



דוח מבקר המדינה

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.23 - קרנות הון ממשלתיות

▪ אייר התשפ"ה ▪ מאי 2025 ▪

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ל-31.12.23 - קרנות הון ממשלתיות

מבוא

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.

קרנות הון ממשלתיות משמשות לניהול פעילות ייחודית במסגרת הממשלה אגב יצירת הפרדה חשבונאית ותקציבית בין פעילות הקרנות לבין הפעילות הרגילה של הממשלה. תוקפן ומעמדם של קרנות הון ממשלתיות עשויים לנבוע מכוח חוק (להלן - קרנות הון סטטוטוריות), או לחלופין מכוח החלטת ממשלה או החלטה מינהלית (להלן - קרנות הון יזומות). חלק מקרנות ההון הממשלתיות הן תקציביות (להלן - קרנות הון תקציביות), ואחרות הן חוץ-תקציביות (להלן - קרנות הון חוץ-תקציביות).

להלן יוצגו הנתונים הכספיים העיקריים של מדינת ישראל (במיליארדי ש"ח), כפי שעלה מהדוחות המאוחדים של המדינה לשנים 2020 - 2023¹.

לוח 1: הנתונים הכספיים העיקריים של מדינת ישראל, 2019 - 2023 (במיליארדי ש"ח, על בסיס מצטבר²)

דוח מאוחד של המדינה לשנה שהסתיימה ב-31 בדצמבר					
2023	2022	2021	2020	2019	
					הביצוע הכספי
511	535	474	389	396	הכנסות ממיסים ומאגרות
21	17	15	13	13	הכנסות מהעברות
110	129	107	84	93	הכנסות מעסקאות חליפין
11	14	9	5	7	הכנסות אחרות
653	695	605	491	509	סה"כ הכנסות
176	160	149	115	130	שכר עבודה והטבות לעובדים
382	237	411	382	413	תמיכות, הקצבות והעברות
153	143	130	130	115	הוצאות תפעוליות
10	10	8	8	10	הנהלה וכלליות
58	71	40	21	23	הוצאות מימון, נטו
6	3	2	4	2	הוצאות אחרות
785	624	740	660	693	סה"כ הוצאות
(132)	71	(135)	(169)	(184)	עודף (גירעון) חשבונאי, נטו

על פי הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנים 2019 - 2023, משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹ הנתונים מוצגים לפי הדיווח המאוחר ביותר בדוחות הכספיים.

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

לוח 2: המצב הכספי של מדינת ישראל, 2019 - 2023 (במיליארדי ש"ח)

דוח מאוחד של המדינה לשנה שהסתיימה ב-31 בדצמבר					
2023	2022	2021	2020	2019	
					המצב הכספי
199	190	181	162	130	נכסים שוטפים
61	57	44	38	45	הלוואות, השקעות בישויות ונכסים פיננסיים
41	37	31	31	33	השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי
550	532	518	497	472	רכוש קבוע
1,170	1,166	0	0	0	קרקעות שבידי המדינה
28	26	25	19	15	חייבים ונכסים אחרים לזמן ארוך
2,049	2,008	799	747	695	סה"כ נכסים
239	224	218	197	177	התחייבויות שוטפות
1,091	1,015	1,011	961	813	מלוות-פנים ומלוות-חוץ לטווח ארוך
141	139	136	132	133	התחייבויות לתמיכה בקרנות הפנסיה הוותיקות
783	823	970	883	828	התחייבויות בגין זכויות עובדים
1,012	982	1,048	952	893	עתודות בגין אירועי ביטוח
81	79	70	74	74	התחייבויות אחרות לזמן ארוך
3,347	3,262	3,453	3,199	2,918	סה"כ התחייבויות
(1,298)	(1,254)	(2,654)	(2,452)	(2,223)	התחייבויות נטו / גירעון בהון

על פי הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנים 2019 - 2023, משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוחות שלעיל עולה כי 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 (להלן - המלחמה) (ברבעון האחרון של שנת 2023), והן מירידה בהכנסות המדינה, על רקע העלייה החדה בהכנסות המדינה בשנת 2022. עוד עולה מהלוחות שלעיל כי 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 יצרו אתגר משמעותי למדינת ישראל לרבות על כלכלת המדינה. הממשלה נדרשה לפעול לתמיכה במכלול הפעילות המלחמתית והאזרחית, לבצע שינויים בהוצאות הממשלתיות, להחליט על סדרי עדיפויות שונים ולבצע התאמות נדרשות בתקציבי המשרדים הממשלתיים. ההשפעה של מלחמת חרבות ברזל על תקציב המדינה נבעה בעיקר מצרכי מערכת הביטחון וגופי הביטחון השונים. להלן עיקרי הפעולות שבוצעו על ידי משרדי הממשלה השונים בארבעה תחומים עיקריים: (א) ההוצאה התקציבית בגין פעילות מערכת הביטחון וגופי הביטחון השונים לאור צורכי מלחמת חרבות ברזל בשנת 2023 עמדה על סך של 18.2 מיליארדי ש"ח מהם סך של כ-17 מיליארדי ש"ח בגין מערכת הביטחון וסך של 1.2 מיליארדי ש"ח בגין הוצאות גופי ביטחון הפנים (משטרה, שירות בתי הסוהר ונציבות כבאות והצלה); (ב) הממשלה החליטה על פינוי עשרות אלפי תושבים מבתיים בדרום ובצפון ולתת מענה לאותם מפונים בדיור חלופי, רובם בבתי מלון. העלות התקציבית עבור שיכון המפונים בבתי מלון הוערכה בדוחות הכספיים עד לסוף שנת 2023 בסך של 1.9 מיליארדי ש"ח; (ג) בהתאם להחלטת ממשלה

הוקמה 'מנהלת תקומה' והוקצו תקציבים לטובת פעילות המנהלת בסך כולל של כ-1 מיליארד ש"ח³; (ד) הבטחת הרציפות העסקית של מדינת ישראל באמצעות מגוון צעדים, ובכלל זה מתן הלוואות כסיוע לעסקים קטנים ובינוניים בסך כולל של 3.2 מיליארד ש"ח לסוף שנת 2023, מתן ערבויות לפעילויות חיוניות שונות בסך כולל של 6.4 מיליארדי ש"ח ומתן דחייה לכ-12,000 בקשות לנטולי הלוואות במסגרת הקרן בערבות מדינה⁴.

התמשכות המלחמה מעבר למועד הכנת הדוחות הכספיים ולמועד סיום הביקורת טומנת סיכונים כלכליים שונים והרעה במצב המשק. לכן נדרשת נקיטת מדיניות פיסקלית אחראית בהובלת משרד האוצר.

יצוין כי בהערה מהותית המובאת בדוחות הכספיים של המדינה זה שנים רבות, וכן בדוחות הכספיים ל-31.12.23, צוין 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 יוני-אוקטובר 2024 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בניהול קרנות הון ממשלתיות. הבדיקה נעשתה באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - אגף החשכ"ל) ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים). בדיקות השלמה בוצעו ב"ענבל חברה לביטוח בע"מ" (להלן - חברת ענבל).

הדוחות הכלולים במסגרת הדוחות המאוחדים של המדינה ל-31.12.23

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2023 הוכנו על בסיס מבנה היררכי המושתת בעיקרו על כללי החשבונאות בדבר איחוד דוחות כספיים, וכן בהתאם לצורכי הדיווח הכספי של הישויות השונות הנכללות במסגרת דוחות המדינה. כדי להציג תמונה פיננסית רחבה ומהימנה, לשקף את פעילותה הכספית של הממשלה על זרועותיה השונות ולתת ביטוי להפרדת רשויות השלטון, הדוחות הכספיים מוצגים בשלוש היררכיות: (א) הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל (להלן - הדוחות הכספיים של מדינת ישראל)⁵; (ב) הדוחות הכספיים המאוחדים של ממשלת ישראל⁶; (ג) דוחות כספיים סולו מאוחדים של ממשלת ישראל⁷. בלוח להלן מוצג המבנה של הדוחות הכספיים.

³ החלטה 980 מיום 19.10.23 לפיה הוקמה "מנהלת תקומה" במטרה להוביל את המאמץ הלאומי לשיקום, פיתוח וחיזוק מרקם החיים באזור עוטף עזה, העיר שדרות וחלק מהיישובים במועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב. בהתאם להחלטת ממשלה מס' 987 מיום 22.10.23 והחלטת ממשלה 1054 מיום 12.11.23 הוקצו תקציבים לפעילות המנהלת.

⁴ משרד האוצר, החשב הכללי, **דוחות כספיים ליום ה-31 בדצמבר 2023** (30.6.24), עמ' 25 - 28.

⁵ דוחות המציגים תמונה רחבה וביאורים מפורטים ביותר על הפעילות הכספית של המדינה על מוסדותיה וגופיה השונים בשלוש רשויות השלטון. דוחות אלה כוללים איחוד נתונים כספיים של רשויות המדינה, משרדי הממשלה ויחידות הסמך, החברות הממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים שמתקיימת בהם שליטה חשבונאית של הממשלה.

⁶ דוחות הכוללים איחוד של הנתונים הכספיים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך, החברות הממשלתיות והתאגידים הסטטוטוריים שמתקיימת בהם שליטה חשבונאית של הממשלה. הדוחות אינם כוללים את נתונים כספיים של רשויות המדינה, וזאת כדי לייצר הפרדה בין הרשות המבצעת ובין הרשות המחוקקת והרשות השופטת.

⁷ דוחות הכוללים איחוד נתונים כספיים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך בלבד ומשקפים את פעילות הרשות המבצעת ללא איחוד הנתונים של רשויות המדינה, החברות הממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים.

לוח 3 : מבנה הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל, 31.12.23

דוחות סולו של ממשלת ישראל	דוחות מאוחדים של ממשלת ישראל	דוחות מאוחדים של מדינת ישראל	
		✓	רשויות המדינה
✓	✓	✓	משרדי ממשלה ויחידות סמך
	✓	✓	חברות ממשלתיות
	✓	✓	תאגידים סטטוטוריים

המקור : הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ל-31.12.23.

חשבונאות ממשלתית נועדה להעמיד לרשותם של מקבלי ההחלטות בממשלה, אנשי המקצוע וכל בעל עניין תמונת מצב עדכנית על מצבם הכספי של הגופים הממשלתיים⁸ ועל תוצאות פעילותם. הדיווח החשבונאי מתבסס על תקנים אחידים ומחייבים בנוגע לרישומים חשבונאיים ולהצגה של נכסים והתחייבויות, הוצאות והכנסות⁹.

החלטת הממשלה משנת 2004 נועדה לקדם רפורמה מקיפה בחשבונאות הממשלתית¹⁰. עיקרי הרפורמה בחשבונאות הממשלתית היו אימוץ הדרגתי של התקינה החשבונאית הבין-לאומית במגזר הציבורי, מעבר של הדיווח החשבונאי מבסיס מזומן לבסיס מצטבר והגברת אמינות הדיווח הכספי באמצעות ביצוע ביקורת על הדוחות הכספיים.

פעילותן הכספית של כלל הישויות¹¹ בדוחות הכספיים של מדינת ישראל ניתנת לחלוקה לארבעה תחומי פעילות מרכזיים המורכבים מ-12 תחומי משנה¹², בהתאם להבדלים בין הפעילויות השונות מבחינת מטרותיהן, אופיין ומאפייניהן. זאת כדי לשקף באופן מפורט את חלוקת הנכסים והתחייבויות המדינה ולבצע פילוח של הישויות השונות המאוחדות בדוחות הכספיים של המדינה לפי תחומי פעילותן.

⁸ ובכלל זה משרדי הממשלה, מפעלים עסקיים של הממשלה, תאגידים ציבוריים, חברות ממשלתיות וגופים נתמכים הנתונים לפיקוח הממשלה.

⁹ הדוחות הכספיים של מדינת ישראל נערכים בהתאם לתקני חשבונאות ממשלתיים המפורסמים על ידי המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות ממשלתית ומוצגים על בסיס דיווח מצטבר, למעט דוח ביצוע התקציב, המוצג על בסיס מזומן. במסגרת החלטת הממשלה 2375 (5.8.04).

¹⁰ קיימים ארבעה סוגי ישויות בדוחות הכספיים של מדינת ישראל: (א) רשויות מדינה - כנסת ישראל, ועדת הבחירות המרכזית, מבקר המדינה, בית הנשיא, מערכת בתי המשפט ובתי הדין הרבניים; (ב) משרדי ממשלה ויחידת סמך שהם הרשות המבצעת במדינה; (ג) חברות ממשלתיות; (ד) תאגידים סטטוטוריים.

¹¹ תחומי הפעילות ותחומי המשנה שקבע החשכ"ל הם: (1) ממשל ומינהל - תחום פעילות המשקף את הפעילות השלטונית במדינה וכולל את תחומי המשנה האלה: (א) ממשל - שלוש הרשויות: הרשות המחוקקת, הרשות השופטת וחלק מהרשות המבצעת; (ב) מינהל - האחריות למדיניות הכלכלית של הממשלה, לגביית המיסים ולאכיפת חוקי היבוא ויצוא במדינת ישראל, גיבוש מדיניות החוץ של מדינת ישראל; (ג) פיננסים וביטוח - מינהלת הגמלאות והקרן לאזורי ישראל. (2) חינוך, בריאות, חברה ורווחה - תחום פעילות המשקף את הפעילות החברתית במדינה וכולל את תחומי המשנה האלה: (א) חינוך ותרבות - אחריות למערכת החינוך במדינת ישראל וכן אחריות להקניית ידע לילדים הזכאים לחינוך בהתאם לחוק חינוך חובה, התש"ט-1949; (ב) בריאות - אחריות למערכת שירותי הבריאות במדינת ישראל בכלל ההיבטים; (ג) חברה ורווחה - שיקום וסיוע לכל אדם הנתון במצב של משבר זמני או מתמשך מסיבות שונות והבטחת בסיס כלכלי לקיומן של אוכלוסיות חלשות. (3) תשתיות - תחום פעילות המשקף את הפעילות התשתיתית במדינה וכולל את תחומי המשנה האלה: (א) אנרגיה - משאבי טבע ומקורות אנרגיה בישראל והפעולות להפקת האנרגיה, לשימוש בה ולמיצוי: חשמל, דלק, גז, טבעי, שימור אנרגיה, מים וביוב, חיפוי נפט ומחצבים, מחקר בנושא מדעי האדמה והים ועוד; (ב) תחבורה - תכנון, פיתוח והסדרה של תשתיות ומערכות תחבורתיות משולבות שיתרמו לצמיחה כלכלית וחברתית בישראל; (ג) בינוי מקרקעין ושיכון - ניהול קרקעות הלאום, הקצאת דיור ציבורי ומתן סיוע בשכר דירה לזכאים, מתן אשראי לזכאים, תכנון וקידום של פרויקטים בתחום השכירות, תכנון עבודות לבנייה וביצוע עבודות פיתוח; (ד) פעילויות אחרות בתחום התשתיות - תקשורת, תיירות, חקלאות ועוד. (4) ביטחון וביטחון הפנים - תחום פעילות המשקף את הפעילות הביטחונית במדינה וכולל את תחומי המשנה האלה: (א) התוויית יעדי הביטחון הלאומי ומימושם, תמיכה בבניין הכוח של צה"ל ובפעולתו; (ב) ביטחון פנים - אחריות לאכיפת החוק ושמירת הסדר הציבורי ופעילות ביטחון פנים במדינת ישראל באמצעות משטרת ישראל, שירותי בתי הסוהר, הרשות הארצית לכבאות והצלה ועוד.

להלן רשימה של הישויות הנכללות בדוחות הכספיים של מדינת ישראל ומידע בדבר הגשת דוחותיהן המבוקרים במועד הנדרש לפרסומם¹³, בחלוקה לסוגי הישויות ולתחומי פעילותן.

לוח 4: נתונים על דוחות מבוקרים וחוות דעת לשנת 2023 בחלוקה לסוגי הישויות ולתחומי פעילותן

סוג הישות ותחום הפעילות	חוות הדעת							דוחות מבוקרים			
	כן	לא	בסה"כ	חלקה (לא מסויגת) ⁽¹⁾	מסויגת ⁽²⁾	הימנעות מממן חוות דעת ⁽³⁾	טרם פורסמה ⁽⁴⁾	רלוונטית לתקופה קודמת ⁽⁵⁾	עוסקת בישויות לא פעילות ⁽⁶⁾	כלולה בדוחות של גוף אחר ⁽⁷⁾	בסה"כ
רשויות המדינה	4	2	6	4	0	0	2	0	0	0	6
משרדי ממשלה - ממשל ומינהל	22	1	23	14	7	1	1	0	0	0	23
משרדי ממשלה - חינוך, בריאות, חברה ורווחה	29	8	37	14	15	0	5	2	1	0	37
משרדי ממשלה - תשתיות	23	2	25	17	2	0	2	0	0	4	25
משרדי ממשלה - ביטחון וביטחון פנים	4	2	6	1	1	0	2	0	0	2	6
ישויות מאוחדות - ממשל ומינהל	10	3	13	8	2	0	2	0	1	0	13
ישויות מאוחדות - חינוך, בריאות, חברה ורווחה	27	8	35	27	0	0	4	4	0	0	35
ישויות מאוחדות - תשתיות	45	17	62	42	3	0	4	4	9	0	62
ישויות מאוחדות - ביטחון וביטחון פנים	4	3	7	4	0	0	2	0	1	0	7
סה"כ	168	46	214	131	30	1	24	10	12	6	214
	79%	21%	100%	61%	14%	0%	11%	5%	6%	3%	100%

על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(1) לדעתו של רואה החשבון הדוחות הכספיים משקפים באופן נאות, מכל הבחינות המהותיות, את המצב הכספי של הישות ואת תוצאות פעולותיה והשינויים בהונה לאותו מועד.

(2) קיימת סיבה מהותית המביאה את רואה החשבון המבקר למסקנה שאינו יכול לתת חוות דעת בלתי מסויגת, אך ההשפעה של אותה סיבה אינה מהותית דייה כדי שרואה החשבון המבקר יידרש לתת חוות דעת שלילית או להימנע מממן חוות דעת.

- (3) תינתן כאשר ההשפעה האפשרית של המגבלה היא מהותית עד כדי כך שרואה החשבון המבקר אינו יכול לחוות דעה על הדוחות הכספיים.
- (4) חוות הדעת של ישויות אלה בעניין הדוחות לשנת 2023 טרם פורסמה במועד הכנת הדוחות הכספיים של המדינה. המידע שנכלל לגבי הישגיות מבוסס על נתוני הנהלת החשבונות או על טיוטות בלתי מבוקרות.
- (5) המידע שנכלל לגבי ישויות אלה מבוסס על דוחות לשנת 2022 או לתקופה מוקדמת יותר, מאחר שדוחות הישגיות לשנת 2023 טרם הוגשו במועד הכנת הדוחות הכספיים של המדינה.
- (6) חברות שאינן פעילות וכן חברות בהקמה, חברות בפירוק או חברות שהופרטו בשנת הדיווח, שחלקן לא הגישו דוחות כספיים לשנת הדוח.
- (7) המידע הכספי על ישויות אלו מדווח במסגרת הדוחות הכספיים של ישויות אחרות.

מהלוח עולה כי 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%) מהישגיות עדיין לא מסרו דוחות כספיים מבוקרים¹⁴.

להלן דוגמאות לישויות שבדוחות הכספיים לסוף שנת 2023 לא התקבלה חוות דעת חלקה בענייןן והסיבות לכך, כפי שתוארו בדוחות הכספיים של כל אחת מהישגיות:

1. רשות המיסים: לא ניתנה חוות דעת של רואה החשבון המבקר על הדוחות הכספיים (הימנעות), מכמה סיבות: (א) לא ניתן לקבוע באופן המניח את הדעת כי סכומי ההכנסות שהוצגו בדוחות הכספיים שלמים ותואמים במדויק לפי תקני חשבונאות ממשלתית של המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות ממשלתית¹⁵; (ב) מבין החובות שצוינו בדוחות הכספיים הכירה הרשות רק בחובות שלדעתה נחשבים ניתנים לגבייה בסבירות גבוהה (על פי הגדרתה), וזאת שלא בהתאם לתקני חשבונאות ממשלתית של המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות ממשלתית; (ג) לא התקבלו ראיות מספקות לסיווג הנכסים ולשינוי סיווג מנכס ניתן לגבייה בסבירות גבוהה לנכס שאינו ניתן לגבייה בסבירות גבוהה, ואף לא התקבלו ראיות מספקות לגבי גיול הנכסים והרכבם; (ד) מדיניות ההכרה בהכנסות ממיסים של חברות ועצמאים על בסיס המקדמות המשולמות אינה מייצגת אומדן מהימן של הכנסות אלו בהתאם לתקן חשבונאות ממשלתית 23 - הכנסות מעסקאות שאינן עסקאות חליפין (מיסים והעברות).

רשות המיסים כתבה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מ-23.12.24 כי היא פועלת לקבלת חוות דעת חלקה. במסגרת זו נערכו כמה דיונים בהשתתפות מנהל הרשות, החשב והחטיבה הכלכלית ברשות, והנושא נכלל בתוכנית העבודה של הרשות.

2. רשות האוכלוסין וההגירה: רואה החשבון המבקר נתן חוות דעת מסויגת על הדוחות הכספיים, מכמה סיבות: (א) הרשות לא יכלה לאמוד את ההפרשות שעליה לרשום בגין הפרשים שנפסקו לטובת עובדי מעברי גבול; (ב) הרשות לא ביצעה התאמות מלאות עם חברות אשראי ומינהל התשלומים הממשלתי לקליטת סכומי ההכנסות ועקב כך הפרשים שנוצרו נזקפו כהכנסות ללא התאמות.

3. מינהלת הגמלאות: רואה החשבון המבקר נתן חוות דעת מסויגת על הדוחות הכספיים. זאת מאחר שלא נבדקו נתוני הפנסייה התקציבית, שחישבה חשבות מינהלת הגמלאות בליווי אגף מערכות מידע במשרד האוצר והאקטואר הממשלתי. על כן נתונים אלה מוצגים בדוח הכספי לפי נתוני שנת 2022, בתיאום עם חטיבת חשבונאות ודיווח באגף החשב"ל.

המשתמשים בדוחות כספיים שאינם מבוקרים אינם יכולים להעריך באיזו מידה הדיווח הכספי שבדוח מבטא את המצב של הגוף המבוקר ומהי מידת עמידתו של הדיווח בכללי החשבונאות המקובלים. המידע הכלול בדוחות הכספיים של מדינת ישראל ששימש לאיחוד אותן ישויות מבוסס על טיוטות לא מבוקרות לסוף שנת הדוחות הכספיים או על נתוני הנהלת חשבונות. מידע זה אינו סופי ובמועד הכנת הדוחות הכספיים של המדינה טרם

¹⁴ מאותן ישויות הן חברות שאינן פעילות, חברות בהקמה, חברות בפירוק או חברות שהופרטו בשנת הדיווח, שחלקן לא הגישו דוחות כספיים לשנת הדוח.

¹⁵ בדוח הכספי של רשות המיסים צוין כי "התאמות הנעשות בתאריך החתך על מנת להתאים את הרישומים החשבונאיים לבסיס מצטבר אינן שלמות ומדויקות היות וחלק מהותי מנתוני ההכנסות ממסים אינם מנוהלים במתכונת המאפשרת את הצגתם באופן מהימן על בסיס מצטבר".

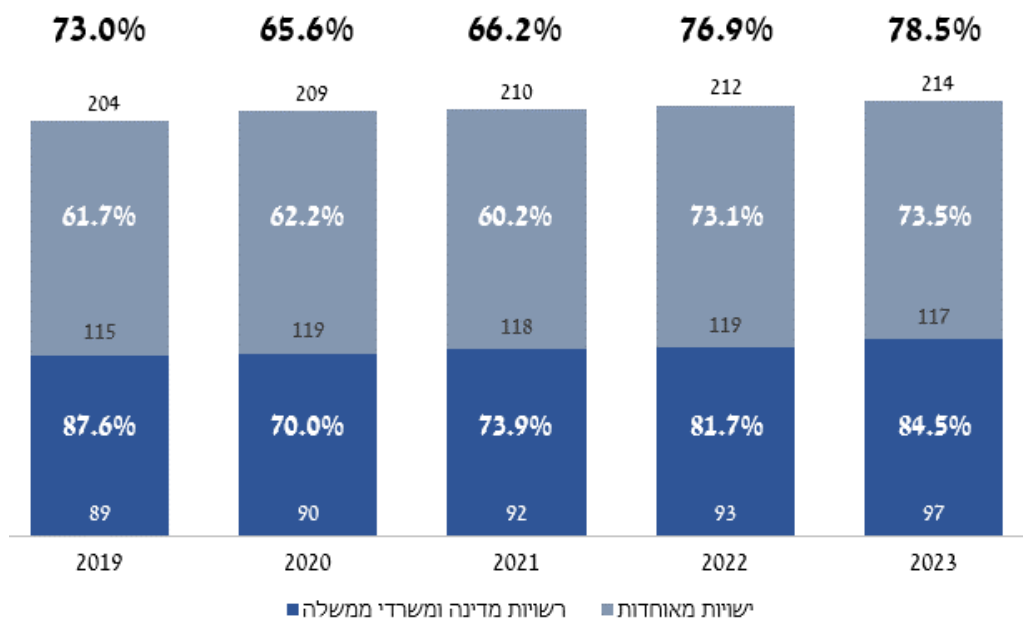
הסתיים תהליך הביקורת החיצונית בעניינו. לכן כשיפורסם המידע המבוקר של ישויות אלו הוא עשוי להיות שונה מהותית מהמידע שעל בסיסו הוכנו הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל¹⁶.

