

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ה | מאי 2025



משרד האוצר

**הדוחות הכספיים
של מדינת ישראל
ליום 31.12.23 -
קרנות הון
ממשלתיות**



הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.23 - קרנות הון ממשלתיות

רקע

בסעיף 12 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], נקבע כי מדי שנה, במועד שיקבע המבקר אולם לא יאוחר משישה חודשים לאחר תום שנת הכספים של המדינה, ימציא שר האוצר למבקר המדינה "דין וחשבון כולל על ההכנסות וההוצאות של המדינה באותה שנה". עוד נקבע בסעיף כי במועד שיקבע המבקר אולם לא יאוחר מתשעה חודשים לאחר תום שנת הכספים של המדינה ימציא שר האוצר למבקר המדינה את "מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה למועד תום שנת הכספים". הדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה ל-31.12.23 הוגשו למבקר המדינה ופורסמו ב-30.6.24.

שנת 2023 הסתכמה בגירעון חשבונאי נטו של כ-132 מיליארד ש"ח. יחסית לשנת 2022 הגירעון החשבונאי נטו גדל בכ-203 מיליארד ש"ח (מעודף חשבונאי נטו של כ-71 מיליארד ש"ח לגירעון חשבונאי נטו של כ-132 מיליארד ש"ח). הגירעון החשבונאי נטו בשנת 2023 נבע הן מגידול בהוצאות המדינה יחסית לשנת 2022, ובפרט גידול של כ-24.9 מיליארד ש"ח בהוצאות בגין המלחמה (ברבעון האחרון של שנת 2023), והן מירידה בהכנסות המדינה, על רקע העלייה החדה בהכנסות המדינה בשנת 2022.

השפעות המלחמה התבטאו בעיקרן בירידה בשיעור התעסוקה, בקיטון ההוצאה הפרטית ובעלייה חדה בהוצאה הציבורית, בייחוד על הוצאות ביטחוניות. בהיבט המוניטרי, האינפלציה המשיכה להצטמצם לטווח היעד, ועם זאת במישור הפיסקלי נרשם גירעון תקציבי גבוה מהגירעון המתוכנן. נוכח העלייה החדה בצורכי המימון גדלו במידה ניכרת היקפי גיוס החוב ברבעון האחרון של שנת 2023¹. בהתאם לכך, היחס בין החוב לתוצר עלה בשנת 2023 לשיעור של 61.9% לעומת 60.5% בשנת 2022, אף שהיה צפוי כי מגמת הקיטון בו תמשיך. ברקע העלייה בחוסר הוודאות כלל חברות דירוג האשראי הגיבו על ההתפתחויות הגיאו-פוליטיות ועל השינויים במדדים המקרו-כלכליים והפיסקליים של מדינת ישראל באמצעות הורדת דירוג האשראי והורדת אופק הדירוג.

למלחמת "חרבות ברזל" השפעה שלילית מהותית על המדדים המאקרו-כלכליים של מדינת ישראל. התמשכות המלחמה מעבר למועד הכנת הדוחות הכספיים ולמועד סיום הביקורת טומנת בחובה הרעה נוספת במדדים אלה ומחייבת נקיטת מדיניות פיסקלית אחראית בהובלת משרד האוצר.

קרנות הון ממשלתיות משמשות לניהול פעילות ייחודית במסגרת הממשלה תוך יצירת הפרדה חשבונאית ותקציבית בין פעילות הקרנות לבין הפעילות הרגילה של הממשלה. תוקפן ומעמדם

1 גיוסי חוב בוצעו בשוק המקומי הסחיר ובשוקים הגלובליים והסתכמו ב-160 מיליארד ש"ח, מהם כ-81 מיליארד ש"ח מאז פרוץ המלחמה.



של קרנות הון ממשלתיות עשויים לנבוע מכוח חוק (קרנות הון סטטוטוריות), או לחלופין מכוח החלטת ממשלה או החלטה מינהלית (קרנות הון יזומות). חלק מקרנות ההון הממשלתיות הן תקציביות (קרנות הון תקציביות), ואחרות הן חוץ-תקציביות (קרנות הון חוץ-תקציביות). קרנות הון מרכזיות הן קרן הפיצויים (קרן מס רכוש), הקרן לאזרחי ישראל (קרן העושר), קרן ערבויות המדינה, הקרן לשמירת הניקיון (קרן הניקיון), קרן העתקת מחנות צה"ל, קרן המטרו והקרן הפנימית לביטוחי ממשלה.

קרנות הון מוקמות לשם השגת מטרות שונות, ובהן הגנה מפני הפסד כספי שעשוי להיגרם בהתרחש אירועים שונים, גישור על פערים בין מועדי הכנסות והוצאות בפרויקטים שנתיים גדולים ומערכתיים, ריכוז אמצעים כספיים להשגת מטרות שונות וניהול כספים והשאתם לטובת הדורות הבאים.



