של השלכות התהליכים הכספיים	באף מערכת מידע כספית במשרד לא בוצע סקר סיכונים	באף מערכת כספית במשרד לא בוצעה ביקורת

- על פי דיווח חשבות משרד הכלכלה לחשב הכללי בשנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
- (1) תפקיד המערכת לנהל הכנסות וגבייה של המשרד.
 - (2) במערכת מנוהל מערך כלי סיוע בסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, לרבות מסלולי סיוע מהתוכנית הכלכלית להתמודדות עם הקורונה.
 - (3) מערכת לניהול מערך הקצאת קרקעות באזורי תעשייה.
 - (4) המערכת משמשת לניהול מערך תפעולי של אגף מידות ומשקולות.
 - (5) מערכת לניהול מערך רשם האגודות השיתופיות, לרבות טיפול בקנסות.
 - (6) במערכת מנוהל מערך עיסוק ביהלומים ויבוא יהלומים.
 - (7) המערכת משמשת לניהול המערך התפעולי של הרשות להשקעות ותקינה ולשם ניהול פרויקטים של המשרד.

מהלוח לעיל עולה כי בשום מערכת מתוך 11 מערכות המידע הכספיות במשרד לא בוצעו סקרי סיכונים או ביקורות ולא נעשה ניתוח של השלכות התהליכים הכספיים.

אף שחשב משרד הכלכלה מדווח לחשב הכללי מדי שנה אודות מערכות כספיות המנוהלות אצלו, הוא מסר למשרד מבקר המדינה שהן אינן בגדר "מערכות כספיות" כמוגדר בהוראת התכ"ם אלא רק כלי עזר לניהול המערך התפעולי. המשמעות של הגדרת מערכות אלו כמערכות שהוראת התכ"ם אינה חלה עליהן היא כי אין חובה על חשב המשרד לפעול לעריכת סקר סיכונים וביקורת במערכות, וכי החשבות אינה נדרשת להיות מעורבת בשלבים השונים של יזום ופיתוח המערכות.

בתשובת משרד הכלכלה צוין כי אכן לא בוצעו סקר סיכונים או ביקורת על המערכות הייעודיות, אולם החשבות מלווה את היחידות המקצועיות בפיתוח מערכות חדשות שיש להן זיקה לחשבות. לעניין הדיווח על המערכות הכספיות מסר חשב משרד הכלכלה בתשובה משלימה כי המערכות טעונות דיווח, וכי החשבות תמשיך לכלול אותן בדיווח השנתי.

בחינת מסמכי האפיון של מערכות מידע שמופעלות על ידי משרד הכלכלה, העלתה כי במערכות אלו קיימים מידע כספי ותהליכים כספיים. להלן דוגמאות:



1. במערכת א(85) מבוצע, בין היתר, הטלת עיצום כספי על מפרי הוראות. חישוב העיצום הכספי, בהתאם לקריטריונים שנקבעו מבוצע באמצעות המערכת והטלת העיצום הכספי יוצרת חוב לגבייה, המועבר למערכת מרכב"ה. גם הוראה על ביטול החוב, בנסיבות מתאימות, תשודר ממערכת זו למערכת מרכב"ה.
2. במערכת א(79) מטופלים בין היתר תשלומי יזמים שהגישו בקשה להקצאת קרקע בפטור ממכרז. על פי מסמכי האפיון של המערכת, קיים ממשק דו כיווני להעברת נתונים אודות התשלום בין המערכת ובין שרת התשלומים הממשלתית.
3. במערכת א(77) מועברים על ידי יחידות פנימיות ויחידות סמך של משרד הכלכלה⁶¹ חובות למערכת גבייה. המערכת מנהלת רישום של מצב החובות וסטטוס הגבייה. המערכת בעלת ממשק לדיווח אודות נתוני החייבים והחובות למערכת מרכב"ה.
4. במערכת א(80) מנוהלת הזנת החיובים בגין אגרות וטיפול בגביית האגרות. ממסכי האפיון עולה כי חשבות המשרד דרשה ליצור במערכת מערך בקרות על ביצוע הגבייה, לרבות ממשק למערכת הגבייה הנפרדת.