אף שאגף החשכ"ל מעדכן מדי שנה את רשימת הישויות הנכללות בדוחות הכספיים, בביקורת נמצאה אי-התאמה בין רשימת הישויות הנכללות בדוחות הכספיים לשנת 2023 לבין מספר הישויות שהיו צריכות להיכלל בה. לדוגמה, הטלוויזיה החינוכית הישראלית נכללה ברשימת הישויות שלא הגישו דוחות כספיים מבוקרים, אף שנסגרה בשנת 2018 ונקלטה כחלק מתאגיד השידור הציבורי.

החשבונאי הראשי באגף החשכ"ל כתב למשרד מבקר המדינה כי בכוונתו לעדכן את רשימת הישויות שייכללו בדוחות הכספיים לשנת 2024 באופן קפדני.

בתרשים שלהלן מוצג מספר הישויות שנכללו בדוחות הכספיים של המדינה בשנים 2019 - 2023 וכן שיעור הדוחות המבוקרים שלהן בכל שנה, בחלוקה לשתי קבוצות. הקבוצה הראשונה כוללת את רשויות המדינה, שאינן חלק מהרשות המבצעת, ואת משרדי הממשלה השונים ויחידות הסמך שלהם, הנכללים במסגרת הרשות המבצעת. הקבוצה השנייה כוללת את הישויות המאוחדות, ובהן חברות ממשלתיות הכפופות לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, ונתונות לפיקוח רשות החברות הממשלתיות¹⁷, וכן תאגידים סטטוטוריים שהוקמו בתוקף חקיקה מיוחדת שהיא מקור הסמכות לפעולתם.

תרשים 1: מספר הישויות שנכללו בדוחות הכספיים של המדינה ושיעור הדוחות המבוקרים שלהן, בחלוקה לסוגי ישויות, 2019 - 2023



על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

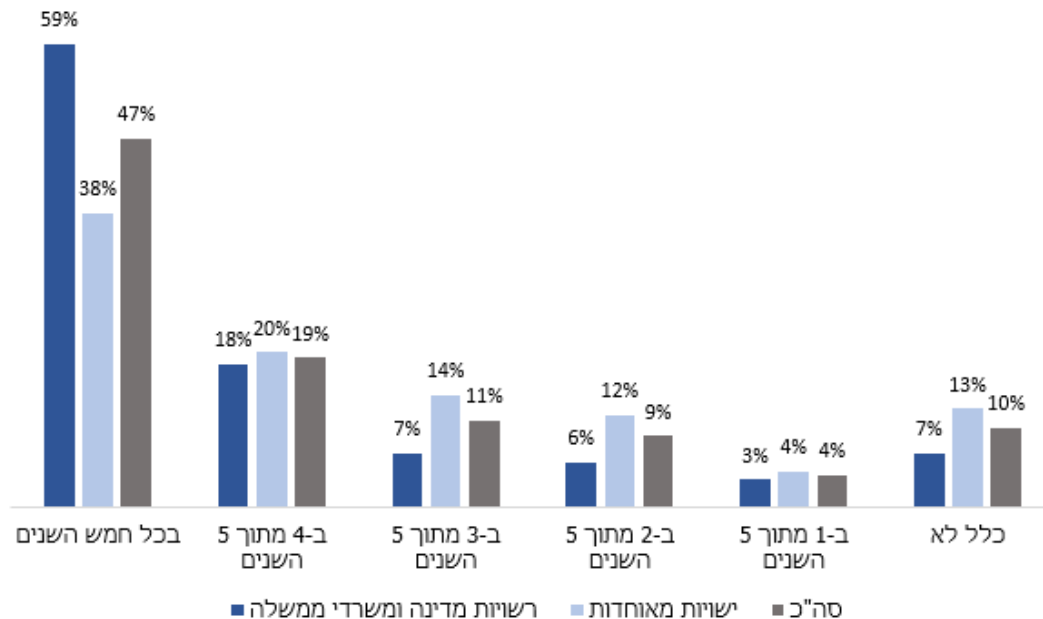
בשנת 2020 מסתמנת מגמת ירידה בשיעור הדוחות המבוקרים הנכללים בדוחות הכספיים של המדינה, ואילו החל משנת 2021 המגמה התהפכה, ואותה מגמה הפוכה אף התעצמה, באופן שבשנת 2023 כ-79% מהדוחות הכספיים היו מבוקרים. בקרב רשויות המדינה ומשרדי הממשלה שיעור הדוחות המבוקרים היה גבוה (ב-7.8% עד 25.9%) משיעורם בקרב הישויות המאוחדות בכל אחת מהשנים 2019 עד 2023. שיעור הישויות הנכללות בדוחות הכספיים גדל בהתמדה במהלך התקופה שנבחנה מ-204 בשנת 2019 ל-214 בשנת 2023, ושיעור הישויות הנכללות בדוחות הכספיים בקרב הישויות המאוחדות (21% - 32%) נותר גדול משיעורו בקרב רשויות המדינה ומשרדי הממשלה במהלך כל התקופה שנבחנה.

16 משרד האוצר, החשב הכללי, דוחות כספיים ליום ה-31 בדצמבר 2023 (30.6.24), עמ' 12.

17 משמשת גורם מטה ממשלתי לעניין הפיקוח והבקרה עליהן, לעניין הפרטות ולעניין ביצוע שינויים מבניים בהן.

בתרשים להלן מוצגת השכיחות של הגשת דוחות כספיים מבוקרים במסגרת דוחות המדינה בשנים 2019 - 2023 (להלן - חמש השנים האחרונות). הרשימה מונה את 200 הישויות שנכללו בדוחות הכספיים בכל אחת מחמש השנים האמורות.

תרשים 2: שכיחות הגשת דוחות מבוקרים במסגרת הדוחות הכספיים השנתיים, 2019 - 2023, בקרב הישויות שנכללו בדוח לשנת 2023 (באחוזים)



על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* האחוזים המוצגים עוגלו.

מהתרשים עולה כי כמחצית (47%) מהישויות שנכללו בדוח הכספי לשנת 2023 הגישו דוחות מבוקרים בכל חמש השנים האחרונות, ואילו כ-10% לא הגישו כלל דוחות מבוקרים במועד הנדרש במהלכן. מתוך הישויות הנכללות בקבוצת רשויות מדינה ומשרדי ממשלה (88 ישויות) ל-59% היו דוחות מבוקרים בכל אחת מחמש השנים האחרונות בדוחות הכספיים של המדינה, ל-18% בארבע מתוך חמש השנים האחרונות, ל-7% בשלוש מתוך חמש השנים האחרונות, ל-6% בשתיים מתוך חמש השנים האחרונות, ל-3% באחת מתוך חמש השנים האחרונות, ול-7% לא היו דוחות מבוקרים בחמש השנים האחרונות בדוחות הכספיים של המדינה. אשר לקבוצת הישויות המאוחדות (112 ישויות), נמצא כי ל-38% מהן היו דוחות מבוקרים בכל אחת מחמש השנים האחרונות בדוחות הכספיים של המדינה, ל-20% בארבע מתוך חמש השנים האחרונות, ל-14% בשלוש מתוך חמש השנים האחרונות, ל-12% בשתיים מתוך חמש השנים האחרונות, ל-4% באחת מתוך חמש השנים האחרונות ול-13% לא היו דוחות מבוקרים בחמש השנים האחרונות בדוחות הכספיים של המדינה.

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. תופעה זו שכיחה כמעט כפליים (29% לעומת 16%) בקרב ישויות מאוחדות יחסית לרשויות מדינה ומשרדי ממשלה.

בלוח להלן מוצגות ישויות הנכללות בקבוצת משרדי הממשלה¹⁸ שלא מסרו דוחות כספיים מבוקרים טרם מועד הפרסום בכל אחת מחמש השנים האחרונות. לכן המידע שנכלל לגבי ישויות אלה בדוחות הכספיים מתבסס על מידע המצוי בדוחות הכספיים מתקופות מוקדמות יותר.

לוח 5: ישויות של משרדי ממשלה שלא מסרו דוחות מבוקרים טרם מועד הפרסום בכל אחת מחמש השנים האחרונות, 2021 - 2023

סטטוס הגשת דוח מבוקר					שם הישות	סוג הישות
2023	2022	2021	2020	2019		
x	x	x	x	x	משרד החינוך	משרדי ממשלה - חינוך, בריאות, חברה ורווחה
x	x	x	x	x	רשות מקרקעי ישראל	משרדי ממשלה - תשתיות
x	x	x	x	x	משרד הביטחון	משרדי ממשלה - ביטחון
x	x	x	x	x	המשרד לביטחון הפנים	משרדי ממשלה - ביטחון הפנים

על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הביקורת העלתה כי ארבע ישויות של משרדים ממשלתיים - משרד הביטחון, המשרד לביטחון פנים, משרד החינוך ורשות מקרקעי ישראל לא הגישו לחשב הכללי דוחות מבוקרים עד מועד פרסום הדוחות הכספיים של המדינה בכל אחת מהשנים 2019 - 2023. 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.

משרד הביטחון כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו מ-16.12.24 כי הרישום החשבונאי של המשרד שונה מהותית מהרישום של יתר משרדי הממשלה ואינו נתמך במערכות מחשבות. עוד כתב כי סעיפי הרכוש הקבוע והמלאי אינם שלמים וחסרים בהם רכיבים משמעותיים (בעיקר הרכוש הקבוע), והדבר אינו מאפשר הצגה נאותה של נכסי משרד הביטחון. יחידת החשבונאי הראשי במשרד הביטחון שוקדת על מיסוד הדיווח והרחבתו.

משרד החינוך כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו מ-12.1.25 כי דוחותיו הכספיים אינם מבוקרים ולא בוקרו עד היום כיוון שנמצאו ליקויים שונים במערכת מת"ם (מערכת תשלומים מאוחדת), המשמשת לסעיף תמיכות. זאת בד בבד עם קשיים בהצגת סעיף שכר עובדי הוראה, ששיעורם הכולל הוא כשני שלישים מתקציב המשרד. עוד כתב משרד החינוך כי הוא נמצא בתהליך של מכרז להחלפת מערכת מת"ם ומלווה על ידי החשכ"ל בתהליך הביקורת על הדוחות הכספיים.

המשרד לביטחון לאומי כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו מ-26.1.25 כי לא קיים דוח כספי מבוקר שלו לשנת 2019 אך קיימים דוחות מבוקרים שלו לשנים 2020 - 2023 שנחתמו לאחר מועד הפרסום (ביולי ואילך). עוד כתב כי לא ניתן לבצע שינויים במערכת כיוון שהיא נסגרת על ידי אגף החשכ"ל, אולם הדוחות החתומים תואמים לדוחות המופיעים במערכת ולכן אין חשש לפגיעה בהערכת מצבו הכספי של המשרד.

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

ניתוח מגמות העולות מהדוחות הכספיים ל-31.12.23

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל נועדו להציג לדרג מקבלי ההחלטות ולציבור תמונה מקיפה על מצבה הכלכלי של המדינה בסוגיות פיננסיות חשובות. דוחות אלו מסייעים בקבלת החלטות ניהוליות ובבחינת השאלה אם המדינה נהגה באחריותיות (accountability) במסגרת השימוש בכלל המשאבים שהופקדו בידיה. הדוחות הכספיים

יכולים לספק לציבור, למקבלי ההחלטות ולמשתמשים האחרים בדוחות הכספיים מידע אמין ושלם על מצבה הכספי של המדינה והממשלה, ובכך הם מסייעים בקידום השקיפות, התקינות והיעילות של המינהל הכספי במדינה.

המידע המוצג בדוחות הכספיים של המדינה מוגבל מהבחינה החשבונאית מאחר שלא הוצגו בדוחות אלה כמה מהנתונים הכספיים המהותיים. משרד מבקר המדינה העלה בדוחותיו הקודמים¹⁹ כי בדוחות הכספיים חסרים נתונים בהיקף כספי נרחב, כגון נתונים על השקעות המדינה במערכת הביטחון, על חלק מהנכסים בחו"ל ועל חלק מהנכסים הבלתי מוחשיים. כמו כן, הדוחות הכספיים של מדינת ישראל אינם כוללים נתונים על כל הישויות הממשלתיות.

מדדים מאקרו-כלכליים, תקציב המדינה וביצועו

הכלכלה הישראלית התמודדה בשנת 2023 עם אתגרים חיצוניים ופנימיים מורכבים שהביאו לעלייה בחוסר הוודאות הכלכלית ולהרעה במדדים המאקרו-כלכליים של המדינה. במוקד האירועים היו שינויי החקיקה שביקשה הממשלה לקדם במערכת המשפט והמחאה הציבורית הנרחבת שנלוותה להם, ולאחר מכן, באוקטובר 2023, החלה מלחמת חרבות ברזל (להלן - מלחמת חרבות ברזל) שטרם הסתיימה במועד סיום הביקורת.

נכון לסוף הרבעון השלישי של שנת 2023, טרום המלחמה, הכלכלה המקומית התאפיינה בשיעור צמיחה שנתי של 2.7%, ניכרו סימני האטה באינפלציה והתכנסות ליעד האינפלציה²⁰, שוק העבודה היה איתן והתאפיין בשיעור אבטלה נמוך ובירידה ביחס בין החוב לתוצר. בעקבות המלחמה אזרחים רבים פונו מבתייהם, רבים גויסו למילואים, מערכת החינוך הושבתה לכמה שבועות והעורף פעל במתכונת מצומצמת אגב הוצאת עובדים רבים לחל"ת²¹.

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. 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. ברקע העלייה בחוסר הוודאות כלל חברות דירוג האשראי הגיבו להתפתחויות הגיאו-פוליטיות ולשינויים במדדים המאקרו-כלכליים והפיסקליים של מדינת ישראל באמצעות הורדת דירוג האשראי והורדת אופק הדירוג²².

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.

19 ראו: מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מאי 2024, "הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.22 - התחייבויות ארוכות טווח של המדינה", עמ' 8; מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מאי 2021, "הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.19 - התחייבויות ארוכות טווח של המדינה", עמ' 274; מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מאי 2020, "הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.18", עמ' 57; מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מאי 2018, "מאזן המדינה ליום 31.12.16 - חייבים ויתרות חובה", עמ' 204. מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מאי 2016, "מאזן המדינה ליום 31.12.14 - נכסים בלתי מוחשיים", עמ' 7.

20 יעד האינפלציה נקבע על 1% - 3%. בין החודשים ינואר 2023 למאי 2023 העלה בנק ישראל את הריבית במשק ב-1.5% בארבע העלאות ריבית, באופן שבשנת 2023 עלתה הריבית במשק מרמה של 3.25% לרמה של 4.75%. יצוין כי בינואר 2024, על רקע המלחמה והמשך התכנסות האינפלציה ליעדה, הוריד בנק ישראל את הריבית לראשונה מאז יוני 2020 ב-0.25%, באופן שבמועד סיום הביקורת שיעור הריבית היה 4.5%.

21 משרד האוצר, החשב הכללי, דוחות כספיים ליום ה-31 בדצמבר 2023, 30.6.24, עמ' 2 - 3.

22 שם.

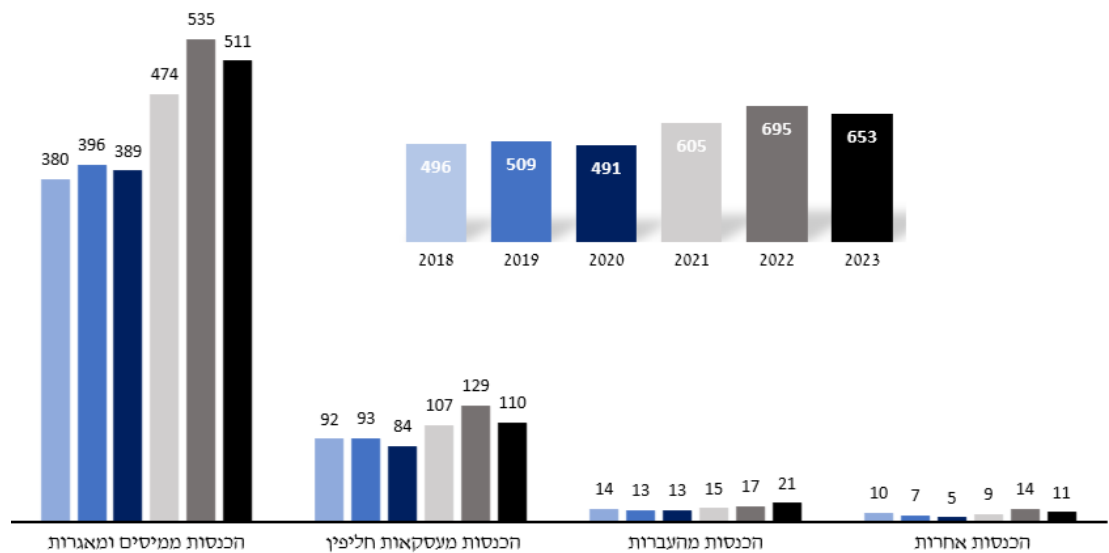
הכנסות

בהתאם לתקינה החשבונאית הממשלתית²³ הכנסות המדינה מוצגות תוך חלוקה למקורות שלהן: (א) הכנסות ממסים ומאגרות²⁴; (ב) הכנסות מעסקאות חליפין²⁵; (ג) הכנסות מהעברות²⁶; (ד) הכנסות אחרות²⁷.

הכנסות המדינה בשנת 2023 פחתו ב-42 מיליארד ש"ח יחסית לשנת 2022 (קיטון של כ-6%). הקיטון בהכנסות נבע בעיקר מירידה בשיעור של 4% בהכנסות ממסים ומאגרות, בגין ירידה במיסי מקרקעין ומע"ם, 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 שהתקבולים בגין מכירת קרקעות אינם מקבלים ביטוי בסעיף "הכנסות מעסקאות חליפין", להבדיל מבשנים קודמות.

בתרשים להלן מוצגת התפלגות הכנסות המדינה לפי סוגי מקורות ההכנסה בשנים 2018 - 2023.

תרשים 3: התפלגות הכנסות המדינה, 2018 - 2023 (במיליארדי ש"ח)



על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

²³ התקינה החשבונאית הממשלתית מתבססת על התקינה החשבונאית הבינלאומית למגזר הציבורי (IPSAS) כפי שמפורסמת ע"י הוועדה לתקינה חשבונאית ממשלתית בישראל.

²⁴ ניתן לחלק את ההכנסות ממסים ואגרות לשתי קבוצות: (1) מיסים ישירים והכנסות מאגרות הכוללות מס הכנסה יחידים וחברות, דמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות, מיסים ממלכתיים וממוסדות כספיים, מיסי מקרקעין, הכנסות מאגרות, מס הכנסה, מיסים המוטלים על שוק ההון והכנסות מהיטל על רווחי גז ונפט; (2) מיסים עקיפים - מכס, מסך ערך מוסף (מע"ם), מיסי דלק ומס קנייה.

²⁵ הכנסות מעסקאות חליפין כוללות ברובן: (1) מכירת חשמל; (2) מכירה של סחורות ופרינקטים טכנולוגיים (בעיקר של התעשייה האווירית ורפאל); (3) אספקת שירותים הניתנים, בין היתר, על ידי המועצה להסדר הימורים בספורט, רשות שדות התעופה בישראל, נגה ניהול מערכת החשמל בע"מ וחברת דואר ישראל בע"מ; (4) אספקת שירותים רפואיים שמספקים בתי החולים הממשלתיים ולשכות הבריאות לקופות החולים וללקוחות נוספים; (5) ביצוע עבודות; (6) דמי חכירה; (7) הכנסות מתמלוגים, וברובם תמלוגים על מחצבי חול וחצץ, גז ונפט; (8) מכירת מים; (9) מכירה והשכרה של נכסי מקרקעין.

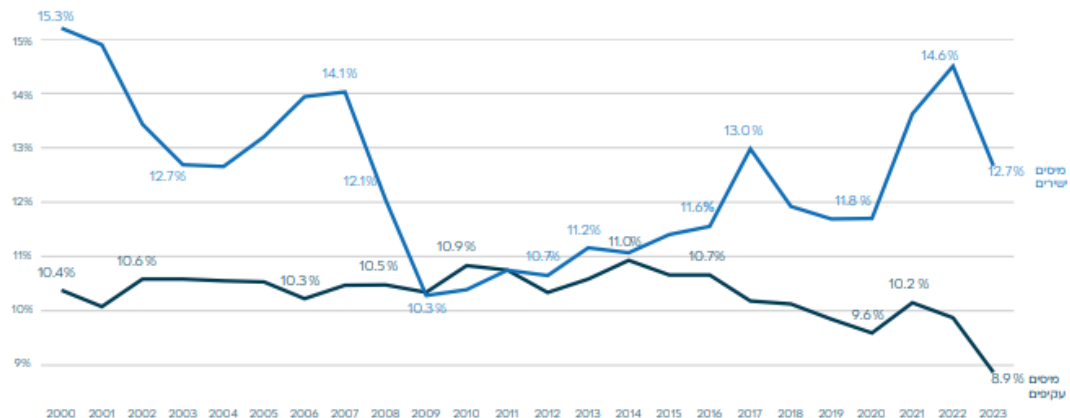
²⁶ הכנסות מהעברות כוללות ברובן סיוע מחו"ל, וכן תרומות, מתנות, קנסות או עונשים אחרים המוטלים עקב הפרת חוק ועוד.

²⁷ הכנסות אחרות כוללות בין היתר הכנסות מהפחתת התחייבויות למימון פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (P.P.P), הכנסות מגידול נטו בנכסי פיקוח מחברת החשמל לישראל בע"מ, הכנסות שהתקבלו במוסד לביטוח לאומי מחברות ביטוח ואחרים בגין פיצוי על גמלה ששולמה למבוטחים, וכן הכנסות מהשתתפות רשויות מקומיות, רווח הון ממימוש רכוש קבוע ורווח הון ממימוש השקעה בישויות מוחזקות.

ניתן לראות בתרשים כי בשנים האחרונות מסתמנת מגמת גידול בהכנסות המדינה. עם זאת, הכנסות המדינה בשנת 2023 קטנו בכ-6% יחסית לשנה הקודמת (מ-695 מיליארד ש"ח לכ-653 מיליארד ש"ח).

בתרשים להלן מוצגת התפלגות הכנסות המדינה ממיסים ישירים ועקיפים כשיעור מהתוצר.

תרשים 4: התפלגות הכנסות המדינה ממיסים ישירים וממיסים עקיפים כשיעור מהתוצר, 2000 - 2023 (באחוזים)



המקור: דוחות על ביצוע התקציב לשנת 2023, אגף החשב"ל.

ניתן לראות בתרשים כי הכנסות המדינה ממיסים ישירים תנודתיות וגבוהות יותר לאורך השנים יחסית לתקבולי המיסים העקיפים. טווח ההכנסות ממיסים עקיפים לאורך השנים היה 8.9% - 11.0% מהתוצר, ואילו טווח ההכנסות מהמיסים הישירים היה 10.3% - 15.3% מהתוצר.

הוצאות

בהתאם לתקינה החשבונאית הממשלתית, ההוצאות מוצגות תוך חלוקתן לכמה סוגים, כלהלן: (א) שכר עבודה והטבות לעובדים²⁸ (ב) העברות ותמיכות²⁹ (ג) הוצאות אחרות³⁰.

הוצאות המדינה בשנת 2023 הסתכמו בכ-785 מיליארד ש"ח לעומת כ-624 מיליארד ש"ח בשנת 2022 (גידול של כ-26%). מקורו העיקרי של הפער 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.

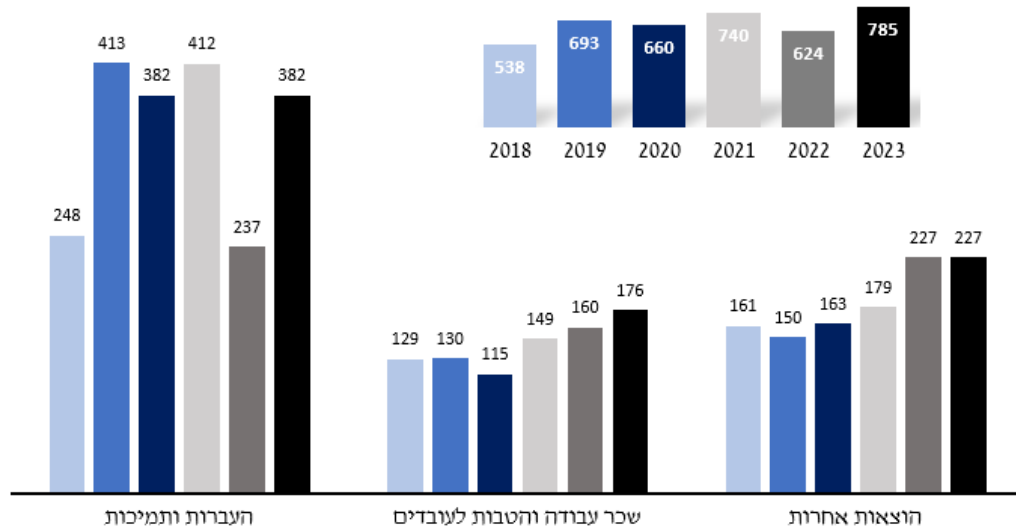
בתרשים שלהלן מוצגת התפלגות הוצאות המדינה לפי סוג ההוצאות בשנים 2018 - 2023.

²⁸ הוצאות השכר בגין העסקת העובדים לרבות הזכויות הנלוות, הוצאות בגין פרישת עובדים והוצאות או הכנסות בגין עדכון ההתחייבויות האקטואריות בגין עובדים הזכאים לפנסייה תקציבית.

²⁹ העברת מזומנים או שווי מזומנים, שניתנו במסגרת חקיקה, הסכמים או במסגרת עסקה שאינה עסקת חליפין והועברה לגורם מבצע, סוכן או ישירות ליחידים.