נתוני מפתח

4 ישויות של משרדים ממשלתיים

לא הגישו לחשב הכללי דוחות כספיים מבוקרים במועד הנדרש בכל אחת מהשנים 2019 - 2023

כ-79%

שיעור הישויות שהגישו במועד הנדרש דוחות כספיים מבוקרים לסוף שנת 2023

77.1

מיליארד ש"ח

הגירעון התקציבי לשנת 2023 בצל מלחמת חרבות ברזל

25%

שיעור קרנות ההון החוץ-תקציביות המדווחות שלא נמצאו באגף החשכ"ל מסמכים המאשרים את הקמתן (4 קרנות מתוך 16)

כ-187%

שיעור הגידול במספר קרנות ההון החוץ-תקציביות המדווחות בשנים 2011 - 2024 (מ-8 קרנות ל-23)

8 מיליארד ש"ח

ההיקף הכספי של 38 פיקדונות שמנוהלים אצל החשב הכללי שסווגו חשבונאית כהתחייבויות אף שיתכן שחלקן קרנות הון שיש להציגן כחלק מההון

2.26

מיליארדי ש"ח

סך הכספים התקציביים שנמשכו מקרן הניקיון בשנים 2015 - 2021 והומרו ב"הרשאה להתחייב"

4.76

מיליארד ש"ח

סך הכספים שנמשכו מקרן הפיצויים בשנת 2023 (שלושת החודשים הראשונים של המלחמה)

כ-63%

שיעור קרנות הון חוץ-תקציביות ופיקדונות צד ג'² שלא נקבע שיעור הריבית עבור הפקדת כספיהם אצל החשכ"ל (32 קרנות מתוך 51)

2 המנוהלים יחד בפיקדונות שהופקדו בחשבון החשב הכללי.



פעולות הביקורת

בחודשים יוני-אוקטובר 2024 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בניהול קרנות הון ממשלתיות. הבדיקה נעשתה באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (אגף החשכ"ל) ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר (אגף התקציבים). בדיקות השלמה בוצעו ב"ענבל חברה לביטוח בע"מ" (חברת ענבל).

תמונת המצב העולה מן הביקורת

ניתוח מגמות העולות מהדוחות הכספיים ל-31.12.23

- שנת 2023 הסתכמה בגירעון חשבונאי נטו של כ-132 מיליארד ש"ח. יחסית לשנת 2022 הגירעון החשבונאי נטו גדל בכ-203 מיליארד ש"ח (מעודף חשבונאי נטו של כ-71 מיליארד ש"ח לגירעון חשבונאי נטו של כ-132 מיליארד ש"ח). הגירעון החשבונאי נטו בשנת 2023 נבע הן מגידול בהוצאות המדינה יחסית לשנת 2022, ובפרט גידול של כ-24.9 מיליארד ש"ח בהוצאות בגין המלחמה נטו³, והן מירידה בהכנסות המדינה, על רקע העלייה החדה בהכנסות המדינה בשנת 2022. סך נכסי המדינה הנכללים בדוחות הכספיים עלה בשנת 2023 לעומת השנה הקודמת והסתכם בכ-2,049 מיליארד ש"ח, ועם זאת גדלו התחייבויות המדינה לכ-3,347 מיליארד ש"ח. לפיכך התחייבויות המדינה (נטו) הסתכמו בשנת 2023 בכ-1,298 מיליארד ש"ח.
- השפעות המלחמה התבטאו בעיקר בירידה בשיעור התעסוקה, בקיטון ההוצאה הפרטית ובעלייה חדה בהוצאה הציבורית, בייחוד על הוצאות ביטחוניות. בהיבט המוניטרי, האינפלציה המשיכה להצטמצם לטווח היעד, ועם זאת במישור הפיסקלי נרשם גירעון תקציבי גבוה מהגירעון המתוכנן. נוכח העלייה החדה בצורכי המימון גדלו במידה ניכרת היקפי גיוס החוב ברבעון האחרון של שנת 2023. גיוסי חוב בוצעו בשוק המקומי הסחיר ובשווקים הגלובליים והסתכמו ב-160 מיליארד ש"ח, מתוכם כ-81 מיליארד ש"ח מאז פרוץ המלחמה. בהתאם לכך, היחס בין החוב לתוצר עלה בשנת 2023 לשיעור של 61.9% לעומת 60.5% בשנת 2022, אף שהיה צפוי כי מגמת הקיטון בו תמשיך. חברות דירוג האשראי הגיבו על ההתפתחויות הגיאו-פוליטיות ועל השינויים במדדים המקרו-כלכליים והפיסקליים של מדינת ישראל באמצעות הורדת דירוג האשראי והורדת אופק הדירוג.
- הכנסות המדינה בשנת 2023 פחתו ב-42 מיליארד ש"ח יחסית לשנת 2022, מ-695 מיליארד ש"ח ל-653 מיליארד ש"ח (קיטון של כ-6%). הקיטון בהכנסות נבע בעיקר מירידה בשיעור של 4% בהכנסות ממיסים ומאגרות, בגין ירידה במיסי מקרקעין ומע"מ, המשקפים ירידה בפעילות שוק הנדל"ן וירידה בצריכה הפרטית, בעיקר לנוכח מלחמת חרבות ברזל. ירידה הסתמנה גם בהכנסות מעסקאות חליפין בשנת 2023 בשיעור של כ-15%, בעיקר עקב כך