עולה כי במשרד הכלכלה מופעלות 11 מערכות מידע בעלות היבטים כספיים, שעליהן חלה הוראת התכ"ם, המחייבת בין היתר ביצוע סקר סיכונים וביקורות תקופתיות. ואולם, באף אחת מהמערכות שבמשרד הכלכלה, בהן מנוהל על פי דיווח חשב המשרד לחשב הכללי סכום כולל של למעלה מ-1.7 מיליארד ש"ח, לא בוצע סקר סיכונים או ביקורות. על משרד הכלכלה לפעול בהתאם להוראת התכ"ם ביחס לכל מערכות המידע הכספיות עליהן הוא מדווח לחשב הכללי.

משרד הכלכלה ציין בתשובתו כי החשבות בנתה ממשק אחיד לצורך קבלת חיובים מכלל היחידות המקצועיות למערכת מרכב"ה בזמן אמת, ועם זאת היא תבחן את הצורך בבחינה נוספת של היבטים כגון ניהול הרשאות גישה, אבטחת מידע ותיעוד.

החשב הכללי מסר בתשובתו כי האמור בהוראת התכ"ם הובהר למשרד הכלכלה, כי הוא ימשיך לעקוב אחר הנושא, וכי יובאו בחשבון הערות מבקר המדינה במסגרת חידוד ההנחיות הנוספות בקשר להוראת תכ"ם 5.3.2.

משרד החוץ

תחומי הפעילות העיקריים של משרד החוץ הם גיבוש מדיניות החוץ של ממשלת ישראל, ביצועה והסברתה. המשרד פועל להעמקת הקשרים הבינלאומיים של ישראל עם מדינות העולם, ומופקד על תכנון, ניהול ותיאום פעילותן של כ-100 הנציגויות הדיפלומטיות של ישראל בעולם, על ניהול קשרי הממשלה עם ממשלות זרות וארגונים בינלאומיים, ועל טיפוח הקשרים עם קהילות יהודיות בתפוצות ולשם הגנה על אזרחי ישראל השוהים בחו"ל⁶².

61 מרכז השקעות, רשות לעסקים קטנים, יחידות מידות ומשקולות, סחר חוץ, האגף לאיגוד שיתופי, יחידת תקינה.

62 על פי ביאור 1 לדוחות הכספיים של משרד החוץ לשנת 2021.



לפי דיווח חשב המשרד בהתאם להוראת התכ"ם, בשנת 2021 פעלו במשרד החוץ מערכות כספיות אלו:

לוח 19: מערכות מידע כספיות במשרד החוץ בשנת 2021

שם המערכת	משך פעילות (בשנים)	מספר המשתמשים	היקף כספי מנוהל (במלש"ח)	ממשק ממוכן למרכב"ה	תיעוד תהליכים כספיים וניתוח השלכותיהם	סקר סיכונים אחרון	ביקורת אחרונה
א(88) ⁽¹⁾	לא דווח	בודדים	900	לא	אין	לא בוצע	לא בוצע
א(89) ⁽²⁾	24	עשרות	800	כן	קיים	לא בוצע	לא בוצע
א(90) ⁽³⁾	לא דווח	לא דווח	4	לא	קיים	לא בוצע	לא בוצע
א(91) ⁽⁴⁾	20	לא דווח	4	כן	קיים	לא בוצע	לא בוצע
א(92) ⁽⁵⁾	19	לא דווח	0.35	לא	אין	לא בוצע	לא בוצע
א(93) ⁽⁶⁾	לא דווח	בודדים	לא דווח	לא	אין	לא בוצע	לא בוצע
א(94) ⁽⁷⁾	לא דווח	בודדים	לא דווח	לא	אין	לא בוצע	לא בוצע
במשרד 7 מערכות מידע כספיות	3 מערכות מידע במשרד הן בנות 19 שנה ומעלה		במשרד שתי מערכות מידע בהן מנוהל סכום העולה על 800 מלש"ח כל אחת	לשתי מערכות מידע כספיות במשרד ממשק ממוכן למערכת מרכב	לשלוש מערכות מידע במשרד תיעוד תהליכים כספיים וניתוח של השלכותיהם	באף מערכת כספית במשרד לא בוצעה ביקורת	באף מערכת מידע כספית במשרד לא בוצע סקר סיכונים