³⁰ הכוללות בין היתר הוצאות תפעוליות, הוצאות הנהלה וכלליות והוצאות מימון נטו.

תרשים 5: התפלגות הוצאות המדינה, 2018 - 2023 (במיליארדי ש"ח)



על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* המספרים עוגלו בכל אחד מהרכיבים בהתאם לנתוני הדוחות הכספיים.

ניתן לראות בתרשים כי מסתמנת מגמת עלייה כוללת בהוצאות המדינה. כאמור, בשנת 2023 נרשמו הוצאות חריגות במיוחד, הגבוהות ב-161 מיליארד ש"ח מההוצאות בשנה הקודמת (גידול של 25.8%) והגבוהות ב-133.8 מיליארד ש"ח (עלייה של כ-21%) מההוצאה הממוצעת בחמש השנים הקודמות.

בדוחות על ביצוע התקציב שמפרסם אגף החשכ"ל מדי שנה נסקרים ביצוע התקציב, ההכנסות והגירעון. דוחות אלה הם נדבך חשוב בהגברת השקיפות בביצוע תקציב המדינה ומספקים לקוראיהם מידע חשוב, על בסיס מזומן. ב-9.4.24 פרסם אגף החשכ"ל את הדוחות על ביצוע התקציב לשנת 2023³¹. מהדוחות עולה כי במאי 2023 אושר תקציב מקורי של כ-484.8 מיליארד ש"ח, הגדול בכ-4.8% מהתקציב לשנת 2022 שהסתכם בכ-462.5 מיליארד ש"ח. בדצמבר 2023 עודכן התקציב לכ-510.7 מיליארד ש"ח וכלל תוספות הוצאות לצורך המלחמה.

ביצוע התקציב הסתכם בשנת 2023 בכ-516 מיליארד ש"ח, מתוכם כ-356 מיליארד ש"ח בגין הוצאות המשרדים האזרחיים וכ-98 מיליארד ש"ח בגין הוצאות הביטחון, שגדלו בשיעור של כ-30% ביחס לשנת 2022. השפעות המלחמה והוצאות הביטחון לצד היקף הגירעון הגדול ביחס לתכנון גרמו לגידול בהוצאות הביטחון כשיעור מסך הביצוע על חשבון קיטון בהוצאות האזרחיות של הממשלה כשיעור מסך ביצוע התקציב. זאת להבדיל מהמגמה שאפיינה את השנים הקודמות - גידול עקבי ביחס ההוצאות האזרחיות וקיטון יחסי בהוצאות הביטחון.

הוצאות המלחמה

לנוכח ההתקפה על האוכלוסייה האזרחית במלחמת חרבות ברזל הכריז שר הביטחון ב-7.10.23 על מצב מיוחד בעורף, בהתאם לסמכותו לפי סעיף 9(ג)(ב)(1) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. למחרת, החליטה הממשלה (החלטה מס' 941) על הארכת תוקפה של הכרזת שר הביטחון מכוח סמכותה לפי סעיף 9(ג)(ב)(3) לחוק. לנוכח מצב החירום והשפעותיו האפשריות נדרשה ממשלת ישראל לתמוך במכלול פעילות הלחימה והפעילות האזרחית, הכרוך בשינויים בהוצאות הממשלתיות ובביצוע התאמות בתקציבי המשרדים הממשלתיים.

במהלך המלחמה פעלה הממשלה למתן מענה להתמודדות עם השפעותיה ותוצאותיה. פעילות הממשלה כללה בין היתר גיוס מילואים, רכש ציוד מלחמה, פינוי יישובים, מתן מענה בכל הנוגע למלאי ולציוד חירום, פעולות תמיכה

ב-2.5.24 פרסם אגף החשכ"ל עדכון לדוחות על ביצוע התקציב לשנת 2023.

ברשויות מקומיות הנמצאות בקו העימות, תמיכה במוסדות החינוך, היערכות מערך הבריאות בעיתות חירום ושגרה, הקמת מינהלת תקומה³², תמיכה במגזר העסקי.

ההוצאה הממשלתית על צורכי המלחמה בשנת 2023 הסתכמה בכ-29.6 מיליארד ש"ח³³. מתוך הוצאות אלה סכום של כ-18.2 מיליארד ש"ח הוקצה להוצאות ביטחוניות, ובכללן הוצאות צבאיות ישירות בהיקף של 17 מיליארד ש"ח, והיתר להוצאות גופי ביטחון ולהוצאות גופי ביטחון פנים. הוצאות אחרות, בסך כ-11.3 מיליארד ש"ח, הוקצו לצורכי הוצאות אזרחיות ואחרות של הממשלה. מתוכן סכום של כ-5.3 מיליארד ש"ח הוקצה להמשכיות עסקית ולמתן סיוע לעסקים, לעצמאים ולעובדים בענפים שונים במשק, סכום של כ-4.2 מיליארד ש"ח הוקצה לפתרונות דיור ולשיקום של יישובים שנפגעו ויישובים שפוננו מאזורי העימות, וסכום של כ-1.8 מיליארד ש"ח הוקצה למענה בריאותי ואזרחי, לרבות בתחומי החינוך, התחבורה והרווחה.

בתרשים להלן מרוכזים הוצאות משרדי הממשלה בשנת 2023 בגין מלחמת חרבות ברזל, בהתאם לנתוני ביצוע התקציב, ופירוט של יתרת ההתחייבויות במזומן לסוף שנת 2023, לפי דיווחי משרדי הממשלה.

³² גוף שהוקם באוקטובר 2023 בעקבות מלחמת חרבות ברזל והפגיעה ביישובי עוטף עזה במהלכה. מטרת המינהלת היא לשקם את יישובי עוטף עזה שנפגעו במתקפה. המינהלת אחראית ל-45 יישובים במועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב, שער הנגב וכן היא אחראית לעיר שדרות.

³³ יצוין כי סכום של כ-3.5 מיליארד ש"ח מיוחס לתשלומים מתוך קרן הפיצויים בגין תשלומי פיצויים על נזק ישיר ועקיף. ראו הרחבה על קרן הפיצויים בפרק "סעיף קרנות הון ממשלתיות בדוחות הכספיים של המדינה".

תרשים 6: ריכוז של הוצאות עיקריות במשרדי הממשלה במלחמת חרבות ברזל לשנת 2023 ופירוט יתרת ההתחייבויות לסוף שנה זו במזומן (במיליוני ש"ח)

9 4,898 רשות המיסים תשלום פיצויי נזק ישיר ועקיף, מענקים, תשלום ההזרי מע"מ על תרומות	180 2,720 מטה החשכ"ל מתן מענקי אכלוס עצמאי, תשלומי עידוד המשך תעסוקה, מתן הלוואות בערבות מדינה, פינוי אוכלוסיית העוטף ורכישת מרכיבי מיגון למיגון העוטף ושיקום העוטף	- 17,000 משרד הביטחון מימון כלל הרכש של המשרד בארץ ובח"ל, תשלומים לגיוס מילואים מוגבר ונדרושים
548 534 משרת ישראל פיתוח מערכות מחשוב שונות, רכש של ציוד ביטחוני ואמצעים נלווים ללחימה ותחמושת	22 749 משרד הבריאות תמיכה בבתי חולים ציבוריים, כוח אדם רפואי, הגדלת מענים בבריאות הנפש בקהילה ובמלונות המפונים	1 1,900 משרד התיירות תשלומים לבתי המלון בעבור מפונים
123 228 משרד החינוך מענקים למפונים, שיקום יישובי העוטף ומתן מענים לתלמידים ביישובי "חבל תקומה"	54 232 מנהלת "תקומה" ניהול וביצוע פעולות לשיקום ולחיזוק יישובי עוטף עזה ואוכלוסיית	8 540 משרד הפנים מתן מענקים ותקציבים לרשויות המקומיות
13 99 משרד התחבורה מימון הפעלת תחבורה ציבורית עבור פינוי תושבי אזורי הנימית	113 109 המשרד לביטחון לאומי רכש מבצעי, פעילות רכש עבור הקמת כיתות כוננות, פעילות אנף רישוי כלי ירייה	32 169 משרד התרבות והספורט פיצוי בגין אובדן הכנסה למוסדות תרבות וספורט
206 38 משרד ראש הממשלה הסברה ומאבק בדה-לגיטימציה של מדינת ישראל, תיעוד, שימור, הנצחה, העלאת מודעות בטשא אירועי ה-7 באוקטובר והמלחמה, תפעול וסייע למפונים ולמשפחות החטופים	202 39 משרד הבינוי והשיכון סיוע בשכר דירה, פעולות פיתוח להשגשת מקלטים ופעולות במסגרת הדיר הציבורי, פעילות תקומה לפתרונות מפונים במרחב העירוני והכפרי	46 49 משרד הרווחה שיפוי מסגרות רווחה בגין הוצאות בלתי צפויות, התקשרויות עם מסגרות רווחה, רכש ושירותים בהתאם לצורכי חירום.
התחייבויות בגין המלחמה ביצוע בגין המלחמה 2,538 29,577	559 256 משרדים אחרים	422 17 משרד ההתיישבות התנעת הקמת שכונות זמניות למפונים בדרום, חוסן קהילתי במרחב הכפרי, מרכיבי ביטחון

על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות בתרשים כי רבים ממשרדי הממשלה השתתפו בביצוע הוצאות המלחמה. 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.

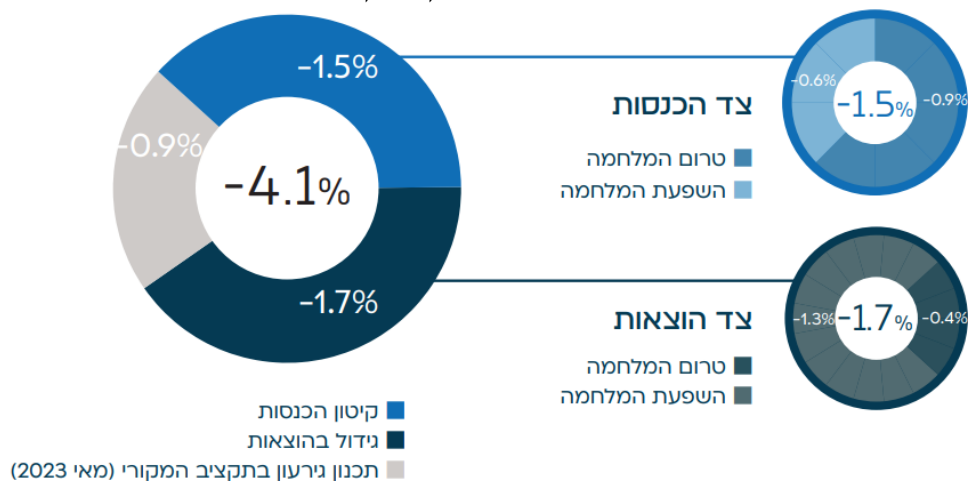
הגירעון התקציבי והחשבונאי

התקציב הוא הכלי המרכזי המשמש את הממשלה לתכנון ההוצאות הממשלתיות הצפויות בתקופה נתונה ולבקרה עליהן. גירעון תקציבי³⁴ משקף עודף תשלומים על תקבולים. הגירעון התקציבי הוא הגירעון של ממשלת ישראל, המתייחס למשרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם.

בשל אי-הוודאות הכלכלית והשפעות המלחמה המתמשכות על השוק, שהתבטאו בקיטון הכנסות המדינה (בכ-1.5%) ובגידול הוצאות המדינה (בכ-1.7%), נרשם בשנת 2023 גירעון תקציבי בסך כ-77.1 מיליארד ש"ח, ששיעורו כ-4.1% מהתוצר. זאת לעומת תכנון הגירעון התקציבי שתוכנן ואושר במאי 2023, ששיעורו 0.9% מהתוצר, והגירעון התקציבי המתוכנן שעודכן בדצמבר 2023 ל-3.7% מהתוצר.

בתרשים להלן מרוכזות השפעותיהן של ההכנסות וההוצאות על הגירעון התקציבי על תכנון הגירעון בתקציב המקורי.

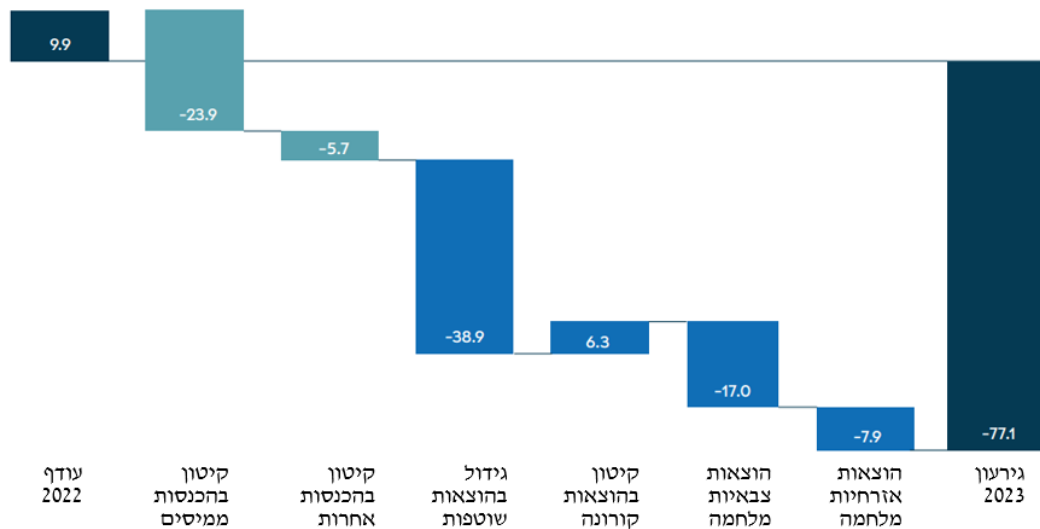
תרשים 7: הגורמים שהובילו ליצירת הגירעון התקציבי בשנת 2023 (באחוזים)



המקור: דוחות על ביצוע התקציב לשנת 2023, אגף החשב"ל.

סך הוצאות הממשלה בשנת 2023 היו גבוהות בכ-57.4 מיליארד ש"ח מאשר בשנת 2022. זאת בשל גידול של כ-38.9 מיליארד ש"ח בהוצאות השוטפות של הממשלה וגידול של כ-24.9 מיליארד ש"ח בהוצאות בגין המלחמה. מנגד, בשנת 2023 חל קיטון של כ-6.3 מיליארד ש"ח בהוצאות התוכנית הכלכלית להתמודדות עם משבר הקורונה ביחס לשנת 2022. בצד ההכנסות, הקיטון ביחס לתכנון המקורי נרשם ברובו בחודשים שקדמו לפרוץ המלחמה, עקב ירידה בהכנסות מנדל"ן, האטה בצריכה הפרטית על רקע עליית הריבית והתמתנות בפעילות העסקית ובסקטור ההייטק. כ-23.9 מיליארד ש"ח מיוחסים לקיטון בהכנסות ממיסים ו-5.7 מיליארד ש"ח מיוחסים לקיטון בהכנסות אחרות. התרשים שלהלן מציג את התפתחות הגירעון התקציבי בשנת 2023 יחסית לעודף התקציבי של כ-10 מיליארד ש"ח שעימו הסתיימה שנת 2022.

תרשים 8: התפתחות הגירעון התקציבי, 2023 (במיליארדי ש"ח)



המקור: דוחות על ביצוע התקציב לשנת 2023, אגף החשב"ל.

הגירעון החשבונאי נטו מחושב בשיטת מדידה המבוססת על כללי חשבונאות מקובלים על בסיס מצטבר, להבדיל מהגירעון התקציבי של ממשלת ישראל, המחושב על בסיס מזומן. כללים אלה מבטאים שינויים בנכסים ובהתחייבויות, וכן הכנסות והוצאות שאינן כרוכות בהכרח בזרימת מזומנים ואינם באים לידי ביטוי בתקציב המדינה, בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), ובהתאם לדרך מדידת הגירעון התקציבי. בתרשים להלן מוצגת התפתחות הגירעון החשבונאי בשנת 2023 וההבדלים העיקריים בין הגירעון התקציבי לבין הגירעון החשבונאי נטו.

תרשים 9: התפתחות הגירעון החשבונאי נטו, 2023 (במיליוני ש"ח)

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר 2023		תיאור
(77,133)		גירעון תקציבי
(31,255)		מלוות - הוצאות מימון נטו בניכוי תשלומים במזומן
(15,504)		הנחות בקרקע והפסד הון ממכירת קרקע
(14,490)		שינויים בישויות מוחזקות שאינם מקבלים ביטוי בתקציב
(9,990)		הפרשות לזמן קצר ויתרות זכאים
(2,310)		תמיכה בקרנות פנסיה - הוצאות שהתהוו בניכוי תשלומים
(1,967)		התחייבויות אחרות לזמן ארוך
(1,172)		הלוואות המדינה - הכנסות מימון נטו בניכוי גביה במזומן
139		השקעות בחברות שונות
2,707		חייבים ויתרות חובה לזמן ארוך
4,553		חייבים בגין עסקאות חליפין ולא חליפין, נטו
7,128		רכוש קבוע ונכסים קבועים אחרים - הוצאות פחת בניכוי רכישות במזומן, נטו
8,457		זכויות עובדים - רווח אקטוארי וגידול בהפרשות אחרות בניכוי תשלומים
(1,291)		שינויים אחרים בנכסים, התחייבויות ומלוות, נטו
(132,128)		גירעון חשבונאי, נטו

המקור: הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ל-31.12.23.

בתרשים להלן מוצגת היווצרות הגירעון או העודף התקציבי והחשבונאי בשנים 2018 - 2023 וכן הגירעון/העודף התקציבי במונחי תוצר בתקופה זו.

תרשים 10: הגירעון או העודף התקציבי יחסית לגירעון או העודף החשבונאי ובמונחי תוצר, (2018 - 2023), במיליארדי ש"ח ובאחוזים



על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בצידו השמאלי של התרשים ניתן לראות כי לרוב הגירעון או העודף החשבונאי גבוה מהגירעון או העודף התקציבי בהתאמה. בשנת 2023 נאמד הגירעון החשבונאי ב-132.1 מיליארד ש"ח לאחר שבשנת 2022 נרשם עודף חשבונאי של 71.5 מיליארד ש"ח (פער של 203.6 מיליארד ש"ח). בצידו הימני של התרשים ניתן לראות כי הגירעון התקציבי בשנת 2023 נאמד ב-4.7% מהתוצר, לאחר שבשנת 2022 נרשם עודף של 0.6% מהתוצר. יצוין כי על רקע התמשכות המלחמה צפוי שהגירעון התקציבי והגירעון החשבונאי יגדלו בשנת 2024 ביחס לשנת 2023 במונחים כספיים ובמונחי תוצר.

סעיף קרנות הון ממשלתיות בדוחות הכספיים של המדינה

קרנות הון ממשלתיות (להלן - קרנות הון) משמשות לניהול פעילות ייחודית במסגרת הממשלה אגב יצירת הפרדה חשבונית ותקציבית בין פעילות הקרנות לבין הפעילות הרגילה של הממשלה. תוקפן ומעמדן של קרנות הון נקבע במסמכי היסוד להקמתן ויכול לבדל מכוח חוק (להלן - קרנות הון סטטוטוריות), או מכוח החלטת ממשלה או החלטה מינהלית (להלן - קרנות הון יזומות)³⁵. חלק מקרנות ההון הן תקציביות (להלן - קרנות הון תקציביות) ואחרות הן חוץ-תקציביות (להלן - קרנות הון חוץ-תקציביות). קרנות הון תקציביות נכללות בתקציב המדינה והן באחריות אגף התקציבים, ואילו קרנות הון חוץ-תקציביות אינן נכללות בתקציב המדינה ומנוהלות בידי אגף החשב"ל.

הביקורת העלתה כי אגף התקציבים אינו מחזיק ברשימה של מספרן והיקפן של הקרנות התקציביות, אף שחלקן סטטוטוריות. עוד העלתה הביקורת כי אגף החשב"ל מחזיק ברשימה של 54 קרנות הון חוץ-תקציביות ופיקדונות צד ג', ללא הבחנה ברורה ביניהן, בהיקף של כ-44.4 מיליארדי ש"ח, אולם בדוחות הכספיים הוא מדווח על 16 קרנות הון בלבד בהיקף כספי של כ-36 מיליארד ש"ח. משתמע מכך שאין בידי משרד האוצר מידע מלא אודות הקרנות התקציביות והקרנות החוץ-תקציביות.

אגף התקציבים כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו מ-5.1.25 (להלן - תשובת אגף התקציבים) כי אינו מחזיק ברשימה של הקרנות התקציביות בשל מספרן המועט.

אגף החשכ"ל כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו מ-2.1.25 (להלן - תשובת אגף החשכ"ל) כי חשבות מטה חשכ"ל מנהלת 54 פיקדונות המייצגים כספים שהופקדו באגף החשכ"ל על ידי ישויות ממשלתיות שונות וכספים שאגף החשכ"ל ייעד לפעילות מסוימת. כספי הפיקדונות יכולים לייצג קרנות הון חוץ-תקציביות או פיקדונות צד ג' שנפתחו במשרדי הממשלה, בהתאם להגדרות הוראת תכ"ס 2.2.9. עוד כתב כי קרנות ההון המוצגות בדוח הכספי המאוחד הן קרנות הון שסווגו כך על פי המהות החשבונאית שלהן במשרדים הממשלתיים ומוצגות בדוחות הסולו שלהם (למשל, קרן מס רכוש וקרן ערבויות מדינה), ואילו פיקדונות צד ג' המוצגים בדוח המאוחד כלולים במסגרת סעיף ההתחייבות הן בדוחות הכספיים סולו של המשרדים הממשלתיים והן בדוח המאוחד. לכן המידע בדבר קרנות הון משתקף בדוח הכספי המאוחד בהתאם למהותן החשבונאית.

מומלץ כי אגף התקציבים ואגף החשכ"ל ימפו ויגבשו רשימות מסודרות ומפורטות של כל קרנות ההון הממשלתיות לצורך טיוב המידע אודות הקרנות השונות, ייעודן, סיווגן ואופן רישומן בדוחות הכספיים של המדינה ובמערכות התקציב המשרדיות.

בדוחות הכספיים של מדינת ישראל ל-31.12.23 (להלן - הדוחות הכספיים לשנת 2023) מוצגת יתרת קרנות הון בהיקף של 36,014 מיליוני ש"ח. אין הכרח להציג בתקן חשבונאי קרנות הון, ואלו נרשמות בדוחות הכספיים בדוח על השינויים בנכסים נטו/הון (התחייבויות נטו/גירעון בהון)³⁶. לפיכך קרנות ההון מוצגות בהתאם לשיקולים מקצועיים ומתוך רצון לשקף לציבור מידע נרחב ומדויק. הרחבה בעניין קרנות ההון הנכללות בדוחות הכספיים מובאת בביאור 34 (להלן - הביאור הרלוונטי).

בדוחות הכספיים לשנת 2023 בוצע שינוי בשם הביאור הרלוונטי מ"קרנות הון ממשלתיות חוץ-תקציביות" (להלן - הביאור בשמו הקודם) ל"קרנות הון ממשלתיות". עד למועד השינוי נכללו בביאור הרלוונטי רק קרנות הון שאגף החשכ"ל הגדיר כקרנות "חוץ-תקציביות" ובחר בהתאם לשיקול דעתו.

להלן תובא התפלגות יתרת קרנות הון, כפי שמוצגת בביאור הרלוונטי בדוחות הכספיים ל-31.12.23 לצד ייעודן והגורם האחראי לכל אחת מהן.

לוח 6: התפלגות יתרת קרנות הון בדוחות הכספיים ל-31.12.23 (במיליוני ש"ח)

שם הקרן	הגורם האחראי	ייעוד הקרן	יתרה
קרן פיצויים (מס רכוש)	רשות המיסים	קרן הון לתשלום פיצויים בגין נזקי מלחמה ונזקי בצורת	12,921
קרן לאזרחי ישראל	בנק ישראל*	קרן הון לניהול כספי היטל על רווחים ממשאבי טבע	5,361
קרן ערבויות המדינה	החשב הכללי	קרן הון ביטוחית לכיסוי הפסדים בגין מימוש ערבויות מדינה	4,767
קרן הניקיון	המשרד להגנת הסביבה	קרן הון לריכוז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה	4,202
קרן העתקת מחנות צה"ל	החשב הכללי	קרן הון לכיסוי הפרשי עיתוי בין הכנסות להוצאות העתקת מחנות צה"ל לנגב	3,010
קרן המטרו	החשב הכללי	קרן הון לכיסוי הפרשי עיתוי בין הכנסות למימון פרויקט לבניית מערכת רכבת תחתית באזור גוש דן	1,500
הקרן הפנימית לביטוחי ממשלה	החשב הכללי	קרן הון ביטוחית לכיסוי רכוש ממשלתי ורכוש של גופים הקשורים לממשלה, חבות המדינה והיחידות	1,431

לפי תקן חשבונאות ממשלתי מס' 1 המונח נכסים נטו/הון מתייחס לסכום השיורי בדוח על המצב הכספי (נכסים בניכוי התחייבויות).