3 הוצאות המלחמה נטו (בהתאם לחישוב הגירעון) הן הוצאות המלחמה בניכוי התשלומים מקרן הפיצויים.



שהתקבולים בגין מכירת קרקעות אינם מקבלים ביטוי בסעיף "הכנסות מעסקאות חליפין", להבדיל מבשנים קודמות.

הוצאות המדינה בשנת 2023 הסתכמו בכ-785 מיליארד ש"ח לעומת כ-625 מיליארד ש"ח בשנת 2022 (גידול של כ-26%). סך הוצאות המלחמה ששולמו בשנת 2023 נאמדו בכ-29.6 מיליארד ש"ח לצד התחייבויות נוספות בסך כ-2.5 מיליארד ש"ח. הוצאות המלחמה נחלקו בין הוצאות ביטחוניות בהיקף של כ-18.2 מיליארד ש"ח להוצאות אזרחיות בהיקף של כ-11.3 מיליארד ש"ח. מקורו העיקרי של הפער יחסית לשנת 2022 היה גידול של כ-61% בהוצאות בגין העברות ותמיכות שנבע, בין היתר, משינויים ביתרת החבות האקטוארית של קרנות הביטוח הלאומי ומתשלומי תגמולי מילואים בגין המלחמה.



הגשת דוחות כספיים מבוקרים של ישויות המדינה לפני מועד פרסום הדוחות המאוחדים של המדינה - במסגרת הדוחות הכספיים של המדינה לשנת 2023 נכללו נתונים כספיים של 214 ישויות. עבור 131 (61%) ישויות התקבלה חוות דעת חלקה בדוחות הכספיים. עם זאת, במועד הכנת הדוחות הכספיים של המדינה 46 (21%) מהישויות עדיין לא מסרו דוחות כספיים מבוקרים. עוד נמצא כי רוב (66%) הישויות שנכללו בדוחות הכספיים של המדינה בשנים 2019 - 2023 הגישו לפחות ארבעה דוחות מבוקרים בחמש השנים האחרונות במועד פרסום הדוחות הכספיים של המדינה. עם זאת, 23% מהישויות הגישו דוחות מבוקרים במועד פרסום הדוחות הכספיים של המדינה לכל היותר בשתיים מתוך חמש השנים האחרונות. אי-הגשת המידע במועד הנדרש פוגעת ביכולת להעריך את מצבן הכספי של הישויות, בבחינת מידת עמידתן של הדיווח עליהן בכללי החשבונאות המקובלים וכן בשלמות הדוחות הכספיים של המדינה. זאת מאחר שלאחר פרסומם של המידע המבוקר של ישויות אלו הוא עשוי להיות שונה באופן מהותי מהמידע שבהתבסס עליו הוכנו הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל.



ניהול קרנות הון ממשלתיות בדוחות הכספיים של המדינה - קרנות הון תקציביות נכללות בתקציב המדינה והן באחריות אגף התקציבים, ואילו קרנות הון חוץ-תקציביות אינן נכללות בתקציב המדינה והן מנוהלות בידי אגף החשכ"ל. הביקורת העלתה כי אגף התקציבים אינו מחזיק ברשימה של מספרן והיקפן של הקרנות התקציביות, אף שחלקן סטטוטוריות. עוד העלתה הביקורת כי אגף החשכ"ל מחזיק ברשימה של 54 קרנות הון חוץ-תקציביות ופיקדונות צד ג', ללא הבחנה ברורה ביניהם, בהיקף של כ-44.4 מיליארד ש"ח, אולם בדוחותיו הכספיים הוא מדווח על 16 קרנות הון בלבד בהיקף של כ-36 מיליארד ש"ח. משתמע מכך שאין בידי משרד האוצר מידע מדויק על הקרנות התקציביות והקרנות החוץ-תקציביות. עוד נמצא כי אין בידי אגף החשכ"ל רשימה של כל קרנות ההון התקציביות, אף שהצורך ברשימה מלאה של כלל קרנות ההון עלה באגף כבר בשנת 2007 בשל הצורך לשקפן בדוחות הכספיים. מלבד קרן הניקיון יש קרנות הון תקציביות נוספות שלא נכללו בביאור הרלוונטי בדוחות הכספיים, והן עשויות להיות מהותיות מהבחינה הכמותית והאיכותית. לכן ברשימת קרנות ההון המפורטת בביאור הרלוונטי חסר מידע חשוב לקוראי הדוחות הכספיים על מספרן והיקפן הכספי.