- (1) מערכת נתוני שכר.
- (2) מערכת לניהול כספי של נציגויות (שאינן פועלות במערכת מרכב"ה).
- (3) מערכת כרטוס ממשלתית.
- (4) מערכת לביצוע אישור סבב אישורי נסיעה של עובדי משרד החוץ ונותני שירותים הנוסעים מטעם המשרד. בהתאם לאישורים המונפקים מהמערכת מאושרת משימה תקציבית לנסיעה. על בסיס אישורים אלו מתבצעות הזמנות במערכת א(90) ו-א(92).
- (5) המערכת מחשבת את זכאות הנוסע לקצובת אש"ל לפי הוראות תכ"ם ומנפיקה לנוסע שובר למשיכת מקדמה במזומן בבנק הפועלים בנתב"ג.
- (6) מערכת נתוני וותק של עובדים.
- (7) מערכת נתוני משאבי אנוש.



להלן פירוט סיכונים והיבטים נוספים הנוגעים למערכות המידע הכספיות, שעליהם הצביע חשב המשרד בדיווח לחשב הכללי:

1. מערכת א(90) מועבר קובץ אקסל חודשי על ידי אגף הכספים למערכת מרכב"ה, והפעילות אינה אוטומטית.
2. מערכת א(92) היא מערכת מיושנת, ועל כן קיים קושי בביצוע עדכונים ושינויים.
3. מערכת א(89) מיועדת לניהול כספי של נציגויות שעדיין אינן פועלות במסגרת מרכב"ה. בדוח הכספי של המשרד לשנת 2021 נכתב כי כ-90 נציגויות של ישראל בעולם אינן פועלות באמצעות מרכב"ה (מתוך כ-100 נציגויות של ישראל בעולם), אלא מנהלות את פעולותיהן במערכת עזר כספית על בסיס מזומן, ומתממשקות למרכב"ה.
4. הנתונים הקיימים במערכות א(88) וא(94) אינם מטייבים וקיים חשש כי נתוני העובדים אינם נכונים ואינם תואמים נתונים השמורים במערכות אחרות.

עלה כי בכל 7 מערכות המידע הכספיות במשרד החוץ, המנהלות היקף כספי של למעלה מ-1.7 מיליארד ש"ח, לא נערכו סקרי סיכונים ולא נערכו ביקורות, שלא בהתאם להוראת התכ"ם המורה על עריכתן, ועל אף סיכונים שעליהם הצביע החשב בדיווח (ממשק לא ממוכן למרכב"ה, מערכת מיושנת, מערכות שאינן פועלות במרכב"ה, נתונים שאינם מטייבים).

בתשובת משרד החוץ מינואר 2023 נכתב כי בשנת 2022 החל אגף הכספים במשרד בתהליך סקר סיכונים תפעוליים ברמה המערכתית, תוך בחינת מודלים שונים לניהול סיכונים תפעוליים באמצעות חברה חיצונית.

עוד נמצא כי למרבית מערכות המידע הכספיות של משרד החוץ אין תיעוד של התהליכים הכספיים. גם במערכות שעליהן דיווח החשב כי קיים תיעוד וניתוח השלכות כספיות, הרי שהדיווח נשען על מידע שהועבר לחשב על ידי מנהל מערכות המידע של המשרד, ומבלי שהתיעוד האמור קיים בחשבות. בנוסף, עלה כי כ-90 נציגויות ישראל הפועלות מחוץ לכותלי המדינה אינן מחוברות למערכת המרכב"ה אלא מנהלות באמצעות מערכת ניהול כספים פנימית של המשרד.