שם הקרן	הגורם האחראי	ייעוד הקרן	יתרה
קרנות אג"ח	החשב הכללי	הממשלתיות כלפי צד ג', חבות המדינה והיחידות הממשלתיות כלפי עובדיהן	428
קרנות הון אחרות	החשב הכללי	קרן הון ביטוחית להשלמת תשואה לקרנות הפנסיה	2,394
בסך הכול		סעיף סל הכולל שמונה קרנות הון**	36,014

על פי נתוני הדוחות הכספיים של הממשלה לשנת 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

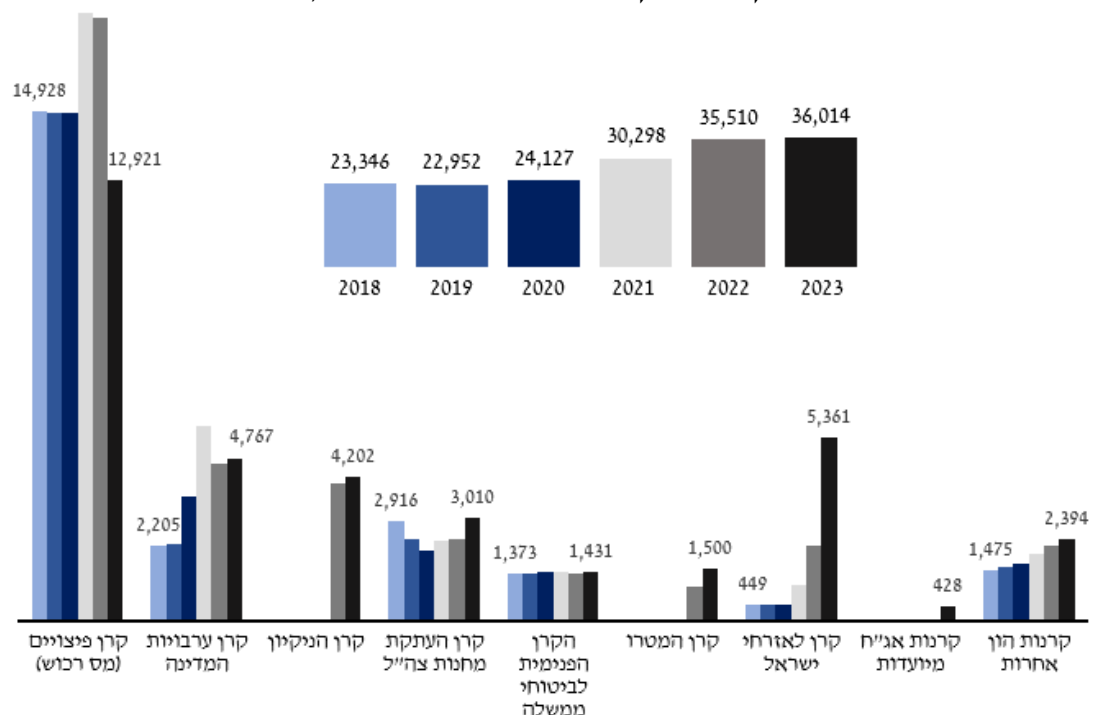
* בהתאם לחוק קרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014, הקרן מנוהלת ע"י בנק ישראל והחלה לפעול במועד בו הכספים שנצברו בקרן עלו על מיליארד ש"ח ביום 1 ביוני 2022 תחת בנק ישראל. עד להקמת הקרן נקבע בחוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, התשע"א-2011 כי החשב הכללי יקים קרן (קרן לתקופת ביניים) לניהול הכספים שיצברו וינהל את הכספים בקרן לשם השאתם.

** הרכב קרנות הון אחרות: (א) קרן תיאום פעולות בשטחים בסך 1,041 מיליוני ש"ח; (ב) קרנות המנוף בסך 791 מיליוני ש"ח; (ג) קרן מנהרות הכרמל בסך 171 מיליוני ש"ח; (ד) קרן מפעלים במצוקה בסך 169 מיליוני ש"ח; (ה) קרן דירה להשכיר בסך 107 מיליוני ש"ח; (ו) קרן המע"מ בסך 66 מיליוני ש"ח; (ז) קרן מודרי אשראי בסך 42 מיליוני ש"ח; (ח) קרן קניין רוחני בסך 7 מיליוני ש"ח.

בדוחות הכספיים לשנת 2023 מוצגות שמונה קרנות הון וסעיף סל של קרנות אחרות המרכז יתרה של שמונה קרנות נוספות, בהיקף כולל של כ-36 מיליארד ש"ח. הקרנות הוקמו לשם השגת מטרות שונות, ובהן הגנה מפני הסתברות להפסד כספי בהתרחש 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.

בתרשים להלן מוצגות התנודות בסך יתרת קרנות הון לסוף השנים 2018 - 2023, ובחלוקה לסוגי הקרנות בהתאם לרישומן בביאור הרלוונטי בדוחות הכספיים.

תרשים 11: 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 בעקבות סיווגן באופן שונה או הקמתן במועד מאוחר יותר.

מהתרחשים ניכרת מגמת עלייה (כ-54%) ביתרת קרנות הון בשנים 2018 - 2023. מגמה זו היא תולדה של גידול (50%) במספר הקרנות הנכללות בדוחות הכספיים ושל עלייה (28%) ביתרת הכספים שנצברו בקרנות הקיימות במהלך התקופה האמורה.

להלן יפורטו קרנות הון שנכללו בדוחות הכספיים לשנת 2023 :

קרן הפיצויים ("קרן מס רכוש") : קרן הון סטטוטורית שהוקמה ומנוהלת מכוח חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 (להלן - חוק קרן הפיצויים). מטרת הקרן היא לפצות על נזקים שנגרמו עקב מעשי איבה, לרבות פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, ובלבד שהוא נובע מהסכסוך הישראלי-ערבי ופעולות מלחמה. בהתאם לחוק, מקורות הקרן הם שיעור, הקבוע בחוק, מתוך תקבולי מס רכוש ומס רכישה וכן רווחי ההשקעה שנצברו בקרן.

קרן ערבויות מדינה : קרן הון יזומה שהוקמה מכוח החלטה מינהלית באישור החשכ"ל ליישום חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958. מדינת ישראל מעמידה ערבויות לרשות גופים שונים במשק כדי לסייע לפיתוחו או לעידודו של ענף משק בעל חשיבות כלכלית או כדי לסייע בהשגת כל תכלית אחרת שיש לכלל עניין בה. הכספים בקרן מקורם בעמלות שמשלמים מקבלי הערבות למדינה בעבור העמדתן, המשמשות לכיסוי ההפסדים הנוצרים בעקבות מימוש של הערבויות, ותקציב מדינה ייעודי המוקצב לנושא מפעם לפעם³⁷.

קרן הניקיון : קרן הון סטטוטורית שהוקמה מכוח חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק שמירת הניקיון). מטרת הקרן לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה ובכלל זה לשמירה על הניקיון, למניעת השלכת פסולת ולטיפול בפסולת, למיחזור, למניעת מפגעים, למניעת שילוט בלתי חוקי, להגנה על הסביבה החופית, למניעת פגיעה בה ולשיקומה, למניעת עבירות לפי חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993, וליישום ולקידום של מטרות החוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011. בהתאם לחוק, מקורות הקרן הם מהיטל על הטמנת פסולת, מקנסות, מהקצבות מתקציב המדינה, מתרומות ומכל מקור אחר שנקבע לפי דין.

קרן העתקת מחנות צה"ל : קרן הון יזומה שהוקמה מכוח החלטה מינהלית באישור החשכ"ל ליישום החלטות הממשלה בנושא העתקת מחנות צה"ל. באפריל 2011 התקבלה החלטה הממשלה 3161 בנושא העתקת מחנות צה"ל לנגב, ובה נקבע בין השאר כי ההעתקה תמומן על ידי רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), משרד הביטחון ומשרד האוצר. בינואר 2015 התקבלה החלטה הממשלה 2392 בנושא פינוי מחנות צה"ל מאזורי ביקוש והמשך מעבר אמ"ן ותקשוב לנגב, ולפיה נחתם סיכום תקציבי³⁸ ובו נקבעו אבני דרך לתשלום בגין פינוי הקרקע. העברת הכספים מרמ"י מהירה מקצב ביצוע הבינוי החלופי על ידי משרד הביטחון, ולכן הוקמה קרן שנועדה לסנכרן בין העברת הכספים לביצוע העבודות התומכת ברישומן הנאות של עסקאות רמ"י.

הקרן הפנימית לביטוחי ממשלה : קרן הון יזומה שהוקמה מכוח החלטה מינהלית באישור החשכ"ל, והיא מוחזקת על ידי ומנוהלת על ידי חברת ענבל, בבעלות מלאה של המדינה. הקרן פועלת בהתאם לפרק 4 להוראות תקנות כספים ומשק של מדינת ישראל³⁹ (להלן - תכ"ס), ובהתאם למדיניות החשכ"ל, וכל פעולותיה נעשות במטרה להגן על מוסדות ממשלה שונים⁴⁰ ללא מטרת רווח. הקרן הפנימית משמשת בעיקר לכיסוי חבויות בגין רכוש ממשלתי ורכוש של גופים הקשורים לממשלה, בייחוד בתחום הרכב, מבנים ותכולה, וכן לכיסוי חבויות שונות של המדינה והיחידות הממשלתיות כלפי צד שלישי וכלפי עובדיהם. מקורות הקרן הם מגביית פרמיות מהגופים המבוטחים ומהכנסות ריבית מעודפי מזומנים בכל הנוגע לעסקי הקרן הפנימית המופקדים באוצר מדינת ישראל, על פי הנחיית משרד האוצר⁴¹.

37 בהתאם לביאור 34 בדוחות הכספיים לסוף שנת 2023.

38 בין אגף התקציבים במשרד האוצר, משרד הביטחון, רשות מקרקעי ישראל ומשרד ראש הממשלה.

39 אגף החשכ"ל במשרד האוצר הוא הגוף האחראי לכתיבה ולפרסום של תקנון כספים ומשק של מדינת ישראל (תכ"ס), מתוקף חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951. הוראות תכ"ס כוללות הנחיות מבצעיות, מקצועיות ועדכניות המחייבות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך השונות של משרדים אלו.

40 הכיסוי ניתן למשרדי ממשלה, למוסדות רפואיים וליחידות סמך אחרות.

41 בהתאם לדוחות הכספיים ל-31.12.23 של הקרן הפנימית לביטוחי הממשלה.

קרן המטרו: קרן הון יזומה שהוקמה מכוח החלטה מינהלית באישור החשכ"ל ליישום חוק רכבת תחתית (מטרו), התשפ"ב-2021 (להלן - חוק המטרו). במיזם המטרו מוקמת מערכת רכבת תחתית של שלושה קווים באזור גוש דן, הצפויה לחבר בין 24 רשויות מקומיות. בהתאם לחוק, מסגרת ההוצאה למיזם היא עד 150 מיליארד ש"ח בתוספת הפרשי הצמדה - מחצית מעלויות המיזם ימומנו מתקציב המדינה ומחציתם באמצעות הכנסות ייעודיות ממס גודש⁴², מהשתתפויות של הרשויות המקומיות, מתקבולי רמ"י, מפיתוח מסחרי בסביבת תחנות המטרו ומהכנסות המדינה מגביית מס השבחת המטרו.

קרן לאזרחי ישראל ("קרן העושר"): קרן הון סטטוטורית שהוקמה ומנוהלת מכוח חוק קרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014 (להלן - חוק קרן העושר). מטרת הקרן היא לנהל את הכנסות המדינה מהיטל על רווחי גז ונפט בראייה כלכלית ארוכת טווח לשם השאתם וכדי לאפשר את המשך קיומה של הקרן לדורות הבאים. בהתאם לחוק, מקורות הקרן הן מהכנסות המדינה מההיטל ומפירות ההשקעה של הקרן.

קרנות אג"ח מיועדות ("קרן ייעודית להשלמת תשואה"): קרן הון סטטוטורית שהוקמה ומנוהלת מכוח חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005. מטרת הקרן היא להבטיח השלמת תשואה לקרנות פנסייה זכאיות על ידי המדינה, כדי להפחית את ההשפעה על זכויות העמיתים בהן, הנובעות משינויים בתשואות על נכסיהן⁴³.

מסגרת לניהול קרנות הון

המישור התקציבי, המימוני והחשבונאי

פעולות הנוגעות לניהול הכנסות והוצאות של הממשלה, ובכלל זה לניהולן של קרנות הון, מתבצעות בשלושה מישורים: המישור התקציבי, המישור המימוני והמישור החשבונאי. לכל אחד מהמישורים מטרה שונה, ולכן ייתכנו מקרים שבהם אותן פעולות יקבלו ביטוי שונה בכל אחד מהמישורים.

המישור התקציבי: חוק התקציב השנתי מוגש בהתאם להוראות חוק יסוד: משק המדינה וחוק יסודות התקציב, שלפיהן תקציב המדינה נקבע בחוק ויכלול את ההוצאות הצפויות והמתוכננות של הממשלה. חוק התקציב מושתת על בסיס מזומן וקובע לממשלה את תקרת ההרשאה להוצאה המותרת⁴⁴ במזומן במהלך שנת הכספים בכל סעיף תקציבי, ואת היקף ההרשאה שניתן להתחייב בגינה על הוצאות שיושגו על תקציבי המדינה גם בשנים הבאות⁴⁵. גובה התקציב מתבסס, בעיקרו, על התקציב הקודם, על בניית "טייס אוטומטי"⁴⁶, על אומדן הכנסות המדינה ועל עמידה בכללים פיסקליים⁴⁷, שנועדו לשלוט בסכום הגירעון התקציבי של המדינה ובהיקף החובות שהמדינה נוטלת על עצמה. למישור התקציבי חשיבות לעניין הגדרת כללים לביצוע הוצאות הממשלה. על כל הוצאה להיות מתוקצבת כדי שניתן יהיה לבצע⁴⁸, למעט הוצאה שהוחרגה מתקציב המדינה ועבורה הוגדר מקור תקציבי אחר.

⁴² לפי חוק המטרו הסכום שיועבר מדי שנה יהיה בגובה ההפרש שבין הכנסות המדינה ממס גודש, בהתאם לחוק מס להפחתת גודש התנועה באזור גוש דן, התשפ"ב-2021, באותה שנה, לבין 700 מיליון ש"ח.

⁴³ בהתאם לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, באוקטובר 2022 הוחלפה הנפקת אגרות החוב המיועדות לקרנות הפנסייה מסוג "ערד" (אג"ח צמודות מדד לטווח של 15 שנים המשלמות קופון שנתי של 4.86%), במנגנון הבטחת תשואה. על פי המנגנון החדש, קרנות הפנסייה ישקיעו את הכספים ששימשו לרכישת אגרות חוב מסוג "ערד" בשוק ההון והמדינה תעניק הבטחת תשואה שנתית בשיעור של 5.15% צמודה למדד.

⁴⁴ ההרשאה אינה מחייבת את הממשלה להוציא את כל אותם הכספים במסגרת התקציב.

⁴⁵ אגף התקציבים במשרד האוצר אמון על הכנת תקציב המדינה ועל הגשתו לאישור הממשלה.

⁴⁶ כינוי לסך ההתחייבויות והצרכים התקציביים החדשים שתקצובם מתחייב בתקציב מהחלטות ממשלה, משינויי חקיקה, מפסיקות בית משפט, ומהסכמים המחייבים את המדינה, ולכן הם "אוטומטיים".

⁴⁷ הכללים נקבעו בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992: (1) כלל מגבלת ההוצאה קובע בכמה מותר להגדיל את התקציב לעומת התקציב הקודם. (2) כלל יעד הגירעון קובע את שיעור הגירעון המותר בכל שנה ביחס לתוצר.

⁴⁸ לפי חוק יסוד: משק המדינה, ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת כספים מסוימת היא סכום ההוצאה הממשלתית המותרת לפי חוק התקציב לאותה שנה. לפי חוק יסודות התקציב, בתקציב יצוינו סכומי ההוצאה, הוצאה מותרת בהכנסה, הרשאה להתחייב ומספרי שיא כוח אדם.

המישור המימוני: כל הוצאה כספית של משרד ממשלתי מחייבת אישור של החשב הכללי או של מי מטעמו. אגף החשכ"ל אמון על ניהול קופת הממשלה, ובכלל זה על הניהול והביצוע של כל הפעולות הכספיות של הממשלה, על מימון הכיסוי של הגירעון ועל ניהול החוב הממשלתי. למישור המימוני מטרה חשובה: תכנון קפדני ותדיר של תזרים ההוצאות וההכנסות של הממשלה כדי להיערך כראוי למימון של הוצאות ידועות ושל אלו שעלולות להתממש. ביצוע הוצאה שתוקצה מחייב מקור מימוני מתאים, לכן המישור המימוני הוא משלים למישור התקציבי.

המישור החשבונאי: דוחות כספיים נועדו לתאר את מצבה הפיננסי ואת הפעילות הפיננסית של ישות חשבונאית נכון לתקופה מוגדרת. דוחות כספיים ערוכים בהתאם לתקינה חשבונאית מתאימה ומאפשרים ניתוח מגמות לאורך השנים באותה ישות ויכולת להשוותה לישויות דומות. הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ערוכים על בסיס דיווח מצטבר, לפי בסיס מדידה של עלות היסטורית⁴⁹, לתקופת מחזור תפעולי של שנה⁵⁰, אגב שימוש באומדנים חשבונאיים המתבססים על הנחותיהן של הנהלות הישויות הממשלתיות בכל הנוגע לנסיבות ולאירועים הכרוכים באי-ודאות משמעותית⁵¹. המישור החשבונאי מסייע בהבנת תהליכים כלכליים וכספיים בעלי השפעה על המדינה ואזרחיה, אגב הקפדה על גילויי ושקיפות בהצגתם לציבור.

תהליכים תקציביים, מימוניים וחשבונאיים פועלים בשלושה מישורים. לעיתים נעשה שימוש במינוחים מקצועיים שונים במישורים אלה בכל הנוגע לביצוע פעולות הקשורות בניהול הכנסותיה והוצאותיה של הממשלה, ובכלל זה בניהולן של קרנות הון. הבדלים אלה נובעים ממהות הפעולות, ממועד ביצוען ומאופן ההכרה בהן בכל אחד מהמישורים.

הגדרת מונחי יסוד בניהול קרנות הון

כאמור, קרנות הון משמשות לניהול פעילות ייחודית במסגרת הממשלה אגב יצירת הפרדה חשבונאית ותקציבית בין פעילותן לבין הפעילות הרגילה של הממשלה. בדוח מבקר המדינה ממאי 2008, שעסק בניהול קרנות ופיקדונות במאזן המדינה ל-31.12.06 (להלן - הדוח הקודם)⁵², נכתב כי החשכ"ל משתמש במונחים "קרנות", "קרנות תקציביות" ו"קרנות חוץ-תקציביות" אף שלא הגדיר מונחים אלה.

באוקטובר 2011 פרסם אגף החשכ"ל את הוראת תכ"ס 2.2.9 - "רישום חשבונאי וניהול תקציבי של קרנות ושל פיקדונות" (להלן - הוראת תכ"ס 2.2.9). ההוראה נועדה בין היתר להגדיר תנאים לניהול קרנות הון ולהסדיר את אופן רישומן של פעולות כספיות בעניינן. בנספח א' להוראת תכ"ס 2.2.9 הוגדרו המונחים "קרן", "קרן תקציבית" ו"קרן חוץ-תקציבית". לפי הגדרות אלה: (1) "קרן" היא ישות שמטרתה לנהל פעילות המקיימת כמה תנאים: (א) היא נועדה להשיג מטרות ציבוריות שהוגדרו בחקיקה או במסמכי היסוד של הקרן; (ב) היא מנוהלת בידי הנהלה שסמכויותיה והרכב חבריה הוגדרו במפורש בחקיקה או במסמכי היסוד של הקרן; (ג) כל הכנסותיה מיועדות להשגת מטרותיה; (ד) היא מחויבת בדיווח כספי על פעילותה לגורמי פיקוח ובקרה בהתאם לקבוע בחקיקה או במסמכי היסוד של הקרן; (2) "קרן תקציבית" היא קרן ממשלתית שהכנסותיה והוצאותיה הכספיות נרשמות כביצוע בתקציב המדינה בהתאם לחוק יסודות התקציב; (3) "קרן חוץ-תקציבית" היא קרן ממשלתית שהכנסותיה והוצאותיה הכספיות נרשמות כביצוע בתקציב המדינה במועד ביצוע תזרים המזומנים.

במסמך הצעת מתודולוגיה של אגף התקציבים במשרד האוצר מ-3.5.22 הוגדרו המונחים "קרן", "קרן תקציבית" ו"קרן חוץ-תקציבית", המשמשים את האגף בביצוע עבודתו במישור התקציבי. לפי מסמך זה: (א) "קרן" היא מקור למימון פעילות כספית המבוצעת על ידי ישות הנכללת בתקציב המדינה, שעבורה נקבע בחוק, בהחלטת ממשלה או בהחלטה מינהלית אחרת מקור הכנסה ייעודי הקובע ומגביל את היקף פעילותה; (ב) "קרן תקציבית" היא קרן שהעיתוי, הייעוד וההיקף של הוצאותיה נקבע ונשלט בתוך תקציב המדינה בכפוף למגבלת ההכנסה

49 למעט נכסים והתחייבויות שונים המוצגים על בסיס מדידה אחר, כפי שמפורט בביאורים לדוחות הכספיים.

50 בהתאם לתקופת המחזור התפעולי של רוב הישויות הממשלתיות.

51 האומדנים שקובעות הנהלות הישויות מתבססים על ניסיון העבר, על עובדות שונות, על גורמים חיצוניים, וכן על הנחות סבירות בהתאם לנסיבות המתאימות לכל אומדן.

52 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2008**, "מאזן המדינה ליום 31.12.06 - ניהול כספי קרנות ופיקדונות", עמ' 157.

הכוללת של הקרן. במסגרת קבלת ההחלטה על הקמת קרן הון תקציבית מובאות בחשבון ההגדרות של מקור הכנסות הקרן ושל ייעודה, ונוסף על כך נדרשת שליטה תקציבית מפורטת בפעולות הקרן מסיבות מגוונות⁵³; (ג) "קרן חוץ-תקציבית" היא קרן שהעיתוי, הייעוד וההיקף של הוצאותיה מוגדרים בהחלטתה על הקמתה. לכן אין צורך בשליטה תקציבית בהוצאותיה, אך נדרש שיקוף של היקף פעילותה בתקציב המדינה, כחלק מפעילות הממשלה הכוללת.

בלוח שלהלן מרוכזות הגדרות המונחים "קרן", קרן תקציבית ו"קרן חוץ-תקציבית" לפי הוראות תכ"ס ייעודית, שבה משתמש אגף החשב"ל, ולפי מסמך הצעת המתודולוגיה שנכתב בידי אגף התקציבים.

לוח 7: הגדרות מונחי יסוד בניהול קרנות הון באגף החשב"ל ובאגף התקציבים

המונח	אגף החשב"ל	אגף התקציבים
הוראת תכ"ס 2.2.9 (אוקטובר 2011)	מסמך הצעת מתודולוגיה (מאי 2022)	
"קרן"	ניהול פעילות המקדמת השגת מטרות ציבוריות, שכל הכנסותיה נועדו להשגת מטרותיה, היא מחויבת בדיווח כספי ומנוהלת בידי הנהלה שסמכויותיה והרכבה הוגדרו במפורש	פעילות כספית המבוצעת על ידי ישות הנכללת בתקציב המדינה, שעבורה נקבע מקור הכנסה ייעודי הקובע ומגביל את היקף פעילותה
"קרן תקציבית"	הכנסות והוצאות כספיות נרשמות כביצוע בתקציב המדינה בהתאם לחוק	העיתוי, הייעוד וההיקף של הוצאותיה נקבעים בתקציב המדינה ונשלטים באמצעותו
"קרן חוץ-תקציבית"	הכנסות והוצאות כספיות נרשמות כביצוע בתקציב המדינה במועד רישום שונה ממועד זרימת המזומנים	מועד ההוצאות והיקפן הוגדרו בעת הקמתן ואין צורך בשליטה תקציבית על ביצוע הוצאותיה

המקור: הגדרות שהובאו במסמכי היסוד של אגף החשב הכללי ואגף התקציבים.

בלוח ניכרים פערים בין שני האגפים מבחינת הגדרת מונחי היסוד: "קרן", "קרן תקציבית" ו"קרן חוץ-תקציבית", המשמשים להקמתן ולניהולן של קרנות הון.

לפי הוראת תכ"ס 2.2.9, המונח "קרן" מחייב עמידה בארבעה תנאים שאינם נדרשים להתקיים במלואם לפי מסמך הצעת המתודולוגיה. ההבחנה בין "קרן תקציבית" ל"קרן חוץ-תקציבית" בהוראת תכ"ס 2.2.9 מתמקדת בפערי עיתוי של רישום הכנסות והוצאות: בקרנות הון תקציביות ההכנסות וההוצאות הכספיות נרשמות כביצוע בתקציב המדינה בהתאם לחוק, ואילו בקרנות הון חוץ-תקציביות מועד רישומן שונה ממועד זרימת המזומנים. לפי מסמך הצעת המתודולוגיה, בקרנות הון תקציביות העיתוי וההיקף של ההוצאות נקבעים ונשלטים בתקציב המדינה, ואילו בקרנות הון חוץ-תקציביות הם הוגדרו במסמכי היסוד להקמתן. לכן ההבחנה בין סוגי קרנות ההון אינה נובעת מפערי עיתוי. כמו כן, במסמך הצעת המתודולוגיה יש הבחנה בין סוגי קרנות ההון לפי מידת הצורך בשליטה תקציבית, הנדרשת לפיו בקרנות הון תקציביות בביצוע הוצאותיה. הצורך בשליטה תקציבית מתייחס בין היתר לאופן התקצוב ולמידת המעורבות של אגף התקציבים, הנדרשת לדעתו במקרים שבהם ההגדרה של ייעוד קרנות ההון רחבה או שקיימת גמישות בהיקף ובעיתוי של ההוצאות.