מונחים להגדרת קרנות הון - נמצא כי אגף החשכ"ל הגדיר את המונחים "קרן", "קרן תקציבית" ו"קרן חוץ-תקציבית" בהוראת תכ"ם 2.2.9 מאוקטובר 2011. עם זאת, נמצאו





הבדלים מהותיים בין אגף החשכ"ל לאגף התקציבים מבחינת אופן הגדרת המונחים. יתרה מזו, נמצאו הבדלים בין הגדרות הוראת תכ"ם 2.2.9 להגדרות החשבונאיות שבהן משתמש אגף החשכ"ל בפועל. הבדלים אלה יוצרים חוסר אחידות בין האגפים בנוגע לסיווג קרנות ההון, המתבטא באופן הדיווח עליהן. דוגמאות לקרנות הון אלה הן קרן הרכב, קרן העתקת מחנות צה"ל וקרן המטרו.

הדיווח על קרנות הון בדוחות הכספיים - הביקורת העלתה כי בדוחות כספיים משנים שונות יש הבדלים באופן הדיווח על קרנות הון. הבדלים אלה יוצרים אי-סדר באופן הדיווח ומביאים לפגיעה בשקיפות הצגת הנתונים על קרנות ההון לקוראי הדוחות הכספיים. בהיעדר תקן חשבונאי או נהלים להצגת קרנות הון באגף החשכ"ל ניתן להציג בדרכים שונות בדוחות הכספיים. הדבר מתבטא בחוסר אחידות מבחינת מספר הקרנות והיקפן בדוחות הכספיים במהלך השנים ומוביל לפגיעה במטרת הצגתן - שיקוף מידע לציבור.

מתווה מוסכם על אודות קרנות הון - הביקורת העלתה כי בשל היעדר מתווה מוסכם בין אגף התקציבים לאגף החשכ"ל אין בידי האגפים המידע הנחוץ להם כדי למפות את כלל קרנות ההון - התקציביות והחוץ-תקציביות. עקב כך אגף החשכ"ל אינו מחזיק במידע על כל הקרנות התקציביות, אף שהוא מציג את חלקן בביאור הרלוונטי בדוחות הכספיים, ואגף התקציבים אינו מחזיק במידע על כל הקרנות החוץ-תקציביות, ולכן עלול להשתמש במקורותיהן למטרות אחרות.

הקמת קרנות הון חוץ-תקציביות - נמצא כי ממועד פרסום הוראת התכ"ם, בשנת 2011, ועד למועד סיום הביקורת, אוקטובר 2024, הוקמו 43 פיקדונות (קרנות הון חוץ-תקציביות ופיקדונות צד ג') המוכרים באגף החשכ"ל (גידול של כ-80% במספרם). באגף החשכ"ל לא נמצאו מסמכים המאשרים את הקמת רוב הפיקדונות (52%), זאת אף שכ-82% (23 מתוך 28) מהם הוקמו לאחר מועד פרסום הוראת התכ"ם 2.2.9, שלפיה נדרש אישור להקמת קרנות הון חוץ-תקציביות. בהיעדר הבחנה ברורה באגף החשכ"ל בין קרנות הון חוץ-תקציביות לפיקדונות צד ג' עולה החשש כי הוקמו קרנות הון ללא האישור הנדרש.

הסדרת מאפייני קרנות הון - הביקורת העלתה כי אין אחידות בהסדרת מאפייני קרנות ההון לעניין הבטחת ייעוד הכספים, לעניין דרכי העברת העודפים או היתרות בין השנים ולעניין אופן צבירת הריבית או ההשקעה של יתרות צבורות בקרנות הון, גם כאשר הן נועדו להשיג מטרות דומות. לא זו בלבד אלא שלגבי חלק מקרנות ההון לא נמצאו מסמכי יסוד שנועדו להסדיר את ייעודן ומעמדם. עקב כך עלולה להיפגע יכולתן של קרנות ההון להשיג את מטרותיהן לאורך זמן:

- **העברת עודפי קרנות הון - העברת עודפי תקציב שנצברו בקרנות הון תקציביות מתבצעת במתכונת עודפי תקציב מדינה. המתנה להשלמת מכלול הדרישות להעברת עודפי התקציב במתכונת זו עלולה להימשך כמה חודשים ולפגוע ביכולת לממש הוצאות במועד ובמהירות הנדרשים. כמו כן, במתכונת הקיימת שיעורי הביצוע המוצגים בסעיפי תקציב מדינה, שבהם נכללות קרנות תקציביות, נמוכים ומעוותים. זאת אף שאין כוונה לבצע את כל ההוצאות בשנת התקציב, אלא לשמר את יתרת הכספים בקרן ההון לטובת שימושיה הייעודיים בעתיד.**