אגף הכספים במשרד החוץ השיב למשרד מבקר המדינה כי רוב המערכות הכספיות במשרד, למעט מרכב"ה, הן מערכות ישנות, בנות 15 - 20 שנה, ומבדיקת האגף מול מנמ"ר המשרד, התברר כי קיים קושי למצוא את התיעוד. עוד הוסיף האגף כי בשנת 2022 נבחר זוכה במכרז של משרד האוצר לשם ביצוע התאמות שיאפשרו הטמעה של מרכב"ה בנציגויות השונות בעולם.

מומלץ כי חשב משרד החוץ יפעל לקיום סקר סיכונים וביקורת במערכות המידע הממוחשבות של המשרד, ולהשלמת התיעוד לתהליכים הכספיים שבמערכות המידע של המשרד. כן מומלץ למשרד החוץ לפעול לחיבור כ-90 נציגויות ישראל בחו"ל שטרם חוברו למערכת מרכב"ה.



החשב הכללי כתב בתשובתו כי מבוצע תהליך מול מרכב"ה בנושא פעילויות הנציגויות בחו"ל. משרד החוץ השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא מקבל את ההמלצה.



מפירוט דיווחי חשבי משרדי הממשלה והגופים השונים שלעיל, מהדוחות הכספיים של המדינה ושל המשרדים, וכן ממכתבי סיכום הביקורת של ראי החשבון המבקרים, עולה כי רובן של מערכות המידע הכספיות במשרדים אלו אינן מטופלות בהיבטי ניהול סיכונים וביקורות ואינן מתועדות באופן המאפשר להסיק כי התהליכים הכספיים המנוהלים בהן והמידע הכספי השמור במערכות אלו אמין ושלם.

מומלץ כי החשב הכללי וחשבי המשרדים השונים יפעלו לטיפול הנדרש במערכות המידע.

סיכום

למידע ולתהליכים הכספיים המנוהלים במערכות מידע תפעוליות ובמערכות מידע כספיות ייעודיות של גופי המדינה יש חשיבות עליונה בהיותם חלק מהתשתית שעליה מבוסס רישום נכסיה הכספיים של המדינה, אשר נכללים בדוחותיה הכספיים, וכלל תהליכי העבודה של רשויותיה. על כן, קיימת חשיבות רבה בהגנה על שלמות ואמינות המידע, תוך ניהול זהיר של הסיכונים הכרוכים בשימוש במערכות מידע אלו. בביקורת זו הועלו ליקויים משמעותיים במיפוי וניהול הסיכונים במערכות המידע הכספיות של גופי הממשלה, בהיעדר ביקורות במרבית המערכות, ובחוסר תיעוד של מערכות מידע אלו והתהליכים הכספיים המנוהלים בהן, שהוא אבן יסוד בניהול מערכות מידע כספיות וביכולת לטפל בסיכונים הגלומים בהן. על החשב הכללי וכלל גופי הממשלה שנזכרו בדוח זה לפעול לתיקון הליקויים שהועלו, תוך בניית תוכנית עבודה רב-שנתית לצמצום הפערים.

בדוחות הכספיים של הממשלה לשנת 2021 בא לידי ביטוי המפנה בהתמודדות עם נגיף הקורונה, תוך התאוששות של המשק וצמיחה כלכלית, ירידה בגירעון התקציבי ביחס לתוצר, עלייה בהכנסות ממיסים וירידה בהיקף הוצאות התוכנית הכלכלית להתמודדות עם המשבר. קיימת חשיבות רבה לכך שהממשלה תתמיד במגמת השיפור, תוך התנהלות כלכלית אחראית שמטרתה לשמר את מגמת השיפור ארוכת הטווח של כלכלת ישראל.