להלן כמה דוגמאות להבדלים בין אגף החשב"ל ואגף התקציבים מבחינת אופן הדיווח על קרנות הון, שמקורם בהבדלים בהגדרת המונחים ופעילותם במישורים השונים:

1. יש קרנות הון שהוגדרו "חוץ-תקציביות" בדוחות הכספיים אף שמדובר בקרנות "תקציביות" לפי הגדרת אגף התקציבים, ולכן אינן צריכות להיכלל בביאור בשמו הקודם⁵⁴. דוגמאות לקרנות הון מסוג זה הן קרן העתקת

⁵³ בין הסיבות לכך: (א) הגדרת הייעוד של הקרן רחבה מאוד; (ב) יש חשש שהקרן תשמש למימון פעילות שהיא אינה מיועדת לממן; (ג) רגישות פוליטית.

⁵⁴ לפי עמדת אגף התקציבים, אומנם במקרים אלה מדובר בקרנות הון, מאחר שכספיהן נועדו להשגת המטרות שיוחדו מתקציב המדינה, אך מאחר שהגדרת הייעוד רחבה או שהוקנתה גמישות בהיקף ובעיתוי של ההוצאות הדורשים התערבות של האגף, כאחראי לתקציב המדינה, מדובר בקרנות הון תקציביות. זאת אף שאגף החשב"ל הגדיר את אותן קרנות הון כקרנות הון חוץ-תקציביות, ואף שהן הוקמו בהתאם להוראת תכ"ס 2.2.9.

מחנות צה"ל וקרן המטרו, הרשומות בדוחות הכספיים כ"קרנות חוץ-תקציביות" מאז הקמתן בשנים 2017 ו-2022, בהתאמה.

2. יש מקרים שבהם שני האגפים מגדירים את הקרנות כתקציביות, אולם מהבחינה החשבונאית אגף החשכ"ל מגדירן כפיקדונות צד ג' והן נרשמות כהתחייבות שאינה קרן הון. זאת אף שבחלק מהמקרים הן קרויות "קרנות" באגף החשכ"ל. דוגמה לכך היא "קרן הרכב" המנוהלת באגף החשכ"ל.

נמצא כי אגף החשכ"ל הגדיר את המונחים "קרן", "קרן תקציבית" ו"קרן חוץ-תקציבית" בהוראת תכ"ס 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"ס 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.

מומלץ כי אגף החשכ"ל ואגף התקציבים יבחנו במשותף את האפשרות ליצור אחידות בהגדרת מונחי היסוד כדי להגביר את השקיפות ואת האחידות של הדיווחים על קרנות הון בדוחות הכספיים ובמערכות התקציב המשרדיות.

אגף החשכ"ל כתב בתשובתו כי קיים הבדל מהותי בין הגדרת קרן הון לפי כללים חשבונאיים ובין הגדרתה לפי כללים תקציביים. אף על פי כן הוא יבחן את הוראת תכ"ס 2.2.9 ובמידת הצורך יבהיר אותה.

בנוסף לכך 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.

להלן דוגמאות להמחשת חוסר האחידות באופן הדיווח על קרנות הון בדוחות הכספיים בשנים האחרונות:

1. דוח מבקר המדינה הקודם ממאי 2008 בעניין ניהול קרנות ופיקדונות נכתב כי אגף החשכ"ל דיווח למשרד מבקר המדינה ביולי 2007 כי עד סוף שנת הכספים 2007 יושלם המיפוי של כל הקרנות המנוהלות באגף ובמשרדי הממשלה, בד בבד עם הפצת הוראת תכ"ס ייעודית⁵⁵. עקב שינוי שם הביאור בשנת 2023 התאפשר לראשונה לכלול בביאור הרלוונטי את קרן הניקיון המוגדרת "קרן תקציבית", וזאת אף שהיא הוקמה שנים קודם לכן, מכוח חוק שמירת הניקיון, ופעלה בהתאם לתקנות שמירת הניקיון (קרן לשמירת הניקיון), התשמ"ו-1986.

אגף החשכ"ל מסר לצוות הביקורת כי ככלל אין בידיו מידע בדבר קרנות הון תקציביות, וכי ההחלטה לכלול את קרן הניקיון בביאור הרלוונטי התקבלה בשל מהות הקרן מהבחינה הכמותית והאיכותית. עם זאת, בהיעדר רשימה מאוחדת של כלל קרנות ההון, בייחוד קרנות הון תקציביות שאין לאגף החשכ"ל מידע עליהן, אין לאגף אפשרות לאמוד את נחיצות הצגתן של קרנות הון תקציביות אחרות, ולכן בביאור המוצג בדוחות הכספיים חסר מידע חשוב לקוראיו.

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.

2. בסעיף 2.1 בהוראת תכ"ס 2.2.9 נקבע כי לצורך הקמת קרן הון חוץ-תקציבית נדרש להגיש בקשה מנומקת לחשכ"ל. עוד נכתב בהוראה כי רק לאחר קבלת אישור החשכ"ל בכתב ומבעוד מועד תנוהל קרן הון חוץ-תקציבית בספרי הישות הממשלתית.

ב-10.9.24 מסר אגף החשכ"ל, לבקשת צוות הביקורת, רשימה של כל הקרנות החוץ-תקציביות המוכרות לו מתוקף הוראת תכ"ס 2.2.9 (להלן - רשימת קרנות הון חוץ-תקציביות המוכרות באגף החשכ"ל). ברשימה שהוגשה נכללו 54 קרנות הון חוץ-תקציביות. 23 מהן (43%) הובאו בחשבון לצורך הדיווח בדוחות הכספיים ומופיעות בביאור הרלוונטי (חלק מקרנות ההון נכללות בתוך קרנות אחרות ולכן הביאור כולל 16 קרנות). יתר קרנות ההון לא נכללו בביאור הרלוונטי אך נכללו בדוחות הכספיים במרכיב ההתחייבויות, ללא פירוט בעניין.

נמצא כי רוב (57%) קרנות ההון שאגף החשכ"ל הגדיר ברשימת קרנות הון חוץ-תקציביות המוכרות באגף החשכ"ל, בהיקף של כ-8 מיליארד ש"ח, נכללות בדוחות הכספיים בסעיפי ההתחייבויות ולא בסעיף ההון, לכן אין דיווח עליהן בביאור לדוחות הכספיים ונבצר מקוראיהם לדעת על דבר קיומם. דוגמאות לקרנות הון אלה הן קרן ביטוח תאונות של הרלב"ד (הרשות הלאומית לביטוח בדרכים), קרן ביטוח נזקי טבע של קני"ט (קרן נזקי טבע), קרנות משמורת של משטרת ישראל, וקרן של החשב הכללי לתשלום במסגרת הסכם פשרה בעניין אסון ורסאי.

בשיחות שקיים צוות הביקורת עם אגף החשכ"ל בינואר 2025 עלה כי הסיווג ברשימה שמסר אינו מדויק וכי הרשימה כוללת 16 קרנות הון חוץ-תקציביות ו-38 פיקדונות צד ג', המוצגים כהתחייבות בדוחות הכספיים, ויחד (54 קרנות) הם מהווים את כל הפיקדונות החוץ-תקציביים המנוהלים בחשכ"ל. בתשובת אגף החשכ"ל נכתב כי "קרנות ההון המפורטות בדוחות הכספיים של מדינת ישראל מוצגות בנפרד במקרים בהם קיימת מחויבות תלויה או משתמעת שאינה מוצגת כהתחייבות בדוח הכספי וזאת בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים. התחייבות לא נרשמת בדוחות הכספיים אם הסיכוי להתממשות ההתחייבות היא פחות סבירה מהסיכוי לאי התממשותה או במקרים בהם לא ניתן לאמוד את ההתחייבות באופן מהימן". זאת ועוד, נכתב כי כאשר המדינה הכירה בהכנסה למטרה מסוימת, אך בהתאם לכללי חשבונאות ההתחייבות לקיום מטרה זו אינה עולה כדי להציג התחייבות, אגף החשכ"ל מציג את ייעוד ההכנסות כקרן הון, וזאת כדי להגביר את השקיפות לציבור.

מהאמור לעיל עולה אי-סדר בהבחנה בין קרן הון חוץ-תקציבית לבין פיקדון צד ג', המנוהלים יחד בפיקדונות שהופקדו בחשכ"ל. אין באגף החשכ"ל נהלים ברורים המבחינים בין קרן הון חוץ-תקציבית לבין פיקדון צד ג', ואין התאמה בין הוראת תכ"ס, שנועדה להסדיר את פעילות החשבים, לבין הסיווג החשבונאי של אגף החשכ"ל בהחלטה על סוג הפיקדון - קרן הון חוץ-תקציבית או פיקדון צד ג'. עקב כך יש כספי פיקדונות שהחשכ"ל מגדיר כקרנות הון, בעוד שאחרים מוגדרים פיקדונות צד ג' ומוצגים כהתחייבות בדוחות הכספיים, אף שקיים דמיון רב ביניהם, בייחוד במהותם ובסיכוי התממשותם.

עוד העלתה הביקורת כי 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.

אגף החשכ"ל כתב למבקר המדינה בתשובתו כי הצגת קרנות הון בדוח הכספי במתכונת הקיימת נעשית מרצון ולא נדרשת לפי הכללים החשבונאיים. מטרת ההצגה היא להגביר את השקיפות לציבור, ובכל שנה פועלים כדי לטייב את מהימנות הנתונים המוצגים בדוח, זאת על פי עיקרון מנחה ולפיו למהימנות הנתונים חשיבות רבה מזו של האחידות בין השנים. עוד נכתב כי בדוחות הכספיים מוצגים ביאורים לכל הסעיפים המהותיים, וכי לממשלה יש התחייבויות רבות שאינן מוצגות בנפרד, ולכן הצגה מפורטת יותר אינה ישימה ולא תוסיף מידע משמעותי לקוראי הדוחות.

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.

הקמת קרנות הון

קרנות הון מוקמות במקרים בהם נדרש לייחד פעילות מסוימת בתקציב המדינה או להפרידה. ההחלטה על הקמתן נקבעת בהתאם למטרות שלשמן הוקמו, כפי שהוגדרו במסמכי היסוד להקמתן, ונועדה במקרים רבים להבטיח כי המטרות שלשמן הוקמו יושגו על פני זמן באמצעות הגדרת אופן השימוש במקורות הכספיים וללא הסטת הכספים למטרות אחרות.

במסמכי היסוד מוגדרים בין היתר מקורות ההכנסה של קרנות הון והתנאים למימושן. קרנות ההון נבדלות זו מזו מבחינת מקורות ההכנסה שלהן. יש קרנות הון שהכנסותיהן מתקציב המדינה⁵⁶, יש קרנות הון שהכנסותיהן ממס או מאגרה ייעודיים⁵⁷, יש קרנות הון שהכנסותיהן ממפעל עסקי או מגורם חוץ-ממשלתי⁵⁸, ויש קרנות הון שהכנסותיהן משילוב של כמה ממקורות אלה⁵⁹.

סיווג קרנות הון

יש משנה חשיבות לסיווג קרנות הון לעניין הצגת מלוא המידע עליהן בדוחות הכספיים⁶⁰. לסיווג הקרנות השפעה מהותית על ניהולן התקציבי והמימוני. פתיחת קרן הון תקציבית מתבצעת בשיתוף אגף התקציבים ובאמצעות תקצובה ברמת תקנה המגדירה את היקף ההוצאה המותר בכל שנת תקציב. קרנות הון תקציביות מנוהלות בהתאם לחוק יסודות התקציב - רישום ביצוע הכנסות והוצאות נעשה על בסיס מזומן בעת קבלת המזומן או הוצאתו, בדומה לפעילות ממשלתית רגילה בתקציב המדינה.

כאמור, דרך הפעולה לניהול קרנות הון חוץ-תקציביות מוסדרת בהוראת תכ"ס 2.2.9. לפי סעיף 2.1.5 בהוראה, הרישום התקציבי של הכנסות קרן הון חוץ-תקציבית במזומן לא יתבצע במועד קבלת הכספים אלא יידחה למועד השימוש בכספי קרן ההון. הוראת תכ"ס 2.2.9 מסמיכה את החשכ"ל לשמש גורם בלעדי האמון על אישור פתיחתן של קרנות הון חוץ-תקציביות יזומות ועל הסדרתן בספרי הישג הממשלתית. עם זאת, אין בהוראת תכ"ס 2.2.9 התייחסות לשאלה אם אגף החשכ"ל נדרש להעביר לגורם אחר מידע בדבר פתיחתן של קרנות הון חוץ-תקציביות, ואם כן - באיזה מידע מדובר.

בשיחות שקיים צוות הביקורת עם נציגי אגף התקציבים נמסר כי אין בידי האגף מידע על קיומן של קרנות הון חוץ-תקציביות יזומות, שהוקמו מתוקף הוראת תכ"ס 2.2.9, למעט אלו המופיעות בדוחות הכספיים או קרנות הון סטטוטוריות. זאת ועוד, לדברי אגף התקציבים המידע הקיים לגבי קרנות הון חוץ-תקציביות שמפרסם אגף החשכ"ל הוא חלקי ואינו כולל את גובה היתרות בכל נקודת זמן או מידע בנוגע לתזרים הכנסותיהן והוצאותיהן. זאת אף שמידע זה נחוץ לעבודת אגף התקציבים מתוקף אחריותו של האגף להסדרת המימוש התקציבי, ואף שהוא נועד למנוע ריבוי הקמת קרנות הון, שפעילותן מוחרגת מתקציב המדינה, שלא לצורך.

פתיחת קרנות הון-חוץ תקציביות ללא שיתוף אגף התקציבים עלולה להוביל להקמתן ללא מקור תקציבי לביצוע ההוצאה (להלן - ייעודה להוצאה). מנהליהן של קרנות כאלה עלולים לגלות כי נבצר מהם להוציא את הכספים בשעת הצורך, אף אם התחייבו מבעוד מועד לעשות כן. זאת מאחר שהמקור התקציבי של אותן קרנות הון חוץ-תקציביות שימש למטרות אחרות.

56 לדוגמה העברות משרדי ממשלה לקרן הון לרכישת רכבים חדשים במינהל הרכב הממשלתי ותקציב מיוחד לביצוע הוצאות במסגרת קרן ערבויות מדינה.

57 לעיתים גביית המס נועדה לשמש בטוחה לתשלום פיצויים כמו בקרן הפיצויים, ולעיתים גביית מס או אגרה ייעודיים נועדה לטפל בהתנהגות מסוימת באמצעות הפניית התקבולים לצורך טיפול בבעיה כמו בקרן הניקיון.

58 הקשר בין ההכנסות להוצאות בקרנות אלה יכול להיות טבעי, כמו תקבולי קרקע המיועדים להוצאות פיתוח הקרקע; או קשר שאינו טבעי הקבוע בחוק או בתקנות, למשל קרן להענקת מחנות צה"ל, קרן לחידוש ציוד במדפיס הממשלתי ומשקים סגורים במשרד השיכון.

59 לדוגמה, קרן המטרו.

60 בשנת 2006 החשבוטאי הראשי דאז באגף החשכ"ל ציין במענה למשרד מבקר המדינה כי נדרש למפות את כל הקרנות התקציביות והקרנות החוץ-תקציביות על פי סוגיהן, באופן שהן ידווחו כנדרש בדוחות הכספיים. ראו: דוח מבקר המדינה, **דוח שנתי 2008** (2008), "מאזן המדינה ליום 31.12.06 - ניהול כספי קרנות ופיקדונות", עמ' 157.

למשל, לפי מסמכים שהועברו לנציגי משרד מבקר המדינה, בשנת 2020 תיעד אגף התקציבים הוצאות שבוצעו בידי חשבונות הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב בסכומים של עשרות מיליוני ש"ח בתקנת הכנסות מהפרשות מבוטחים בסעיף גמלאות (תקנה 12-11-01-02)⁶¹, עקב החזרים עבור ביטול עסקאות משיווקי קרקעות⁶², שהכנסותיהן, בשנים קודמות, נרשמו כהכנסות המדינה. אגף התקציבים מסר לצוות הביקורת כי בדיקתו העלתה שהכנסות משיווקי קרקעות בשנים קודמות הועברו לסעיף גמלאות לטובת יצירת "קרן" ייעודית בידי חשבונות הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, וממנה בוצעו החזרים. זאת אף שלא נמצא רישום תקציבי של העברות לקרן חוץ-תקציבית ולא התקבל אישור לביצוע פעולות אלה⁶³. מכאן שמבחינת רישומי ביצוע תקציב לא נפתחה קרן הון ולא בוצעו העברות אליה. עוד נמסר כי בדיקת אגף התקציבים העלתה שפעילות דומה, בהיקף קטן מזה, התבצעה גם בשנים 2017 - 2019, ולכן הוא התקשה לגלות את התופעה.

חשב הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו מ-16.1.25 כי הרישום שנעשה בתקנה 12-11-01-02 היה שגוי ותוקן בשנת 2021. עוד כתב כי כיום ההכנסה נרשמת בתקנה 00-47-01-01 (הכנסות שונות) ובסוף השנה מתאפסת כנגד העברת הכספים לקרן חוץ-תקציבית, שהוקמה באישור החשכ"ל ובידיעת אגף התקציבים.

רישום תקין של העברות לקרנות הון ומהן מאפשר להציג תמונת מצב מדויקת ומלאה בעניין ויכול לסייע במציאת קרנות הון לא מדווחות, כפי שתואר לעיל. דוגמה נוספת לרישום לא תקין של קרנות הון, שתועדה בידי אגף התקציבים: רישומי העברות מתקציב המדינה לקרן מינהל הרכב הממשלתי ובחזרה (אף שבמקרה זה פתיחת הקרן הייתה על דעת כל הגורמים)⁶⁴. בהתאם לכך, אגף התקציבים כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי העברות לקרן ומשיכות ממנה נרשמו בתקנת הכנסות מהשתתפויות משרדי הממשלה במינהל הרכב, באופן שלא ניתן היה לעקוב אחר התנועות מול הקרן, ונתוני הגבייה ממשרדי הממשלה עוותו. מדובר על העברות בסך מאות אלפי ש"ח.

בתשובת אגף החשכ"ל נכתב כי מהבחינה החשבונאית מתבצע רישום תקין בקרן הרכב, המוצגת בהתאם למתודולוגיה שקבע אגף החשכ"ל.

נמצא כי לאגף התקציבים אין מידע לגבי רוב קרנות ההון החוץ-תקציביות, וכי המידע שמפרסם אגף החשכ"ל בעניין אלה המדווחות, חסר לגבי גובה היתרות ותזרים ההכנסות וההוצאות. עקב כך עלולות להיפתח קרנות הון חוץ-תקציביות ללא יעודה להוצאה, והדבר מאפשר להשתמש בהן באופן פסול ככלי עוקף תקציב מדינה וללא הצדקה, כפי שאירע בחשבונות הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב בסכומים של עשרות מיליוני ש"ח, במהלך השנים 2017-2020. זאת ועוד, בקרן הרכב נמצאו רישומים תקציביים שגויים לפי עמדת אגף התקציבים, דבר הפוגע בניהולה התקין ועלול להסיט מקורות תקציביים ללא ידיעת אגף התקציבים. מנגד, לפי עמדת אגף החשכ"ל הרישומים בוצעו באופן תקין, דבר הממחיש את אי-הסדר הכולל בתחום קרנות ההון ובפרט באופן רישומן.

לפי עמדת אגף החשכ"ל לא נדרשת שליטה תקציבית בקרנות הון חוץ-תקציביות, בייחוד בקרנות הון סטטוטוריות, שהוחרגו בחוק מתקציב המדינה. עם זאת, לעיתים אגף התקציבים משיג שליטה באותן קרנות הון באמצעות הובלת רפורמות ותיקוני חקיקה שנועדו להסיט את מקורן התקציבי, זאת בלי שנקבע מבעוד מועד סכום ההפחתה מהכנסות קרנות ההון שנקבעו במסמכי היסוד או הסכום הרצוי לצבירה בהן. דוגמה לכך היא קידום של כמה תיקוני חקיקה בהוראת שעה בשנים 2018 - 2020 ובשנים 2022 - 2023, שהפחיתו את שיעור ההפרשה לקרן הפיצויים ל-0%. הפחתת המקור התקציבי של קרן הפיצויים איפשרה לאגף התקציבים להשתמש במקורותיה התקציביים למטרות אחרות, בהינתן המגבלות התקציביות שנקבעו על סמך הכללים הפיסקליים.

61 התקנה מיועדת לרישום הכנסה מגביית דמי ניהול ממבוטחי הפנסייה התקציבית, והיא מסומנת כתקנה מרכזית הפתוחה לרישום עבור כל חשבונות הממשלה.

62 בחשבונות הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב.

63 בדיקה נעשתה מול החשבונאי הראשי באגף החשכ"ל דאז ומול רישומי ביצוע התקציב של הגוף הרלוונטי.

64 קרן חוץ-תקציבית שהוקמה בהסכמה בין אגף החשכ"ל לאגף התקציבים בשנת 2011. מטרת הקרן היא גבייה שוטפת מבעוד מועד מהמשרדים השונים עבור חידוש כלי רכב בעתיד, וזאת כדי לא להעמיס עלויות גבוהות בשנה מסוימת.

אגף התקציבים כתב בתשובתו למבקר המדינה כי הוא חולק על הקביעה ולפיה הקמת קרן חוץ-תקציבית יכולה להיעשות על ידי החשב הכללי ללא תיאום עם אגף התקציבים, כפי שעולה מהוראת תכ"ס 2.2.9. עוד כתב כי שיקול הדעת להקמת קרנות נועד להתאים את יישום החלטת הממשלה לסוגיות מתודולוגיות ודורשות תיאום רחב יותר בתוך משרד האוצר.

עוד מסר אגף התקציבים כי ברירת המחדל של כל פעילות ממשלתית היא בתקציב המדינה. לכן על האגף לאשר כל החלטה על הקמת קרן חוץ-תקציבית. הוראת תכ"ס 2.2.9 מקנה לאגף החשכ"ל סמכויות להחרגת פעילויות מתקציב המדינה, והדבר עלול לפגוע בעבודת האגף. זאת ועוד, לפי עמדת אגף התקציבים נדרש לבצע ניתוח של כל קרנות ההון הקיימות לפי מבחן שליטה, ובהתאם לכך יש לסווגן.

נציגי אגף התקציבים הציגו לפני צוות הביקורת מתווה מוצע להגברת שקיפות פעילותן של קרנות הון חוץ-תקציביות⁶⁵. לפי המתווה המוצע, פעילות קרן חוץ-תקציבית תנוהל ללא תקציב בסעיף תקציבי ייעודי לניהול כספים מחוץ לתקציב המדינה שמספרו 99 ("סעיף חוץ תקציבי"). בקרנות שבהן מקור ההכנסה הוא מחוץ לתקציב המדינה שיקוף פעילות קרן ההון בתקציב המדינה ייעשה בשנת קבלת ההכנסות באמצעות קליטת ההכנסות כ"הכנסה מיועדת" ורישום העברה לקרן חוץ-תקציבית ב"הוצאה מותנית". בקרנות הון בהן מקור ההכנסה לפעילותן הוא תקציב המדינה (לדוגמה, בקרן ערבויות מדינה ובקרן מינהל הרכב) תירשם ההעברה לקרן ההון כתקציב הוצאה נטו בשנת העברת הכסף לקרן ההון. בכך תתאפשר הבנה מלאה ופשוטה של יתרת קרן ההון ושל זרמי ההכנסות וההוצאות השנתיים של קרנות הון חוץ-תקציבית באמצעות שימוש במערכות המשמשות את שני האגפים.

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.

בשיחות שקיימו נציגי צוות הביקורת עם נציגים מאגף התקציבים ומאגף החשכ"ל נמסר כי בשנים 2022 - 2024 התקיימו כמה מפגשים בין נציגי האגפים כדי לנסות לגשר על הפערים בעמדותיהם ולהגביר את שקיפות המידע. עם זאת טרם גובש פתרון המקובל על שני האגפים.

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.

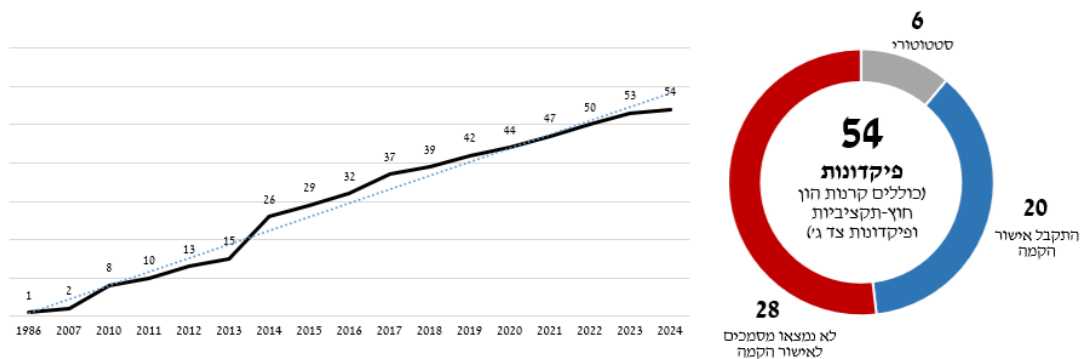
הקמת קרנות הון חוץ-תקציביות

כאמור, בסעיף 2.1 בהוראת תכ"ס 2.2.9 נקבע כי לצורך הקמת קרן חוץ-תקציבית יזומה נדרש להגיש לחשכ"ל בקשה מנומקת. עוד נקבע בסעיף כי יש לקבל מבעוד מועד את אישור החשכ"ל בכתב, ורק לאחר קבלתו תנוהל קרן חוץ-תקציבית בספרי הישות הממשלתית. לעומת זאת, על פי הוראת תכ"ס 2.2.9 בפתיחת פיקדון צד ג' לא נדרש לקבל את אישור החשכ"ל. זאת אף שניהול כספי הקרנות ופיקדונות צד ג' (להלן - הפיקדונות) מתבצע באותו חשבון פיקדון בחשכ"ל.