- **הבטחת ייעודן של קרנות הון - הביקורת העלתה כי אף שחשוב להבטיח כי כספי קרנות ההון ישמשו רק להשגת המטרות שלשמן הוקמו, במסמכי היסוד של כמה**



מהקרנות אין התייחסות להבטחת השימוש בכספים להשגת המטרות האמורות. דוגמאות לקרנות שבהן אין התייחסות להבטחת השימוש בכספים להשגת מטרותיהן הן הקרן הפנימית, קרן ערבויות מדינה, קרן העתקת מחנות צה"ל וקרן המטרו.

● **המישור התקציבי -** אגף התקציבים השתמש בכמה מקרים בכספים שלא נוצלו בקרנות הון תקציביות לפתרון בעיות פיסקליות באמצעות הסטת מקורותיהן התקציביים לטובת שימושים אחרים, וכנגד זאת העמיד הרשאה להתחייב באותו הסכום לטובתן. דוגמה לכך היא הסטת כספים מקרן הניקיון בשנים 2016 - 2023, מתוכם סך של 2.26 מיליארד ש"ח אושרו בשנים 2016 - 2021. פעולה זו שימשה פתרון נקודתי בלי לייצר פתרון ארוך טווח לבעיות פיסקליות וגרמה לדחיית הבעיה הפיסקלית לשנה שבה תמומש ההרשאה להתחייב. לא זו בלבד אלא שהשימוש בכספים למטרות אחרות, שהוגדרו כמטרות הקרנות, כפי שאירע לדוגמה בקרן הניקיון, בוצע ללא מנגנון אחיד ובהתאם להחלטות של דרגים שונים, אגב פגיעה במטרות שלשמן הוקמו ויוחדו קרנות הון מתקציב המדינה.

● **המישור המימוני -** אין בסיס לפרקטיקה הנהוגה באגף החשכ"ל ולפיה אין חובה לשמור על כספי הקרנות ונעשה בהם שימוש אגב רישום התחייבויות לטובתן, אף שייתכן כי יש הצדקה כלכלית לכך.

● **השאת כספי קרנות הון -** הביקורת העלתה כי הוראת תכ"ס 2.2.9 בעניין הכנת הסכם פיקדון להפקדת כספי קרנות הון חוץ-תקציביות ופיקדונות צד ג' (פיקדונות) בחשבון הפיקדון של החשכ"ל אינה מיושמת כנדרש. מתוך 51 פיקדונות שעליהם דיווח החשכ"ל אין מסמכי פיקדון בנוגע ל-7 פיקדונות (14% מהם), ואין התייחסות לשיעור הריבית ב-17 פיקדונות (33% מהם). כמו כן, שיעור הריבית שזוקף החשכ"ל לפי החלטתו אינו אחיד. יש פיקדונות שלא נזקפת לזכותם ריבית, ואילו בפיקדונות אחרים הריבית עשויה להיות בשיעור של ריבית חשכ"ל או של חלק ממנה, בשיעור של ריבית קבועה, או בשיעור המושפע מריבית בנק ישראל או מאג"ח ממשלתי. תשואה נמוכה עבור הפקדת כספי קרנות הון חוץ-תקציביות בחשבון הכללי עלולה לחשוף את יתרת ערכן לשחיקה ריאלית, בייחוד בסביבת אינפלציה עולה.

● **יתרות קרן הפיצויים -** יתרות קרן הפיצויים בתחילת מלחמת חרבות ברזל היו אמורות להספיק למימון תשלומי הפיצויים, כפי שהוגדרו במסלול האדום בתקנות קרן הפיצויים משנת 1973. נמצא כי עם התמשכות המלחמה והרחבת התקנות, ובכלל זה הוספת תבחינים נוספים, קיים ספק בנוגע ליכולת הקרן לעמוד במסגרת הצבירה הקיימת, ללא הגדלתה, בהתחייבויות שנוצרו עקב כך. בדוח מבקר המדינה משנת 2012 שהתייחס לנזקי מלחמת לבנון השנייה צוין: "ספק אם יתרת הקרן, אשר באוגוסט 2011 הגיעה לכ-3.4 מיליארד ש"ח, תספיק לפיצוי נזקים עקב התלקחות מלחמה כוללת שהיקפי הנזקים בה צפויים להיות גבוהים בהרבה מהנזקים לעורף במלחמות העבר".



חוות דעת חלקה בדוחות הכספיים - במסגרת הדוחות הכספיים של המדינה לשנת 2023 נכללו נתונים כספיים של 214 ישויות. עבור 131 (61%) ישויות התקבלה חוות דעת חלקה בדוחות הכספיים. החל משנת 2021 חל גידול בשיעור הדוחות המבוקרים בדוחות הכספיים של המדינה באופן שבשנת 2023 כ-79% מהדוחות הכספיים היו מבוקרים לעומת 66% בשנת 2020.

עיקרי המלצות הביקורת

למלחמת חרבות ברזל השפעה שלילית מהותית על המדדים המקור-כלכליים של מדינת ישראל. התמשכות המלחמה מעבר למועד הכנת הדוחות הכספיים ולמועד סיום הביקורת טומנת בחובה הרעה נוספת במדדים אלה ומחייבת נקיטת מדיניות פיסקלית אחראית בהובלת משרד האוצר.

על העומדים בראש הישויות - משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים, משרד החינוך ורשות מקרקעי ישראל - להקפיד להגיש לחשב הכללי במועד את הדוחות המבוקרים של הישויות שבראשן, תוך שמירה על קשר שוטף עם אגף החשב הכללי כדי להבטיח זאת.

מומלץ כי אגף החשכ"ל ואגף התקציבים יבחנו במשותף את האפשרות ליצור אחדות בהגדרת מונחי היסוד כדי להגביר את השקיפות ואת האחדות של הדיווחים על קרנות הון בדוחות הכספיים ובמערכות התקציב המשרדיות. כמו כן, ראוי כי אגף החשכ"ל ואגף התקציבים יגבשו מתווה משותף להקמת קרנות הון ולתיאום מידע בכל הנוגע להיקפן ולמעקב אחריהן בכל עת, ובכלל זה רישום הכנסותיהן והוצאותיהן. מתווה כאמור יקדם בהירות, ודאות ואמינות בכל הנוגע לתהליכי התקצוב של קרנות הון ולרישומן בדוחות הכספיים. אם אגף החשכ"ל ואגף התקציבים לא יגיעו להבנות ביניהם, מומלץ כי הנהלת משרד האוצר תכריע בנושא.

מומלץ כי אגף החשכ"ל יקבע נהלים לגבי אופן הצגת קרנות הון בדוחות הכספיים, שיעגנו את הצגתן באופן אחיד ויתרמו לשיקוף המידע לציבור ולהגברת אמינות המידע הנכלל בדוחות הכספיים.

על אגף החשכ"ל לפעול להסדרת הפרקטיקה הנוהגת ולפיה נעשה שימוש בכספי קרנות הון למטרות אחרות מאלה שהוגדרו במסמכי היסוד שלהן, אגב רישום התחייבויות לטובתן, גם אם לכאורה טמונה בכך תועלת כלכלית. כמו כן, מומלץ כי יחידת החוב באגף החשכ"ל תבצע בחינה מקיפה של מידת כדאיות השימוש בכספי קרנות הון למימון התחייבויות הממשלה השוטפות בהתבסס על נתוני עבר, וזאת כדי להבטיח כי גלומה תועלת כלכלית בפרקטיקה הנהוגה. במסגרת בחינה כאמור יש להביא בחשבון, בין היתר, את עלויות גיוס החוב בעת שמתעורר צורך במימוש קרנות הון, את מצב השווקים בעיתות אלה ואת האפשרות של מימושי כמה קרנות בעת ובעונה אחת.

מאפייני מלחמת חרבות ברזל מצביעים על היקף מקיף רב הנובע בין היתר מהתארכותה. לא מן הנמנע כי הרחבת התקנות למתן פיצוי מקור הפיצויים תלווה בד בבד בירידה



בהכנסות המדינה ובדרישות להגדיל את מסגרת התקציב. לפיכך מומלץ כי משרד האוצר יפיק לקחים בדבר היקף הפיצוי הניתן ויתאים לכך את היקף היתרות בקרן.