בתרשים להלן מוצגים מועדי פתיחתם ואישורם של 54 הפיקדונות (קרנות הון חוץ-תקציביות ופיקדונות צד ג') המנוהלים בחשבון פיקדון החשכ"ל נכון למועד סיום הביקורת.

המתווה המוצע מתואר במסמך הצעת מתודולוגיה של אגף התקציבים במשרד האוצר מ-3.5.22.

תרשים 12: מועדי הפתיחה והאישור של 54 הפיקדונות הרשומים בחשבון פיקדון החשכ"ל



על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

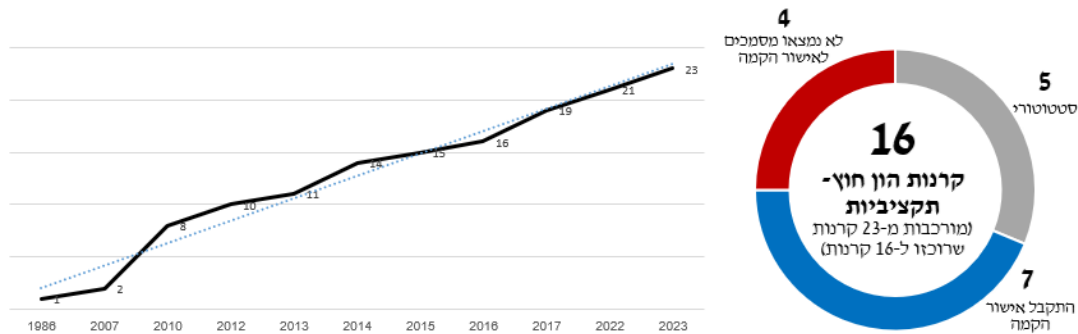
בצדו השמאלי של התרשים ניתן לראות כי פיקדון אחד הוקם כבר בשנות ה-80 אך הקמת פיקדונות בעצמות גבוהה החלה בשנת 2014.⁶⁶ עד מועד פרסום הוראת תכ"ס 2.2.9 (בשנת 2011) נפתחו 10 פיקדונות, ומאז הוקמו 44 פיקדונות נוספים (גידול של 400%). בצדו הימני של התרשים מוצגת התפלגות האישורים שניתנו לפתיחת הפיקדונות, אף שאלה נדרשים רק עבור קרנות הון חוץ-תקציביות. מהתרשים עולה כי ל-28 (כ-52%) פיקדונות לא נמצאו באגף החשכ"ל מסמכים לאישור הקמתם. כ-82% (23 מתוך 28) מהפיקדונות שלא נמצא אישור להקמתם הוקמו לאחר מועד פרסום הוראת תכ"ס 2.2.9. כ-11% (6 מתוך 54) מהפיקדונות הם סטטוטוריים, ולכן לא נדרש אישור להקמתם. כ-37% (20 מתוך 54) מהפיקדונות קיבלו אישור הקמה, ומתוכם 90% (18 מתוך 20) הוקמו לאחר פרסום הוראת תכ"ס 2.2.9.

נמצא כי ממועד פרסום הוראת התכ"ס, בשנת 2011, ועד למועד סיום הביקורת, אוקטובר 2024, הוקמו 44 פיקדונות המוכרים באגף החשכ"ל (גידול של 400% במספרם). באגף החשכ"ל לא נמצאו מסמכים המאשרים את הקמת רוב הפיקדונות (52%), זאת אף ש כ-82% (23 מתוך 28) מהם הוקמו לאחר מועד פרסום הוראת התכ"ס 2.2.9, ולפיה 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.

אגף החשכ"ל כתב בתשובתו כי הוא מייחס חשיבות רבה למקרים שבהם עולה צורך בהקמת קרן הון חוץ-תקציבית בהיבט החשבונאי ובהיבט התקציבי ופועל ברגישות ובשיקול דעת. עוד נכתב כי מיום פרסום הוראת תכ"ס 2.2.9 הוקמו 40 פיקדונות חוץ-תקציביים שאינם עונים על הגדרת "קרן" ומדובר בפיקדונות צד ג', שחלקם הוקמו מחדש לאחר שנת 2011, לכן אינם מחייבים את אישור החשכ"ל. עם זאת ציין אגף החשכ"ל בתשובתו כי יבחן את הוראת תכ"ס 2.2.9 ובמידת הצורך יבהיר אותה.

התרשים שלהלן מציג את מועדי פתיחת ואישור הקמתן של 16 קרנות ההון המוצגות בביאור 34 לדוחות הכספיים.

תרשים 13: מועדי פתיחתן ואישורן של 16 קרנות הון המופיעות בביאור 34 לדוחות הכספיים



על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות בצידו השמאלי של התרשים כי החל משנת 2010 חל גידול משמעותי במספר קרנות הון המופיעות בביאור 34 לדוחות הכספיים. לא זאת בלבד אלא שממועד פרסום הוראת תכ"ס 2.2.9 הוקמו 15 קרנות הון (גידול של כ-187%), שחלקן כלולות בתוך קרנות אחרות⁶⁷. בצידו הימני של התרשים ניתן לראות כי עבור ארבע קרנות הון (25% מהקרנות) לא נמצאו מסמכים המאשרים את הקמתן, בהתאם להוראת תכ"ס 2.2.9. זאת אף שרק קרן אחת מתוך אותן ארבע קרנות הוקמה לפני פרסום הוראת התכ"ס בשנת 2011.

מתרשימים 12 ו-13 עולה כי יש 13 פיקדונות (כ-24% מהפיקדונות) שהוגדרו פיקדונות צד ג' אך קיבלו אישור הקמה, אף שאינן נדרשות לכך, ומנגד יש 4 פיקדונות (כ-7% מהפיקדונות) שהוגדרו קרנות הון והוקמו ללא אישור. עוד עולה כי חל גידול ניכר בכלל הפיקדונות, קרנות הון חוץ-תקציביות ופיקדונות צד ג', לאחר הפצת הוראת תכ"ס 2.2.9.

על אגף החשכ"ל, לאכופ את דרישתו למתן אישור קודם לפתיחת קרנות הון חוץ תקציביות, כמתחייב בהוראת תכ"ס 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 את הצורך בעדכון הוראת תכ"ס 2.2.9 מפעם לפעם ויגדיר מועדים לביצוע ביקורות לאכיפת ההוראה.

מאפייני קרנות הון

קרנות הון נועדו להשיג מטרות שונות ולכן הן מוקמות מתוקף מסמכי יסוד שונים, בעלי מעמד שונה, והם שיקבעו את דרכי הקמתן, את מאפייניהן ואת המנגנונים המובנים בהם. כמו כן, להחלטה על הקמת קרן הון תקציבית או חוץ-תקציבית השפעה מהותית על מאפייניה. להלן יוצגו כמה מאפיינים מרכזיים של קרנות הון:

פערי עיתוי

ללא קשר למקור הכנסתן ולמטרותיהן רוב קרנות ההון מתאפיינות בפער עיתוי רב-שנתי בין הכנסות להוצאות. תקציב המדינה הוא כלי קצר טווח⁶⁸ (תקציב שנתי או דו-שנתי) שאינו מספק מענה על פערי עיתוי רב-שנתיים בין הכנסות להוצאות. הקמת קרנות הון משמשת פתרון מגשר על פער העיתוי באמצעות החרגתן מהפעילות השוטפת של הממשלה. זאת ביחוד כאשר נדרש לתקצב פעילויות בטווח הארוך שהיקף הוצאתן בהווה אינו ידוע ואינו ודאי.

⁶⁷ בניכוי קרנות הון חוץ-תקציביות הנכללות בתוך קרנות אחרות מדובר ב-13 קרנות (גידול של כ-163%).

⁶⁸ בסעיף 3(א)(2) לחוק יסוד: משק המדינה נקבע כי "התקציב יהיה לשנה אחת". עם זאת, בשנות ה-2000 נחקקו חוקי תקציב דו-שנתיים בהוראות שעה פרטניות.

כאשר מקור ההכנסה הוא מתקציב המדינה וההוצאה אינה צפויה להתבצע באותה שנת תקציב, נדרש "להחליק" את ההוצאה הממשלתית על פני שנים⁶⁹ ולייצר יעודה להוצאה באמצעות קרן הון. התועלת הגלומה בפעולה זו מופקת בין היתר בעת הצורך במימוש הכספים, עת שבה הוצאת כספי קרנות הון ובהיקפים גדולים לא תוביל לחריגה מהכללים הפיסקליים, כיוון שהוכרו מבעוד מועד לחישוב כלל מגבלת ההוצאה וכלל יעד הגירעון. כלומר, בקרן ההון מרוכזים כספים שמקורם בהכנסות ממשלה ואינם נדרשים להוצאה בשנת התקציב, באופן שבמועד מימוש הכספים בעתיד תתאפשר הוצאתם בלי לחרוג מהכללים הפיסקליים, כפי שיתואר להלן.

"החלקת" ההוצאה הממשלתית יכולה להתבצע בכמה דרכים, וקרנות ההון נבדלות ביניהן מבחינת אופן ביצועה. הדרך השכיחה ביותר היא תקצוב מדורג של הכנסות קרנות ההון לאורך השנים בתקציב המדינה. כספים שתוקצבו בתקציב המדינה ושימשו מקורות הכנסה עבור קרנות ההון מוכרים בשנת התקציב שבה הועברו לקרן ההון לצורך חישוב כלל מגבלת ההוצאה וכלל יעד הגירעון, ולכן אין צורך לשוב ולהכיר בהם בעת המימוש. דוגמה לקרן הון שבה "החלקת" ההוצאה מתבצעת בצורה זו היא קרן ערבויות מדינה.

ניתן לגשר על פער העיתוי גם באמצעות אי-הכרה בהכנסות מדינה ושימוש במקורות אלה להקמת קרנות הון חוץ-תקציביות אגב עמידה בכללים הפיסקליים. כלומר, אי-רישום הכנסות מדינה גורם להקטנת היקפן הכולל ובהתאם לכך - להגדלת הגירעון התקציבי⁷⁰, המשמש לחישוב כלל יעד הגירעון בשנת התקציב שבה התקבלו כספי קרן ההון. במצב הדברים האמור, בעת מימוש כספי קרן ההון לא תתקיים חריגה מכלל יעד הגירעון כיוון שכספים אלו כבר הוכרו לחישוב הגירעון בשנים שבהן לא נרשמו בהכנסות מדינה. כמו כן, לא תתקיים חריגה מכלל ההוצאה כיוון שהוצאת כספי קרנות הון במתכונת זו מוגדרת כהוצאה מותנית בהכנסה⁷¹, וזו אינה מחושבת לצורך חישוב כלל מגבלת ההוצאה. דוגמה לקרן שבה הגישור על פער העיתוי מתבצע באופן זה היא קרן הפיצויים.

התעלמות מהכנסות מדינה ליצירת יעודה להוצאה בקרנות הון חוץ-תקציביות, בדומה לקרן הפיצויים, גורמת להיעדר שקיפות ביחס להיקף הכספים שהועברו ונצברו בהן בכל רגע נתון.

מומלץ כי אגף החשב"ל ואגף התקציבים יבחנו במשותף דרך חלופית לרישום יעודה להוצאה בקרנות הון חוץ-תקציביות שתגביר את מידת השקיפות בעניינן.

העברת עודפי קרנות הון

בסעיף 13 לחוק יסודות התקציב מוגדר מנגנון להעברת עודפי תקציב מהשנה הקודמת⁷². לאחר אישור התקציב שר האוצר רשאי להעביר את עודפי התקציב לתקציב השנה העוקבת באמצעות הודעה לוועדת הכספים של הכנסת. העברת עודפים משמעה הגדלת מסגרת התקציב העומדת לרשות הממשלה באותה שנה. לכן עשויה הממשלה להחליט על הפחתה מסוימת בשיעורי העודפים המועברים לצורך שמירה על המסגרות הפיסקליות, אף שברובן המוחלט של השנים העודפים מועברים במלואם⁷³.

עודפי התקציב, ככלל, מועברים רק לאחר אישור התקציב. רובם מועברים לקראת תום הרבעון הראשון של שנת הכספים החדשה והיתר עד למחציתה. עיכוב בהעברת עודפי התקציב גורם לקושי בניהול ובתכנון של התקציב ולא-ודאות תקציבית⁷⁴.

⁶⁹ "החלקת" ההוצאה הממשלתית נובעת מכך שקיים פער עיתוי בין מועד ההכנסות למועד ההוצאות ואילו תקציב המדינה הוא קצר טווח, והיא מאפשרת לממש הוצאות בלי לחרוג מהכללים הפיסקליים.

⁷⁰ גירעון תקציבי מייצג את ההפרש בין הוצאות הממשלה להכנסותיה. ירידה בהכנסות גורמת להגדלת הגירעון התקציבי.

⁷¹ תקציב נוסף שמותר להוציא בתנאי שיתקבלו תקבולים למימון מגורמים חוץ-ממשלתיים. מדובר בהוצאה ברוטו שאינה מחושבת לעניין כלל ההוצאה, ונכללות בה רק הוצאות נטו.

⁷² מדובר בסכומי תקציב שלא בוצעו בשנה הקודמת, הנחלקים לשני סוגים עיקריים: (א) "עודפים מחויבים" - תקציב שלא בוצע אך מיועד למימון התחייבות שאושרה בשנה הקודמת; (ב) "עודפים שאינם מחויבים" או "עודפים כלליים" - תקציב שלא בוצע ואינו מיועד בהכרח למימון התחייבות מסוימת. קיים מצב ביניים של "עודפים משוריינים", שהם תקציב שלא נוצל עד תום שנת הכספים אך משוריינן לביצוע בשנה הבאה ואף יצא מכרז בעניינו.

⁷³ הכנסת, מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי, **תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה** (24.7.13).

⁷⁴ שם.

החלטה על הקמת קרנות הון אגב החרגתן מהפעילות השוטפת של הממשלה נועדה לתמוך בהמשך רציפותן על פני השנים, ולכן העברת עודפי התקציב שצברו קרנות הון חיונית לפעילותן התקינה. קרנות הון חוץ-תקציביות אינן מקבלות ביטוי בתקציב המדינה, ולכן העודפים שנצברו בהן מועברים בין השנים ללא צורך בהתערבות ממשלתית. לעומת זאת, בקרנות הון תקציביות העברת העודפים אינה מתבצעת באופן אוטומטי, אלא במסגרת מנגנון העברת עודפי מדינה. ואולם, להבדיל מתקנות תקציביות הן אינן חשופות לקיצוצים בסך עודפי התקציב שנצברו בהן או לזליגתם למטרות אחרות.

בקרנות הון תקציביות בעלות היקף פעילות משמעותי פער העיתוי בין ההכנסות להוצאות עלול לגרום להעברת עודפי תקציב משמעותיים ולעוות את ניתוח שיעור הביצוע בתקציב המדינה. כלומר, שימוש במנגנון העברת עודפי תקציב גורם לכך ששיעורי הביצוע שיירשמו בקרנות הון יהיו נמוכים, זאת כיוון שאין כוונה לבצע את כל ההוצאות בשנת התקציב הנוכחית, אלא לשמר את יתרת הכספים בקרן ההון לטובת שימושיה הייעודיים בעתיד. דוגמה לכך היא התוכנית הראשית⁷⁵ "משקים סגורים בבנייה חדשה" (70-10-01) בתקציב המדינה, המשמשת קרן הון, שתקציבה על שינויו⁷⁶ בשנת 2023 הסתכם בכ-5.9 מיליארד ש"ח (בעקבות העברת עודפים משנים קודמות), ואילו הביצוע באותה שנה נאמד ב-652 מיליון ש"ח בלבד, באופן ששיעור הביצוע שתועד בשנת 2023 נאמד ב-11.1% בלבד⁷⁷.

נמצא כי 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 השוטפת, אלא לשמר את יתרת הכספים בקרן ההון לטובת שימושיה הייעודיים בעתיד.

פתרון מוצע לסוגיית העברת העודפים שגובש באגף התקציבים והוצג במסמך המתודולוגיה עבור קרנות הון תקציביות שמקור הכנסתן אינו מתקציב המדינה הוא ניהול קרן הון חוץ-תקציבית שתשמש לצבירת היעודה עד למועד ההוצאה⁷⁸. לפי הפתרון המוצע, הכנסות קרן הון תקציבית יירשמו בקרן הון חוץ-תקציבית במועד קבלת ההכנסות, וההכנסות ישוקפו בתקציב המדינה רק בשנת הוצאת הכספים בפועל. אגף התקציבים כתב במסמך המתודולוגיה כי "פתרון כזה בעייתי מבחינת הגדרת ההכרה בהכנסות על בסיס מזומן בחוק יסודות התקציב, אולם קיימות חריגות נוספות מעיקרון זה ברישומי ביצוע התקציב וניתן להצדיק את החריגה ע"י התועלות שבפתרון".

עוד נכתב במסמך המתודולוגיה כי "פתרון כזה איננו רלבנטי כאשר מקור ההכנסות הנו תקציב מדינה, מאחר ולא ניתן להימנע מרישום ההוצאה הראשונית בתקציב, ולכן קרן תקציבית (ההדגשה במקור) שמקור הכנסותיה מתקציב המדינה יכולה לגשר על פערי עיתוי הכנסות-הוצאות רק באמצעות גלגול עודפים בתקציב".

בתשובת אגף התקציבים נכתב כי ההצעה להסדרה, שהוא מקדם בשנים האחרונות בשיח עם אגף החשכ"ל, צפויה לפתור את רוב הבעיות הנוגעות להעברת עודפי תקציב בקרנות הון תקציביות. אולם בשלב זה ההצעה לא הגיעה לכדי בשלות.

אם תקציב המדינה אינו מאושר לפני תחילת שנת הכספים, והפעילות ממומנת מתקציב המשכי, עודפי התקציב מהשנה הקודמת אינם מועברים. הדבר עלול לגרום לביצוע התחייבויות קודמות מהתקציב המשכי במקום מעודפי התקציב ללא תיקון חקיקה מיוחד. לכן ייתכן שלא ייוותרו עודפי תקציב משמעותיים בשנה הבאה או אם ניתן יהיה להעבירם.

תוכנית ראשית מיוצגת בשש ספרות בתקציב המדינה.

התקציב המעודכן בסוף שנת הכספים, בכלל זה השינויים שנעשו בו במהלך השנה והעודפים שנוצרו במהלכה.

משקים סגורים בבנייה הם קרנות הון תקציביות שמקור הכנסותיהן הוא מחוץ לתקציב. הכספים בקרנות אלו מתקבלים מיזמים שונים ונועדו לפיתוח קרקעות בידי המדינה. בקרנות הון אלו קיים פער עיתוי בין מועד קבלת ההכנסות למועד ביצוע ההוצאות, וזאת בשל הצורך בהשלמת עבודות הפיתוח של הקרקעות, שעלויות ההצמדה שלהן משתנות במשך הזמן.

הפתרון המוצע אינו רלוונטי בקרנות תקציביות שמקור הכנסתן הוא תקציב המדינה, כיוון שלא ניתן להימנע מרישום ההוצאה הראשונית בתקציב. לכן הגישור על הפער בעיתוי הכנסות והוצאות נדרש להתבצע באמצעות המתכונת. של העברת עודפי מדינה.

75

76

77

78

מומלץ כי אגף התקציבים יבחן בשיתוף עם אגף החשב"ל את יעילות יישום הפתרון שהציע להעברת עודפי קרנות הון תקציביות שמקור הכנסתן אינו מתקציב המדינה ובהתאם לממצאי הבחינה יפעל ליישומם בהקדם. עוד מומלץ כי אגף התקציבים יפעל לקידום פתרון שיאפשר לגלגל עודפי תקציב של קרנות תקציביות שמקור הכנסתן מתקציב המדינה באופן מהיר מגלגול עודפי תקציב המדינה, כדי לקדם את מימוש ייעודן.

הבטחת ייעוד הכספים

הפרדה חשבונאית ותקציבית בין פעילות הקרנות לבין הפעילות הרגילה של הממשלה נועדה להבטיח שהמטרות שלשמן הוקמו הקרנות יושגו. בהתאם לכך נקבע במסמכי היסוד של כמה מהקרנות איסור מפורש להשתמש בכספים למטרה אחרת.

המישור התקציבי נבדל מהמישור המימוני מבחינת השימוש בכספי הקרנות למטרות שונות מאלה שהוגדרו במסמכי היסוד. המישור התקציבי מתייחס להיקף הכספים המאושרים להוצאה, ואילו המישור המימוני מתייחס לדרכי תשלום ההוצאות. לכן במישור התקציבי הסטת ההרשאה להוצאה של כספי הקרנות לצורך הוצאות אחרות תגרום לכך שבהיעדר רישום התחייבות לטובתן לא ניתן יהיה כלל להוציא את הכספים בעתיד. רישום ההתחייבות יאפשר את הוצאת הכספים במועד הנדרש מהבחינה התקציבית בעתיד. במישור המימוני, שימוש בכספי קרנות הון לצורך הוצאות אחרות בלי להפחית מהיתרה הרשומה לזכותן אינו גורע מהאפשרות להוציאם בעתיד. עם זאת, עלולה להיווצר בעיה תזרימית שתקשה את מימוש הקרנות במועד הנדרש, ולכן נדרש ניהול תזרים מתוכנן וקפדני.

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

שמירה על כספי קרנות הון במישור התקציבי נועדה להבטיח את היכולת לממש הוצאות בכל עת, בייחוד במועד הנדרש, ויש לכך משנה תוקף כאשר במסמכי היסוד לא הותר בפירוש להשתמש בכספים למטרות אחרות וגם לא נמצא אישור לכך.

חשוב לבצע הערכה מבוססת של יתרת הכספים הנדרשת בכל אחת מקרנות ההון, כדי שיהיה אפשר להשיג באופן המיטבי את המטרה שלשמן הוקמו. ההערכה צריכה להתבסס על תרחישים שונים ולעלות בקנה אחד עם אופייה ומטרותיה של כל קרן הון.

קרנות ההון נבדלות זו מזו מבחינת עיתוי המימוש. יש קרנות הון שמימוש הוצאותיהן אמור להתבצע באופן תדיר, בייחוד אלה שנועדו להשיג מטרות זמניות, ומימושן אינו תלוי בקורות אירוע חיצוני⁷⁹. אם ההוצאות ממומשות בתדירות גבוהה יש חשיבות לשיעור ניצול התקציב מבחינת השגת היעדים. שיעור ביצוע תקציב נמוך של קרנות אלה עלול להעיד על קושי ביישום מטרות קרן ההון או על פגם בניהולה.

בדוח מבקר המדינה משנת 2022⁸⁰ נכתב כי בשנת 2018 קרן הניקיון הוציאה 30.4% מהכנסותיה באותה שנה, וכי בשנת 2019 היא הוציאה 38.5% מהכנסותיה. בשנת 2020 הקרן הוציאה כ-93% מהכנסותיה, אולם כ-35.8% מההוצאות בשנה זו היו בגדר הוצאה חד-פעמית עבור מענקים שניתנו לרשויות מקומיות כדי לשפות אותן על ירידה בהכנסותיהן בעקבות מתן הנחה בארנונה לעסקים בתקופת התפשטות מגפת הקורונה⁸¹.

⁷⁹ קיימות קרנות הון שמימושן אינו תלוי באירוע כלשהו (למשל קרן הניקיון). קיימות קרנות הון שהמימוש שלהן תלוי באבן דרך מסוימת שנמצאת בשליטה (למשל, קרן המטרו וקרן מחנות צה"ל). קיימות קרנות הון שהמימוש שלהן תלוי באירוע אקסוגני, למשל נזק, שאין עליו שליטה (למשל קרן הפיצויים).

⁸⁰ מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - מרץ 2022**, "המשרד להגנת הסביבה, הקרן לשמירת הניקיון - היבטים כספיים".

⁸¹ המענקים ניתנו בהתאם לחוק שמירת הניקיון (הוראת שעה - נגיף הקורונה החדש) (מענק לרשויות המקומיות), התש"ף-2020.

לנוכח שיעורי הביצוע הנמוכים בקרן הניקיון בוצעו כמה העברות כספים מקופת קרן הניקיון לתקציב המדינה כנגד רישום "הרשאה להתחייב"⁸². בהתאם לכך, החל משנת 2016, שבה החל להיצבר עודף ניכר בקופת הקרן, אושרו העברות בסך כולל של 2.26 מיליארד ש"ח מקופת הקרן לתקציב המדינה לשימוש משרדי ממשלה שונים⁸³.

בדוח מבקר המדינה משנת 2022 נכתב כי "במצב דברים זה, אף שהסכום הומר בהרשאה להתחייב, שימשה הקרן הלכה למעשה כמקור תקציבי למימון פעולות הממשלה שלא על פי ייעודה. זאת שלא בהתאם לחוק שמירת הניקיון, אשר קבע את העקרונות ולפיהם כספי הקרן ייועדו למטרותיה בלבד, ולעניין תקבולי היטל ההטמנה - למטרות ספציפיות בתחום הפסולת". בדוח צוין כי על משרד האוצר, בשיתוף עם המשרד להגנת הסביבה והנהלת הקרן, לפעול לגיבוש מתווה להחזר כספים בסך 1.66 מיליארד ש"ח, שהועברו בשנים 2016 - 2020 מכספי חשבון היטל ההטמנה של הקרן לתקציב המדינה, לשם עמידת הקרן בהוראות חוק שמירת הניקיון.

נמצא כי ניצול חלקי של תקציבי קרנות הון בלי שהושגו יעדיהן, כפי שהוגדרו במסמכי היסוד, עלול להוביל להסתתן על פני זמן לטובת שימושים אחרים ולפגוע במטרה שלשמן הוקמו ואף להעיד על חוסר יעילות בניהולן. כך למשל, בשנים 2016-2021 אושרו העברות כספים מקופת קרן הניקיון בהיקף של 2.26 מיליארד ש"ח לתקציב המדינה לשימוש משרדי ממשלה שונים.

הביקורת העלתה כי למרות הערת מבקר המדינה מ-2022 בדבר הסטת תקציבי קרן הניקיון לטובת שימושים אחרים החורגים ממטרות הקרן, כפי שהוגדרו בחוק, גם בשנים 2022 ו-2023 התופעה נמשכה - כספי הקרן לא נוצלו לייעודן ואגף התקציבים המשיך בהסטת תקציבים בסך כולל של מאות מיליוני ש"ח למטרות אחרות מהמוגדר בחוק.

מומלץ כי מנהלי קרנות ההון יאשרו מול מקבלי החלטות הרלוונטיים בעניינם את היקף הכספים הנדרשים בכל אחת מהן בהתאם לגיבוש מבעוד מועד של תוכניות סדורות של צורכי המימוש על פני זמן ובתרחישים שונים. עוד מומלץ כי מנהלי קרנות ההון יפעלו למימושן של קרנות ההון בהתאם למטרות שלשמן הוקמו וינקטו לפני מקבלי החלטות את הסיבות לניצולן החלקי כדי למנוע פגיעה בתקציבן במשך הזמן.

הקרן לשיקום מחצבות היא תאגיד סטטוטורי הפועלת לצורך קידום מטרותיה מתוקף חוק, בדומה לקרן הניקיון⁸⁴. בדוח מבקר המדינה משנת 2022 נכתב כי כספים הועברו מהקרן לשיקום מחצבות לאוצר המדינה שלא לצורך שיקום מחצבות, וזאת באמצעות תיקון פקודה נקודתית⁸⁵ שהסדיר את העברת הכספים, את המועד האחרון להשבתם ואת מנגנון ההשבה⁸⁶. להבדיל מהקרן לשיקום מחצבות, שבה הוסדרה העברת הכספים באמצעות תיקון חקיקה, תקציב קרן הניקיון למימון פעולות הממשלה הועבר מתוקף של כמה החלטות ממשלה⁸⁷ והחלטתה של מנהלי הקרן⁸⁸, בלי שבוצע תיקון לחוק או שנקבע מועד אחרון להשבת הכספים לקרן⁸⁹.

⁸² העברת הכספים בוצעה כנגד המרת הסכום במנגנון "הרשאה להתחייב", המאפשרת להנהלת הקרן להתחייב להוצאתו בשנים הבאות.

⁸³ על פי החלטת ממשלה מספר 374 הועבר ב-29.12.16 סך של 200 מיליון ש"ח מיתרות המזומנים של הקרן לצורך הלוואה למשרד האוצר לשימוש תקציב המדינה; על פי החלטת הנהלת הקרן מ-27.9.16 הועבר סך של 260 מיליון ש"ח למשרד האוצר מבלי לפגוע במסגרת ההרשאה להתחייב של הקרן; על פי החלטת ממשלה 3384 מ-11.1.18 הועבר סך של 700 מיליון ש"ח להכנסות המדינה; על פי החלטת ממשלה 363 מ-9.9.20 הועבר סך של 500 מיליון ש"ח מהקרן לשימוש משרדי הממשלה; על פי החלטת ממשלה 285 מ-1.8.21 הועבר סך של 600 מיליון ש"ח מהקרן למשרד האוצר.

⁸⁴ מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - מרץ 2022**, "המשרד להגנת הסביבה, הקרן לשמירת הניקיון - היבטים כספיים".

⁸⁵ חוק לתיקון פקודת המכרות (מס' 13), התשפ"ב-2021.

⁸⁶ זאת לאחר קבלתה של החלטת ממשלה 364 מיום 9.9.2020 בנושא "ייעול עבודת הקרן לשיקום מחצבות" שהתקבלה בעניין ועל רקע העודף התקציבי שהצטבר בקרן.

⁸⁷ (א) החלטת הממשלה 374 מיום 5.8.15 בנושא "המרת מזומן בהרשאה להתחייב בתקציבי קרן הניקיון" ע"ס 200 מיליון ש"ח; (ב) החלטת הממשלה 3384 מיום 11.1.18 בנושא "הקרן לשמירת הניקיון" ע"ס 700 מיליון ש"ח; (ג) החלטת הממשלה 363 מיום 9.9.20 בנושא "הקרן לשמירת הניקיון" ע"ס 500 מיליון ש"ח; (ד) החלטת הממשלה 285 מיום 1.8.21 בנושא "הקרן לשמירת הניקיון" ע"ס 600 מיליון ש"ח.

⁸⁸ לפי הדוח הכספי של המשרד להגנת הסביבה לסוף שנת 2023 הקרן אישרה ב-27.9.16 בקשה להקצאת הלוואה תזרימית בסך 260 מיליון ש"ח למשרד האוצר למימון תוכניות של המשרד להפחתת זיהום האוויר, בלי לפגוע במסגרת ההרשאה להתחייב של הקרן, בהיקפה וביכולת השימוש בה בהתאם למטרות הייעודיות של הקרן.

⁸⁹ העברות אלה סווגו בדוחות הכספיים של המשרד להגנת הסביבה כחוב של משרד האוצר במסגרת סעיף מאזני של "נכסים שאינם שוטפים". יצוין כי כנגד כספים שהוצאו מקרן הניקיון בוצעה הרשאה להתחייב לטובת הקרן. רישום הרשאה להתחייב מאפשר למנהלי הקרן להתחייב להוציא הוצאות כנגד הכספים הרשומים בקרן.

תשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה בדוח משנת 2022 הייתה כי אין מגבלה המונעת מהממשלה להחליט לפנות להנהלת קרן הון תקציבית לאישור העברת כספים לממשלה מהיתרות שנצברו בה, הכלולים בחוק התקציב השנתי בכל שנה. זאת לטובת צורכי הממשלה אגב התחייבות להחזרם המלא ומתן סמכות להנהלת הקרן להקצות את כל סכום ההעברה ולהוציא התחייבות בגינו במנגנון של "הרשאה להתחייב".

מנגנון "הרשאה להתחייב" מאפשר לגשר על פני שנות תקציב באמצעות מתן היתר להתחייב בשנת תקציב מסוימת במסגרת התקשרות שהתשלומים בגינה ייזקפו לתקציבי השנים הבאות⁹⁰. בכך ניתן למשרדים הממשלתיים להתקשר בהתקשרויות ממושכות יותר מתקופת התקציב שאושר (לרוב עד חמש שנים). המנגנון משמש למשרד האוצר כלי לשליטה על היקף ההתחייבויות בשנים הבאות ומשפר את יכולת המשרדים הממשלתיים לנצל את תקציביהם על פני זמן⁹¹.

הביקורת העלתה כי אגף התקציבים עשה שימוש 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 בין השנים 2016 ל-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 ההון מתקציב המדינה.

בתשובת אגף התקציבים נכתב כי הסטת תקציב לצד העמדת מקור תקציבי באמצעות הרשאה להתחייב אינה פוגעת ביעוד קרנות ההון, כיוון שאין בה כדי לשנות את ייעוד הכספים שהופקדו בהן.

מומלץ כי משרד האוצר יקבע מנגנון אחיד שיגדיר את הגבלת האפשרות להסטת הכספים מקרנות ההון למקרים חריגים. מנגנון זה ראוי שיבטיח את יכולת הקרנות לממש את מטרותיהן בהתאם לתקציב המקורי שהוסט מהן. עוד מומלץ כי אגף התקציבים יימנע משימוש בכספי קרנות ההון ויפעל למציאת פתרונות אפקטיביים ארוכי טווח לבעיות פיסקליות.

המישור המימוני

מפרוטוקולים של ישיבות הכנסת ניתן ללמוד כי כוונת המחוקק בקבלת החלטה על הקמת קרנות סטטוטוריות הייתה במקור כדי להבטיח את יכולת הממשלה לממן התחייבויות שנרשמו לזכותן במועד הנדרש באמצעות החזקת כספים נזילים. בהתאם לכך, בפרוטוקול דברי הכנסת הראשונה מפברואר 1951 בעניין חוק הארנונה לפיצוי נזקי מלחמה, התשי"א-1951, שלימים הוחלף בחוק מס רכוש וקרן הפיצויים, התשכ"א-1961, נכתב: "כספי הארנונה יהיו קרן מיוחדת אשר תשמש אך ורק לפיצוי נזקי מלחמה ולא תעורב ביתר הכספים של הממשלה. כספי הקרן, כל עוד לא הוצאו, יושקעו בהשקעות נושאות רבית לפי הוראות שר-האוצר, כדי להגדיל את הסכומים שיעמדו לרשותנו לשם תשלום פיצויים לניזוקים, וכדי למנוע ערבוב הכספים האלה ביתר כספי הממשלה"⁹².

בכמה חוקים מובאת התייחסות פרטנית להשקעת נכסי הקרנות וליצירת רווחים שייצברו לטובתן. ניתן ללמוד מהם על כוונת המחוקק לשמור על ערכם הריאלי של כספי הקרנות וכן להגדילם כדי להבטיח כי התשלום יועבר בשלמותו ובמהירות, בהתאם לצורכי המימוש הנדרשים. בסעיף 2א לחוק קרן הפיצויים נכתב כי כספי הקרן שלא הוצאו יושקעו בדרך שיוורה שר האוצר, וכי רווחי ההשקעות יצורפו לקרן וייכללו בה. בסעיף 4(ב)(2) לחוק קרן העושר נכתב כי נכסי הקרן יכללו גם את רווחי הקרן שמקורם בהכנסות המדינה מההיטל. כמו כן מוקדש בחוק

90 מבקר המדינה, דוח שנתי 54ב (2004), "ניהול התחייבויות במשרדי ממשלה - תקציב המדינה", עמ' 144.

91 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, מונחון לביאור מושגי התקציב (מרץ 2023).

92 הכנסת הראשונה, פרוטוקול הישיבה המאתיים-ועשרים-ושתיים (5.2.51), עמ' 984, דבריו של יו"ר ועדת הכספים דאז, דוד-צבי פנקס.

קרן העושר סימן מיוחד העוסק בוועדת ההשקעות, שבין תפקידיה לקבוע מדיניות השקעה מפורטת לקרן לשם השאת רווחיה, וכן פרק העוסק באופן השקעת נכסי הקרן.

בכמה ממסמכי היסוד נכתב כי יתרת תקבולים שתתקבל לזכות קרן הון ולא תנוצל במשך שנת תקציב פלונית תועבר לתקציב הקרן של שנת התקציב שלאחריה. זאת כדי להבטיח כי המטרות שלשמן הוקמו יושגו במשך הזמן והכספים ישמשו למטרה זו בלבד.

נמצא כי ככלל⁹³ קרנות הון הן רישומיות ואינן מחזיקות בכספים נזילים לביצוע ההוצאות הנדרשות להשגת מטרותיהן. כלומר, כספים שהופקדו בקרנות הון שימשו בפועל את הממשלה למימון התחייבויותיה השוטפות וכנגד פעולה זו נרשמות התחייבויות לטובתן, ולכן קרנות ההון הן רישומיות בלבד. זאת לכאורה בניגוד למטרת הקמתן ובניגוד לכוונת המחוקק כפי שעלתה בכמה מקרים מנוסח החוק ומהפרוטוקולים של ישיבות הכנסת (לדוגמה, בקרן הפיצויים ובקרן הניקיון).

שימוש בכספי קרנות ההון למימון הוצאות הממשלה השוטפות חלף החזקתם בחשבון ייעודי והשאתם, במקרים מסוימים, מייצגת גישת ניהול סיכונים ברגולציה ובמדיניות ציבורית המבוצעת לפי עקרון התועלת המצרפית. לפי עיקרון זה תפקידה של הממשלה למקסם את הרווחה החברתית המצרפית. בתוך כך על מקבלי החלטות לשקול את התועלת מהפעילות, את הנזק מהסיכון ואת עלות צמצום הסיכון ובהתאם לכך עליהם לבחור בדרך הפעולה שתפיק את מרב התועלות לציבור בסיכום כולל. בכל תהליך של קבלת החלטות חסר מידע לגבי ההווה והעבר ואין ודאות לגבי העתיד. קבלת החלטות בתנאים של אי-ודאות ושל מידע חלקי דורשת ניתוח איכותי של נתונים המתבסס על מידע ועל הערכות מקצועיות⁹⁴.

לפי עמדת משרד האוצר קיימת הצדקה כלכלית לפרקטיקה הנהוגה ולפיה נעשה שימוש בכספי קרנות אגב רישום התחייבות לטובתן לשם מימון הוצאות הממשלה. החזקה בכספים נזילים בקרנות, ובייחוד ללא השקעתם בשל רצון לשמור על נזילותם, אינה פעולה כלכלית ועלולה לשחוק את ערכם מבחינה ריאלית. כמו כן, בראייה משקית של ניהול הוצאות המדינה יש יתרון מובהק לשימוש בכספים לפיתוח תחומים שונים שבהם נדרש מימון מיידי, וזאת חלף גיוס חוב על ידי המדינה, הנושא עימו עלויות ריבית.

לפי נתוני הדוח לשנת 2023 של יחידת ניהול החוב הממשלתי⁹⁵, המשמשת זרוע ביצועית של חטיבת המימון והאשראי באגף החשב"ל (להלן - יחידת החוב) ⁹⁶, מלאי החוב הממשלתי גדל מ-1,037 מיליארד ש"ח בשנת 2022 ל-1,127 מיליארד ש"ח בשנת 2023 (גידול של 90 מיליארד ש"ח, המוערך ב-8.7%). הוצאות הממשלה בשנת 2023 הסתכמו בכ-516 מיליארד ש"ח לעומת כ-459 מיליארד ש"ח בשנת 2022 (גידול של 57 מיליארד ש"ח, המוערך ב-12.4%). הוצאות הריבית בשנת 2023 היו 44.7 מיליארד ש"ח לעומת 42.1 מיליארד ש"ח בשנת 2022 (גידול של 2.6 מיליארד ש"ח, המוערך ב-6.2%). למרות העלייה הנומינלית בהוצאות הריבית, שיעור הוצאות הריבית מסך הוצאות הממשלה פחת בשנת 2023 ל-8.7% יחסית ל-9.2% בשנת 2022. בתרשים להלן מוצג שיעור הוצאות הריבית ביחס למלאי החוב הממשלתי בשנים 2014 - 2023.

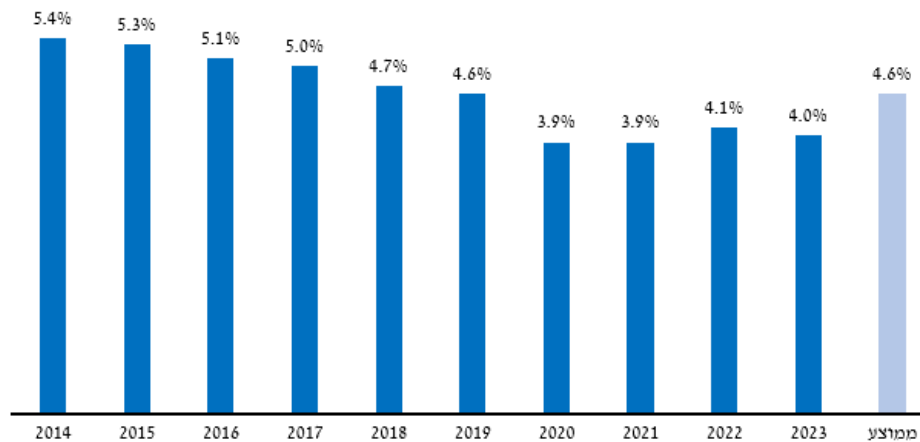
93 למעט הקרן לאזרחי ישראל ("קרן העושר").

94 משרד ראש הממשלה, **מדריך לניהול סיכונים ברגולציה ובמדיניות ציבורית** (יוני 2018).

95 יחידת ניהול החוב הממשלתי אמונה על ניהול החוב הממשלתי. היחידה פועלת לניהול מצבת החוב וגיוסי חוב שוטפים לצורך מימון מלא או חלקי של הגירעון בתקציב המדינה ולצורך מימון פירעון הקרן של חובות שהגיעו למועד פירעון.

96 משרד האוצר, אגף החשב הכללי, חטיבת המימון והאשראי - יחידת ניהול החוב הממשלתי, **הדוח השנתי** (2023).

תרשים 14: שיעור הוצאות הריבית ביחס לחוב הממשלתי, 2014 - 2023



על פי נתוני הדוח השנתי של היחידה לניהול החוב הממשלתי באגף החשב"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות בתרשים כי בשנים 2014 - 2023 מסתמנת מגמת ירידה בשיעור הוצאות הריבית ביחס לחוב הממשלתי. שיעור הוצאות הריבית הממוצע ביחס לחוב הממשלתי בעשור האחרון מוערך ב-4.6% ונע בין 5.4% ל-3.9%. שיעורי ריבית שנתיים אלה גבוהים יחסית לתשואות השנתיות הממוצעות המתקבלות בהשקעות שוטפות בגופים מוסדיים, בחברות ממשלתיות ובתאגידים סטטוטוריים, וכן יחסית להשקעות ארוכות טווח של רשויות מקומיות, כפי שעלה בדוח מבקר המדינה משנת 2020 שעסק בניהול השקעות בקרב גופים שונים⁹⁷. יש בנתונים אלה כדי להוכיח כי יש הצדקה כלכלית לשימוש בכספי קרנות הון חלף גיוס חוב.

עם זאת, חלק מקרנות ההון נועדו למימוש במקרי חירום, ולכן ייתכן כי בעת מימושן תתרחש טלטלה בשווקים שתוביל לגיוס כספים בעלויות גבוהות. זאת ועוד, ייתכן מתאם בין מועדי המימוש של קרנות הון שונות, באופן שהצורך בהגדלת גיוסי ההון יגדל. לפיכך הכדאיות הכלכלית הטמונה בשימוש בכספי קרנות הון למימון הוצאות הממשלה השוטפות צריכה להיבחן בקפדנות ולאורך זמן.

הביקורת העלתה כי אין בסיס לפרקטיקה הנהוגה באגף החשב"ל, לפיה אין חובה לשמור על כספי הקרנות ונעשה בהם שימוש אגב רישום התחייבויות לטובתן, אף שיתכן כי יש הצדקה כלכלית לכך.

אגף החשב"ל כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו בהתייחס לשימוש בכספי הקרנות כי יש לו אסטרטגיה לניהול תזרים המזומנים של הממשלה בעיתות שגרה וחירום באופן מתודולוגי, מוסדר ותוך שימוש במודלים לניהול סיכונים. עוד כתב כי ניהול תזרים מזומנים באופן זה מקובל במדינות שונות, בישויות ציבוריות ובחברות פרטיות, וכי הדרך הנכונה לניהול תזרים המזומנים היא להחזיק מזומנים בהתאם לאומדנים של צורכי המימון לעתות שגרה וחירום בהתחשב בעיתוי ובקצב הוצאתם הצפוי.

על אגף החשב"ל לפעול להסדרת הפרקטיקה הנהוגת לפיה נעשה שימוש בכספי קרנות הון למטרות אחרות מאלה שהוגדרו במסמכי היסוד אגב רישום התחייבויות לטובתן, גם אם לכאורה טמונה בכך תועלת כלכלית. בנוסף לכך, מומלץ כי יחידת החוב באגף החשב"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 בעתות אלה ואת האפשרויות של מימושי כמה קרנות בעת ובעונה אחת.

מבקר המדינה, דוח שנתי 72א - חלק שני (2021), "ניהול השקעות בקרב גופים שונים". לפי נתוני הדוח, בשנים 2017 - 2019 התשואה השנתית הממוצעת של השקעות שוטפות בגופים מוסדיים שנבדקו הייתה 3.83%; בשנים 2017 - 2019 התשואה השנתית של השקעות שוטפות בחברות ממשלתיות ובתאגידים סטטוטוריים שנבדקו הייתה 3.25%; בשנים 2017 - 2019 התשואה הממוצעת של השקעות לטווח ארוך של הרשויות המקומיות שנבדקו הייתה 2.4%.

המעבר מגישה מסורתית של החזקת כספים בחשבונות ייעודיים לגישת ניהול סיכונים פיננסיים מודרנית טומנת בחובה אתגרים רבים. אחד האתגרים העיקריים הוא להבטיח תזרים מימוני לכיסוי היקף ההתחייבויות שנרשמו ליזמות הקרנות בעת הצורך במימושן (סיכון נזילות), אתגר שעלול להתעצם כאשר נדרש לממש כספים בכמה קרנות הון בד בבד.

האחריות ליישום ניהול סיכונים פיננסיים מוטלת על יחידת החוב. זו מנהלת את הסיכונים הפיננסיים בצורה כוללת ולמגוון של חשיפות, לרבות באמצעות הבטחת תזרים מימוני לכיסוי הפעילות של כל קרנות ההון המנוהלות באגף החשכ"ל. יחידת החוב בוחנת את כלל ההתחייבויות הפיננסיות של הממשלה לצורך שכלול ניהול החוב הממשלתי וניהול הסיכונים הפיננסיים של הממשלה⁹⁸.

אגף החשכ"ל מעגן במסמכים פנימיים את אופן אמידת חשיפות הממשלה ויצירת מפת סיכונים פיננסיים כוללת⁹⁹. לצורך כך נעשה שימוש במודלים¹⁰⁰, בניתוחי תרחישים¹⁰¹ ובסימולציות, וכן מתבצע מעקב יום-יומי בנושא. המסמכים כוללים התייחסות לסיכונים פיננסיים רבים הניתנים לאמידה לצורך הצגת תמונת מצב כוללת, וכן המלצות על כלים פיננסיים להתמודדות עם החשיפות, ובכלל זה קווי אשראי, שימוש בכלים אקטיביים לגידור חשיפות ואומדן של כרית הנזילות¹⁰².

קרנות הון הן חלק מההתחייבויות המותנות של הממשלה¹⁰³, ולכן ימומשו אם יתקיימו תנאי מימוש שהוגדרו מבעוד מועד. לרוב התחייבויות מותנות אינן נכללות בחוב הממשלתי או בהוצאה התקציבית, ולכן הן עלולות לשמש כלי זמין לניצול על ידי גורמים פוליטיים להגדלת התקציב בטווח הקצר על חשבון הגדלת הסיכונים העתידיים¹⁰⁴. מקרים רבים מהעבר העלו את הצורך בהגדרת ההתחייבויות של ממשלה ובהבהרת היקף האחריות והנזקים הפוטנציאליים הכרוכים בהתממשותן. קרן המטבע הבין-לאומית וארגון ה-OECD גיבשו מתודולוגיה סדורה המגדירה את תהליך אישור מתן ההתחייבויות המותנות של הממשלה ואת ניהול הסיכונים הכרוכים בהן¹⁰⁵.

במאמר שפרסמה קרן המטבע העולמית בשנת 2016 נטען כי יש נטייה לממש התחייבויות מותנות בזמני משבר, וכי יש מתאם ביניהן. עוד נטען במאמר כי רגישות להשפעותיהן של התממשות התחייבויות מותנות קטנה במדינות בעלות מוסדות איתנים וצמיחה המתאפיינת בשוונות נמוכה. לפיכך סיכונים הכרוכים במתן התחייבויות מותנות באים לידי ביטוי ביתר שאת בשעת משברים פיננסיים, שבהם חלה עלייה בתנודתיות וברמת אי-הוודאות בשווקים ובד בבד חלה הרעה בחוסנו הפיננסי של המשק. משברים אלה מביאים לעלייה במימוש ההתחייבויות המותנות

98 יחידת החוב משתמשת במקורות מידע שונים להכנת מפת סיכונים פיננסיים, ובהם מידע המפורסם בדוחות הכספיים של הממשלה ומידע ממקורות ממשלתיים ומדיניים, כגון חטיבות אגף החשכ"ל, בנק ישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וחברת ענבל.

99 כתיבתם נתמכה בהמלצות ארגונים בין-לאומיים, בהתבסס על ספרות אקדמאית ובדומה ליישום המקובל ביחידות מקבילות לניהול חוב בעולם.

100 המודלים נדרשים להתעדכן בתדירות קבועה ולכל הפחות פעם בשנה.

101 התרחישים משתנים בהתאם לסיכונים שנבחנו וכוללים תרחישי לחץ ותרחישי קיצון.

102 כרית הנזילות היא יתרת המזומנים המינימלית שמחליטה ממשלה להחזיק, הנקבעת כדי לעמוד בהתחייבויות הממשלה ביעילות המרבית. מדינת ישראל שומרת על כרית נזילות המבוססת על אסטרטגיית ניהול סיכונים שנותנת מענה להתמודדות עם מצבים שונים ומתוך מניעים שונים.

103 התחייבויות מותנות נחלקות לשני סוגים עיקריים: (א) התחייבויות המבוססות על הסכמים חוזיים בין הממשלה למקבל ההתחייבות בדומה לקרנות הון; (ב) התחייבויות משתמשות - התחייבויות הממשלה שאינן נובעות מהסכם ממשי ורשמי אלא ממחויבות מוסרית של הממשלה לתמיכה פיננסית, בעת הצורך.

104 עמיתת קורת - מכון מילקן, **ניהול ומדידת סיכונים הגלומים בהתחייבויות מותנות של הממשלה** (אוגוסט 2012), מחקר מס' 58, עמ' 1.

יצוין כי במדינות שונות קרו מקרים שונים שבהם ממשלות נאלצו לשלם תשלומים גבוהים שערערו את יציבותן הפיסקלית בשל הקצאה חסרת אחריות וטיפול לא הולם בסיכונים הנובעים מהתממשות התחייבויות.