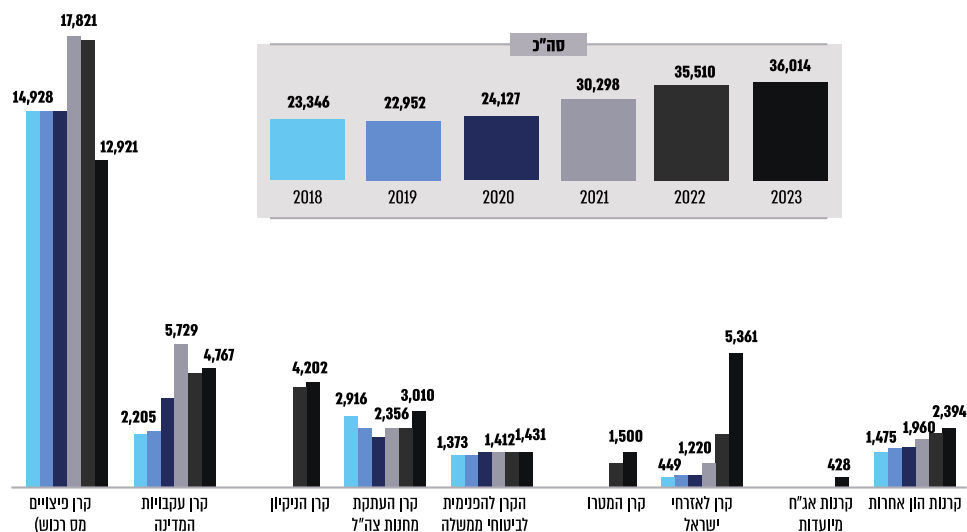
מומלץ כי משרד האוצר יוודא כי לכל קרנות ההון יש מסמכי יסוד ויקבע מנגנון אחיד לקביעת מאפייניהן בהלימה למסמכים אלה המשמשים להקמתן, בייחוד כאשר המטרות שלשמן הן הוקמו דומות. מנגנון כאמור ישמש לשימור מעמדן ולהבטחת השגת ייעודן בעתיד. עוד מומלץ כי משרד האוצר יקבע מנגנון אחיד שיגדיר את הגבלת האפשרות להסטת הכספים מקרנות ההון למקרים חריגים. כמו כן מומלץ כי אגף התקציבים יימנע משימוש בכספי קרנות ההון לפיתרון בעיות פסקליות, כדוגמת קרן הניקיון, ויפעל למציאת פתרונות אפקטיביים ארוכי טווח חלופיים.

על אגף החשכ"ל לאכוף את דרישתו למתן אישור קודם לפתיחת קרנות הון חוץ-תקציביות, כמתחייב מהוראת תכ"ם 2.2.9. אכיפת הדרישה תבטיח כי קרנות הון חוץ-תקציביות יוקמו רק במקרים המחייבים את הקמתן ותמנע את הקמתן שלא לצורך. עוד מומלץ כי אגף החשכ"ל יבחן מפעם לפעם את הצורך בעדכון הוראת תכ"ם 2.2.9 ויגדיר מועדים לביצוע ביקורות לאכיפת ההוראה.

מומלץ כי אגף החשכ"ל יבחן את הצורך בקביעת שיעור הריבית שתשולם בגין הפקדת כספי הפיקדונות (קרנות הון חוץ-תקציביות ופיקדונות צד ג') בחשבון הפיקדון בחשכ"ל ויסדיר את העקרונות הנוגעים לכך. זאת כדי להבטיח כי בעת הצורך בשימוש כספי קרנות הון חוץ-תקציביות ופיקדונות צד ג' יעמדו הכספים הנדרשים למימוש ייעודם כפי שהוגדרו במסמכי היסוד להקמתם. עוד מומלץ כי במסגרת קביעת העקרונות שלפיהם ייקבע שיעור הריבית שתשולם בגין הפקדת כספי קרנות הון חוץ-תקציביות בחשבון הפיקדון בחשכ"ל, ייבחנו היעדים הכספיים שנקבעו לכל אחת מהקרנות ויכולת הממשלה להשפיע על היקפן ועל מועד ההפקדות בהן.



יתרת קרנות ההון המוצגות בדוחות הכספיים, 2018 - 2023 (במיליוני ש"ח)*



על פי נתוני הדוחות הכספיים של הממשלה לשנת 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים מוצגים לפי העדכון האחרון בדוחות הכספיים. חלק מקרנות ההון אינן נכללות בדוחות הכספיים בכמה מהשנים מאחר שסווגו באופן שונה או הוקמו במועד מאוחר יותר.



סיכום

שנת 2023 הסתכמה בגירעון חשבונאי נטו של כ-132 מיליארד ש"ח. יחסית לשנת 2022 הגירעון החשבונאי נטו גדל בכ-203 מיליארד ש"ח (מעודף חשבונאי נטו של כ-71 מיליארד ש"ח לגירעון חשבונאי נטו של כ-132 מיליארד ש"ח). הגירעון החשבונאי נטו בשנת 2023 נבע הן מגידול בהוצאות המדינה יחסית לשנת 2022, ובפרט גידול של כ-24.9 מיליארד ש"ח בהוצאות בגין מלחמת "חרבות ברזל" (ברבעון האחרון של שנת 2023), והן מירידה בהכנסות המדינה, על רקע העלייה החדה בהכנסות המדינה בשנת 2022.

השפעות המלחמה התבטאו בעיקרן בירידה בשיעור התעסוקה, בקיטון ההוצאה הפרטית ובעלייה חדה בהוצאה הציבורית, בייחוד על הוצאות ביטחוניות. בהיבט המוניטרי, האינפלציה המשיכה להצטמצם לטווח היעד, ועם זאת במישור הפיסקלי נרשם גירעון תקציבי גבוה מהגירעון המתוכנן. נוכח העלייה החדה בצורכי המימון גדלו במידה ניכרת היקפי גיוס החוב ברבעון האחרון של שנת 2023. למלחמת חרבות ברזל השפעה שלילית מהותית על המדדים המקרו-כלכליים של מדינת ישראל. התמשכות המלחמה מעבר למועד הכנת הדוחות הכספיים ולמועד סיום הביקורת טומנת בחובה הרעה נוספת במדדים אלה ומחייבת נקיטת מדיניות פיסקלית אחראית בהובלת משרד האוצר.