105 ראו: OECD. 2005. *Advances in Risk Management of Government Debt*, Chapter 6: "Explicit Contingent (1)"; Cebotari, A., J. Davis, L. Lusinyan, A. Mati, P. (2); *Liabilities in Debt Management*, ISBN 92-64-10441-0; Mauro & R. Velloso. 2008. "Fiscal Risk: Sources, Disclosure and Management", International Monetary Fund.

של הממשלה, וזו עלולה להביא לגידול בהוצאות הממשלה והחוב הממשלתי ובכך להגביר את קשיי המימון של הממשלה¹⁰⁶.

לקרנות הון עשויה להיות השפעה מיידית על גובה יתרות המזומנים שתוצא מדינה לשמור, בייחוד ביחס לקרנות שעשויות להתממש במהירות ובסכומים גבוהים. יחידת החוב משקללת במסגרת עבודתה הפנימית את היתכנות המימוש של קרנות הון במסגרת ניהול כלל ההתחייבויות של הממשלה בתרחישים שונים, כדי להיערך להעמדת הכספים במועד הנדרש בהתאם להתחייבויותיה כלפי הקרנות. לצד האמור, התממשות מצבים המצריכים מימוש של קרנות הון מתפתחים לאורך זמן ונותנים למדינה שהות להיערך לגיוסים. כמו כן, מימוש כספי קרנות הון מדורג על פי רוב, אף אם נדרש להוציא כספים עקב התממשות אירוע ביטוחי, המתאפיין בביצוע הוצאות גדולות בתקופה קצרה. לרוב ההוצאה תתבצע לאורך זמן ולא בבת אחת, וזאת משיקולים שאינם מימוניים, בפרט בשל הצורך בתכנון ההוצאות ובתיאום עם כמה גורמים בעניין.

לנוכח השפעת קרנות הון על כלל סך התחייבויות הממשלה מומלץ כי יחידת החוב תציג באופן עיתי להנהלת משרד האוצר ולשר האוצר את המשמעויות הכלכליות של גיוס כספים רבים למימוש קרנות הון, בייחוד בעיתות חירום, בכמה קרנות הון בד בבד ובזמן קצר. מידע כאמור צפוי לסייע בהחלטות על הקמת קרנות הון, אופן תקצובן ומימושן.

סעיף 2 לתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף), תשל"ג-1973, מגדיר את הזכאים לקבלת פיצויים בשני תבחינים: (א) ניזוק¹⁰⁷ בשיעור שנקבע בתוספת לחוק; (ב) הניזוק בנזק עקיף שנגרם כתוצאה מנזק מלחמה בתחום ישוב ספר¹⁰⁸ (להלן - המסלול האדום). לפי הדוחות הכספיים לסוף שנת 2022 בקרן הפיצויים נצברה יתרה בסך של 17.7 מיליארדי ש"ח. בהתאם לנתוני רשות המיסים, ניצול כספי הקרן במלחמת חרבות ברזל היה מדורג ועד לחודש יולי 2024 נוצל סך של כ-3.5 מיליארדי ש"ח מתקציב הקרן בגין המסלול האדום כולל מקדמות. בדצמבר 2023, כחודשיים לאחר תחילת המלחמה, פורסמו תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף) (חרבות ברזל) (הוראת שעה), התשפ"ד-2023 (להלן - התקנות החדשות). במסגרת זו הורחבו ההגדרות למתן פיצוי עקיף לניזוקים. מימוש קרן הפיצויים למתן פיצוי ישיר ועקיף לפי המסלול האדום והתקנות החדשות לניזוקי מלחמת חרבות ברזל התבצע גם בצורה מדורגת. לדוגמה, במהלך שלושת החודשים הראשונים למלחמה נוצלו 4.76 מיליארד ש"ח מהקרן - בחודש הראשון למלחמה (אוקטובר 2023) נוצלו 0.37 מיליארד ש"ח, בחודש השני למלחמה נוצלו 0.89 מיליארד ש"ח נוספים ובחודש השלישי למלחמה נוצלו עוד 3.5 מיליארד ש"ח. לפי הדוחות הכספיים לסוף שנת 2023 יתרת קרן הפיצויים נאמדה ב-12.9 מיליארדי ש"ח.

בדוח מבקר המדינה מ-2012¹⁰⁹ שהתייחס לנזקי מלחמת לבנון השנייה צוין כי "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".

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 כתוצאה מכך.

בתשובת אגף החשכ"ל נכתב כי הכספים נצברו בקרן הפיצויים בהתאם לשיעורים שנקבעו בחוק ובתקנות ובניכוי ההוצאות שהיו לאורך השנים. עוד נכתב כי מהבחינה המימונית אגף החשכ"ל ערוך למימון הפעילות השוטפת, לרבות קיום התחייבויות הממשלה, וללא קשר לכספים שנצברו באופן תקציבי ומימוני בקרן.

106 ראו: Bova, M. E., Ruiz-Arranz, M., Toscani, M. F. G., & Ture, H. E. (2016). The fiscal costs of contingent liabilities: A new dataset. International Monetary Fund.

107 מי שהיה בעל הנכס ביום שנגרם לו הנזק או מי שהוכיח, להנחת דעתו של המנהל, כי הוא הנושא בהוצאות שיקום הנזק, או שניהם ביחד, הכל כפי שקבע המנהל.

108 שווי של נזק עקיף מוגדרות בחוק.

109 מבקר המדינה, דוח שנתי 2012, "מאזן המדינה ליום 31.12.06 - ניהול כספי קרנות ופיקדונות", עמ' 160.

מאפייני מלחמת חרבות ברזל מצביעים על היקף נזקים רב הנובע בין היתר מהתארכותה. לא מן הנמנע כי הרחבת התקנות למתן פיצוי תלווה במקביל בירידה בהכנסות המדינה ובדרישות להגדיל את מסגרת התקציב. משכך, מתחדד הצורך בנקיטת מדיניות פיסקלית אחראית בידי משרד האוצר ובהפקת לקחים בדבר היקף הפיצוי הניתן והתאמת היקף היתרות בקרן לפיצויים המתוכננים.

השאת הכספים

השאת כספי קרנות הון יכולה להבטיח את ערכם מבחינה ריאלית ולהגדיל את סך המקורות העומדים לזכותן. ניהול מערך השקעות חיוני בקרנות הון שאינן רישומיות ומחזיקות בכספים בחשבונות ייעודיים, בדומה לקרן העושר. בקרנות הון רישומיות לא מתקיים ניהול השקעות, לכן השאת הכספים בהן מותנית בקיומם של הסכמים בדבר קבלת תשואה ובגובהה, בגין השימוש בכספיהן.

בדוח הקודם נכתב כי לרוב החשכ"ל מפקיד את כספי קרנות ההון בחשבון הכללי שמנוהל בבנק ישראל (להלן - החשבון הכללי), שבו מתנהלות פעולות כספיות רבות ומגוונות. עוד נכתב כי החשכ"ל קובע את שיעור הריבית שישלם לצד שהפקיד אצלו כספים, ולכל קרן הון נקבע שיעור ריבית אחר בהסכם או במסמך יסודי. זאת ועוד, על כספי כמה קרנות הון שהופקדו בחשבון הכללי משלם החשכ"ל, לפי החלטתו, שני שלישי "ריבית חשכ"ל"¹¹⁰. משרד מבקר המדינה העיר לחשכ"ל בעבר כי עליו להסדיר בנהלים או בהוראות תכ"ס את אופן הטיפול בכספי קרנות הון, את אופן הפקדתם ואת העקרונות שלפיהם ייקבע שיעור הריבית שתשולם¹¹¹.

בהוראת תכ"ס 2.2.9 נקבע כי חשב המשרד ינהל את הכספים המיועדים לפעילות של קרן הון חוץ-תקציבית או פיקדון צד ג' במסגרת פיקדון אצל החשכ"ל, אלא אם כן התקבל אישורו לניהול הכספים במסגרת שונה. פעולה זו צפויה לזכות את הקרן החוץ-תקציבית או פיקדון צד ג' בריבית שתתקבל מהחשכ"ל בהתאם להסכם שייקבע עם כל אחד מהם ובהתאם לכך יזוכה תקציב הכנסותיהם. עוד נכתב בהוראה כי חשב המשרד יפנה לחשב מטה החשכ"ל לצורך הכנת הסכם פיקדון ובו יוצגו העקרונות שיש לכלול במסגרת הסכם הפקדת כספי פיקדונות אצל החשכ"ל. עקרונות אלה¹¹² כוללים תיאור כללי של מקור הכספים ומטרתם וכמו כן נקבעו בהם התנאים¹¹³ הכלליים של ההפקדה, ובכללם הנחיות הנוגעות לריבית על ההפקדה, לרבות סוג הריבית, שיעור הריבית, מועד חישוב הריבית ושיטת חישוב הריבית.

בתרשים להלן מוצג אופן יישום הוראת תכ"ס 2.2.9 בעניין הכנת הסכם פיקדון עבור כל הפיקדונות שהופקדו באגף החשכ"ל על ידי ישויות ממשלתיות שונות וכספים שאגף החשכ"ל ייעד לפעילות מסוימת נכון למועד סיום הביקורת.

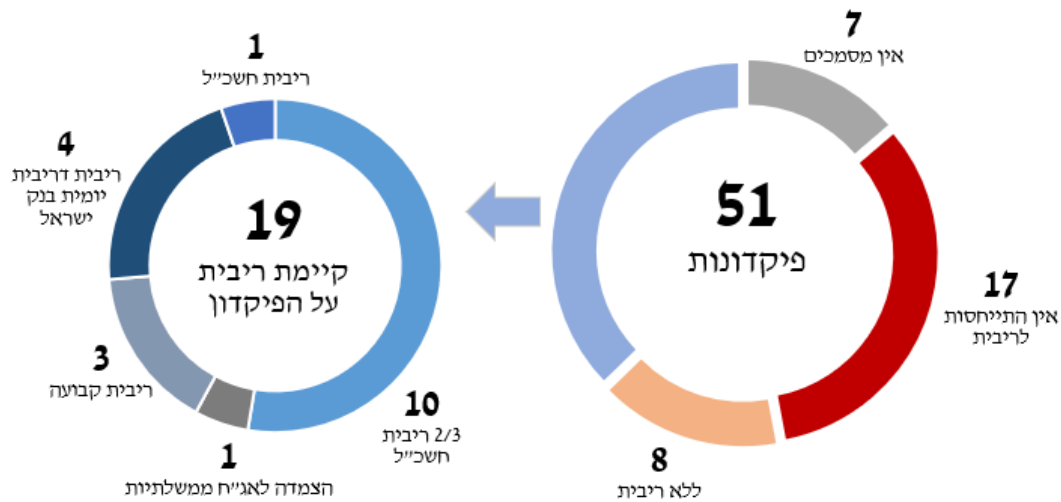
¹¹⁰ גובה הריבית נקבע בהתאם להוראת תכ"ס 3.1.1 "קביעת שיעורי ריבית". הריבית, בשיעור הנקבע מפעם לפעם ומתפרסם על ידי החשכ"ל, משמשת את משרדי הממשלה לצורך התקשרויות עם גורמים שונים, בהתאם לתנאי ההתקשרות. מדובר בריבית בנק ישראל בתוספת הנקבעת על ידי החשכ"ל, ששיעורה נכון למועד סיום הביקורת הוא 1.5%, בדומה לריבית הפריים. נכון למועד סיום הדוח, באוקטובר 2024, שיעורה של ריבית החשכ"ל היה 6%.

¹¹¹ מבקר המדינה, **דוח שנתי 2008** (2008), "מאזן המדינה ליום 31.12.06 - ניהול כספי קרנות ופיקדונות", עמ' 160.

¹¹² העקרונות מפורטים בנספח ד' בהוראת תכ"ס 2.2.9.

¹¹³ קיימים כמה תנאים: (א) שיטת ההפקדה - על פי דרישה או בהתאם ללוח סילוקין שיקבע מראש, כגון החזרי קרן שווים, שפיצר, בלון; (ב) שיטת ההצמדה - אם ההפקדה צמודה יש להתייחס לבסיס ההצמדה, כגון מדד המחירים לצרכן ושע"ח, אגב פירוט של סוג המדד ושער הבסיס.

תרשים 15: התפלגות הכנת הסכמים לקביעת שיעור הריבית בהפקדת כספי פיקדון אצל החשב"ל*



על פי נתוני אגף החשכ"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הרשימה כוללת את כל 54 הפיקדונות הקיימות בחשבון החשכ"ל למעט שלוש קרנות סטטוטוריות שעליהן לא דיווח החשכ"ל: שתי קרנות סטטוטוריות שבהן הוסדר מערך ניהול השקעות (קרנות אג"ח מיועדות וקרן העושר); וקרן הניקיון, שאגף התקציבים הגדיר כקרן תקציבית.

מהתרשים עולה לגבי 51 פיקדונות (קרנות הון ופיקדונות צד ג') כי ב-47% מתוכם לא נמצאו מסמכי יסוד או שאין מסמכים הנוגעים לשיעור הריבית, כי בעניין 37% מהם קיים הסכם בו נקבעה גובה הריבית שתשולם, וכי בעניין 16% מהם נקבע בהסכם כי לא תינתן ריבית עבור הכספים המוחזקים בחשבון הפיקדון בחשכ"ל. מתוך הפיקדונות בהם קיימת ריבית ב-53% מתוכם נקבעה שיעורה על שני שלישים מריבית החשכ"ל - 4% נכון לסיום תקופת הביקורת. בפיקדונות אחרים בהם לפי ההסכם קיימת ריבית נקבע שיעורה בגובה ריבית דריבית יומית בנק ישראל - 4.5% נכון לסיום תקופת הביקורת (21% מהפיקדונות), בשיעור קבוע שאינו משתנה שנה בין 0.2% ל-1% (16% מהפיקדונות), בגובה ריבית חשכ"ל - 6% נכון לתקופת סיום הביקורת (5% מהפיקדונות) ובהצמדה לאג"ח ממשלתית (5% מהפיקדונות).

הביקורת העלתה כי הוראת תכ"ס 2.2.9 בעניין הכנת הסכם פיקדון להפקדת כספי 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.

בנק ישראל מזכה את החשכ"ל בריבית הפריים על הכספים המופקדים בחשבון הכללי. מדובר, ככלל, בריבית בשיעור גבוה מזה שמשלם החשכ"ל בעד כספי הפיקדונות שהופקדו בחשבון הפיקדון בחשכ"ל, ובכלל זה קרנות הון חוץ-תקציביות. פער הריביות הנצבר לזכות החשבון הכללי מסייע להפחתת עלויות גיוס ההון של הממשלה במסגרת פעילות יחידת החוב.

בפברואר 2025 מסר אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה טבלה המרכזת את התשואות של כל הפיקדונות:

לוח 8: תשואות פיקדונות בחשבון החשב הכללי בשנת 2023

מספר הפיקדונות	התשואה
7	ריבית בנק ישראל - 4.5%
12	0.75%
1	0.61%
1	0.2%

המקור: נתוני אגף החשב"ל.

מהלוח עולה כי בשנת 2023 שיעור התשואה ב-7 פיקדונות עמד על ריבית בנק ישראל בגובה של 4.5%, ב-12 פיקדונות שיעור התשואה עמד על 0.75% ובשני פיקדונות שיעור התשואה היה נמוך מזה.

תשואה נמוכה עבור הפקדת כספי קרנות הון חוץ-תקציביות בחשבון הכללי עלולה לחשוף את יתרת ערכן לשחיקה ריאלית, בייחוד בסביבת אינפלציה עולה. באופן דומה, ערכם של כספי קרנות ההון התקציביות נשחק באופן ריאלי עקב אי-השקעתם. מנגד, הכנסות קרנות ההון המתקבלות ממקורות שונים מגדילות את ערכן. כאשר מקור ההכנסות הוא תקציב המדינה או הכנסות ממס או מאגרה יש לממשלה שליטה מסוימת על היקף ההפקדות לקרנות ההון ועל מועד ביצוען.

להלן כמה דוגמאות לשליטת הממשלה על היקף מקורות ההכנסה של קרנות הון ועל מועד ההפקדות: (א) בקרן ערבויות מדינה מוקצה מפעם לפעם תקציב מדינה ייעודי המשתנה בהתאם לצורכי הקרן; (ב) בקרן הפיצויים עודכנו כמה פעמים בהוראת שעה שיעורי ההפקדות לקרן בשנים האחרונות, וזאת בהתאם ליתרה הצבורה בה ולצורכי המימוש העתידיים שנבחנו באותן נקודות זמן; (ג) תעריף הפרמיות שמשלמים משרדי הממשלה לקרן הפנימית, ומשמש מקור עיקרי להכנסותיה, נקבע בהתאם לגובה ההון העצמי¹¹⁴ הנדרש, שנקבע ומתעדכן בכפוף לתוצאות תהליך ניהול הסיכונים שמבצעים עובדי הקרן הפנימית.

היכולת לשלוט בהיקף קרנות ההון ובמועד ההפקדות בהן, כפי שבאה לידי ביטוי בדוגמאות שלעיל, מעלה שאלה בדבר נחיצות השאת ערכן כדי להשיג את מטרותיהן זולת העמידה בהוראות החוק, כאשר קיימת לכך התייחסות בתוכן. לעיתים היכולת להשפיע על הון של קרנות ההון בכל עת עשויה ליתר את הצורך בהשאת הכספים, מנטרלת השפעות אינפלציוניות ומאפשרת התאמה למצב הקיים¹¹⁵. על כן יעילות השאת ערך קרנות ההון נדרשת להיבחן מול התועלת המצרפית המופקת באמצעות ויתור עליה לאורך זמן, בייחוד כאשר הוראות החוק אינן מתייחסות לצורך בהשאת ערכן.

לשיטת משרד האוצר, בקרנות הון בהן יש שליטה של הממשלה על היקף מקורות הכנסותיהן ועל מועד ההפקדות אליהן (למשל, שינוי בתקצוב קרן ערבויות מדינה בתקציב המדינה מדי פעם), יתרת הכספים הצבורה בכל נקודת זמן בקרנות אלה אינה תלויה באופן השקעת הכספים או בסביבה האינפלציונית. משכך הצורך בהשקעת הכספים ובזקיפת ריבית בקרנות אלה פוחת.

נמצא כי הריביות שזוקף החשב"ל ל-19 פיקדונות (37% מהפיקדונות), שהיקפם 16.8 מיליארד ש"ח, נעות בין 0.2% - 6%, וכי לרוב הפיקדונות (32 פיקדונות, ששיעורם 63% מכלל הפיקדונות) לא נזקפת ריבית כלל.

מומלץ כי אגף החשב"ל יבחן את הצורך בקביעת שיעור הריבית שתשולם בגין הפקדת כספי הפיקדונות בחשבון הפיקדון בחשב"ל, ויסדיר את העקרונות 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 בחשב"ל, יבחנו היעדים הכספיים שנקבעו לכל אחת מהקרנות ויכולת הממשלה להשפיע על היקפן ועל מועד ההפקדות בהן.

¹¹⁴ ההון העצמי של הקרן הפנימית מספק רובד הגנה נוסף לביטוחי המשנה שרוכשת הקרן.

¹¹⁵ לשם התאמה למצב הקיים ייתכן שיידרשו תיקוני חקיקה כדי לעמוד במגבלות הפיסקליות.

הסדרת המאפיינים המרכזיים בקרנות הון נבחרות

בלוח להלן מוצג סיכום של מידת ההסדרה של מאפיינים מרכזיים שהוזכרו לעיל (העברת עודפים, הבטחת ייעוד הכספים, צבירת ריבית) ברשימת קרנות ההון המובאת בביאור הרלוונטי בדוחות הכספיים לשנת 2023.

לוח 9: הסדרת מאפיינים מרכזיים בקרנות הון המוזכרים בביאור הרלוונטי בדוחות הכספיים לשנת 2023

שם הקרן	העברת עודפים/יתרות בין השנים	הבטחת ייעוד הכספים	צבירת ריבית
הקרן הפנימית לביטוחי ממשלה	x	x	✓
קרן המטרו	x	x	x
קרן העתקת מחנות צה"ל	x	x	x
קרן ערבויות המדינה	x	x	x
קרן הניקיון	✓	✓	x
קרן פיצויים (מס רכוש)	✓	✓	✓
קרן לאזרחי ישראל	✓	✓	*✓
קרנות אג"ח מיועדות	✓	✓	✓

קרן יזומה

קרן סטטוטורית

על פי נתוני אגף החשכ"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* קיים מערך ניהול השקעות במקום צבירת ריבית.

ניתן ללמוד מהלוח כי בחלק מקרנות ההון המופיעות בביאור הרלוונטי לא הוסדרו המאפיינים המרכזיים, שנועדו לתמוך במטרות השונות של קרנות אלה. נמצא כי בקרנות ההון המופיעות בביאור בדוחות הכספיים שאינן סטטוטוריות לא הוסדרו המאפיינים המרכזיים הנדרשים להבטחת הגשמת ייעודן. בהתאם לכך, ברוב קרנות ההון הסטטוטוריות שנבחנו (בשלוש מארבע הקרנות - קרן הפיצויים, קרן לאזרחי ישראל וקרן אג"ח מיועדות) הוסדרו כל המאפיינים המרכזיים, ובקרן הון סטטוטורית נוספת (קרן הניקיון) הוסדרו רוב המאפיינים; ולעומת זאת ברוב קרנות ההון היוזמות (בשלוש מארבע הקרנות - קרן המטרו, קרן העתקת מחנות צה"ל וקרן ערבויות מדינה) לא הוסדרו כלל המאפיינים המרכזיים, ובקרן הון יזומה נוספת (הקרן הפנימית לביטוחי ממשלה) הוסדר מאפיין אחד בלבד.

הקמת קרן הון בהליך של חקיקה מדגישה את המעמד שהוקנה לה בידי המחוקק ועל כוונתו להפריד את פעילותה מתקציב המדינה. בקרנות הון סטטוטוריות מושם דגש על שמירה על ייעוד הכספים, על העברת עודפי התקציב בין השנים וכן על צבירת ריבית בעד יתרת הכספים הצבורה או על השקעתה. מאפיינים אלה נועדו לאפשר את השגת המטרות שלשמן הוקמו קרנות ההון הסטטוטוריות במשך הזמן ללא תלות בגורמים שונים.

קרנות הון יזומות חסרות, ככלל, את רוב המאפיינים המרכזיים שנועדו לשמור על מטרותיהן על פני זמן. הקמת קרנות יזומות בדרכים שונות מובילה לכך שתיתכן שונות במאפייניהן, אף אם הן נועדו להשיג מטרות דומות.

הביקורת העלתה כי אין אחידות בהסדרת מאפייני קרנות ההון לעניין הבטחת ייעוד הכספים, דרכי העברת העודפים או היתרות בין השנים ואופן 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.

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 מעמדם ולהבטחת השגת ייעודן בעתיד.

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, יחסית לעלייה החדה בהכנסות המדינה בשנת 2022.

השפעות המלחמה יצרו אתגר משמעותי למדינת ישראל לרבות על כלכלת המדינה. הממשלה נדרשה לפעול לתמיכה במכלול הפעילות המלחמתית והאזרחית, לבצע שינויים בהוצאות הממשלתיות, להחליט על סדרי עדיפויות שונים ולבצע התאמות נדרשות בתקציבי המשרדים הממשלתיים. השפעות המלחמה התבטאו בעיקרן בעלייה חדה בהוצאה הציבורית, בייחוד על הוצאות ביטחוניות, בירידה בשיעור התעסוקה ובקיטון ההוצאה הפרטית. 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 המאקרו-כלכליים של מדינת ישראל. התמשכות המלחמה מעבר למועד הכנת הדוחות הכספיים ולמועד סיום הביקורת סומנת 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 והוצאות בפרויקטים גדולים ומערכתיים, ריכוז אמצעים כספיים להשגת מטרות שונות וניהול כספים והשאתם לטובת הדורות הבאים. תוקפן ומעמדם של קרנות הון נקבע במסמכי היסוד להקמתן והן נבדלות בעיתוי מימושן, ביעודן 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, לכן 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 ובהגשמת ייעודן על פני זמן. פערים אלה מתייחסים בעיקר לדרכי העברת עודפים, להבטחת ייעוד הכספים שנצברו בהן ולדרכי השמירה על ערכם הריאלי ועל השאתם. עוד נמצא כי היעדר מתווה מוסכם בין אגף התקציבים ואגף החשב"ל פוגע בשלמות הצגת המידע אודות קרנות הון ועלול לגרום לשימוש פסול בהן ככלי עוקף תקציב מדינה וללא הצדקה.

ראוי כי הנהלת משרד האוצר, ובכלל זה אגף התקציבים ואגף החשב"ל, יבחנו מחדש את השימוש במנגנון הקרנות, הצורך אותו הוא ממלא, היקפו והגידול המשמעותי שחל בשימוש בו בעשור האחרון. עוד ראוי כי אגף התקציבים ואגף החשב"ל יפעלו לגיבוש מתווה אחיד להגדרת קרנות הון (תקציביות וחופ' תקציביות), להקמתן, למאפייניהן ולתיאום מידע בכל הנוגע להיקפן ולמעקב אחריהן בכל עת, ובכלל זה אופן רישומם המלא. מתווה כאמור יקדם בהירות, וודאות ואמינות בכל הנוגע לתהליכי תקצוב קרנות ההון ורישומן בדוחות הכספיים ויבטיח כי הקמת קרנות הון תעשה על פי כללים ברורים ושקופים ובמקרים בהם הדבר נדרש. שימוש במסמכי יסוד סדורים וקביעת מנגנון אחיד להגדרת מאפייני הקרנות יסייע להבטיח כי קרנות הון יוקמו רק במקרים המחייבים את הקמתן, ימנעו את הקמתן שלא לצורך, ויסייעו להבטחת הגשמת ייעודן על פני זמן.