קרנות הון ממשלתיות משמשות לניהול פעילות ייחודית במסגרת הממשלה אגב יצירת הפרדה חשבונאית ותקציבית בין פעילותן לבין הפעילות הרגילה של הממשלה. הקמתן נועדה להשיג מטרות שונות, ובהן הגנה מפני הסתברות להפסד כספי בהתרחשות אירועים שונים, גישור על פערי עיתוי רב-שנתיים בין הכנסות להוצאות בפריקטים גדולים ומערכתיים, ריכוז אמצעים כספיים להשגת מטרות שונות וניהול כספים והשאתם לטובת הדורות הבאים. תוקפן ומעמדן של קרנות הון נקבע במסמכי היסוד להקמתן, והן נבדלות בעיתוי מימושן, בייעודן ובהיקפן.

קרן הפיצויים ("קרן מס רכוש") היא קרן הון שהוקמה ומנוהלת מכוח חוק שמטרתה היא לפצות על נזקים שנגרמו עקב מעשי איבה, ובמשך השנים צברה יתרות, כך שבמועד פתיחת המלחמה נצברה בה יתרה בסך של 17.7 מיליארדי ש"ח. יתרות קרן הפיצויים בתחילת המלחמה היו אמורות להספיק למימון תשלומי הפיצויים, כפי שהוגדרו במסלול האדום בתקנות קרן הפיצויים משנת 1973. נמצא כי עם התמשכות המלחמה והרחבת התבחינים בהוראת שעה, קיים ספק בנוגע ליכולת הקרן לעמוד במסגרת הצבירה הקיימת, ללא הגדלתה, בהתחייבויות שנוצרו כתוצאה מכך.

ככלל, כספים שהופקדו בקרנות הון משמשים בפועל את הממשלה למימון התחייבויותיה השוטפות, וכנגד פעולה זו נרשמות התחייבויות לטובתן, ולכן קרנות ההון הן רישומיות בלבד. לפיכך נדרשת הבנת המשמעויות הכלכליות בקרב הנהלת משרד האוצר ושר האוצר והיערכות לתרחיש בו ידרשו לעמוד בהתחייבויות למימוש קרנות הון, במיוחד בעתות חירום, בכמה קרנות הון במקביל ובזמן קצר. מידע כאמור צפוי לסייע בהחלטה על הקמת קרנות הון ובהחלטה על אופן תקצובן.

בביקורת נמצאו פערים הנוגעים להסדרת מאפייני קרנות ההון שפוגעים בשימור מעמדן ובהשגת ייעודן במשך הזמן. פערים אלה מתייחסים בעיקר לדרכי העברת עודפים ויתרות בין שנים, להבטחת ייעוד הכספים שנצברו בהן ולדרכי השמירה על ערכם הריאלי ועל השאתם. עוד נמצא



כי היעדר מתווה מוסכם בין אגף התקציבים לאגף החשכ"ל פוגע בשלמות הצגת המידע אודות קרנות הון ועלול לגרום לשימוש פסול בהן ככלי עוקף תקציב מדינה, ללא הצדקה.

ראוי כי הנהלת משרד האוצר, ובכלל זה אגף התקציבים ואגף החשכ"ל, יבחנו מחדש את השימוש במנגנון הקרנות, את הצורך שהוא ממלא, את היקפו ואת הגידול המשמעותי שחל בשימוש בו בעשור האחרון. עוד ראוי כי אגף התקציבים ואגף החשכ"ל יפעלו לגיבוש מתווה אחיד להגדרת קרנות הון (תקציביות וחוף-תקציביות), להקמתן, למאפייניהן ולתיאום מידע בכל הנוגע להיקפן ולמעקב אחריהן בכל עת, ובכלל זה אופן רישומן המלא. מתווה כאמור יקדם בהירות, ודאות ואמינות בכל הנוגע לתהליכי תקצוב קרנות ההון ורישומן בדוחות הכספיים ויבטיח כי קרנות הון יוקמו על פי כללים ברורים ושקופים וכל אימת שהדבר נדרש. שימוש במסמכי יסוד סדורים וקביעת מנגנון אחיד להגדרת מאפייני הקרנות יסייעו להבטיח כי קרנות הון יוקמו רק במקרים המחייבים את הקמתן, ימנעו את הקמתן שלא לצורך ויסייעו להבטיח כי ייעודן יושג במשך הזמן.