

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ו | מאי 2026



**הדוחות הכספיים
של מדינת ישראל
ליום 31.12.24 -
ערבויות המדינה**



הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.24 - ערבויות המדינה

רקע

בסעיף 12 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], נקבע כי מדי שנה, במועד שיקבע המבקר אולם לא יאוחר משישה חודשים לאחר תום שנת הכספים של המדינה, ימציא שר האוצר למבקר המדינה "דין וחשבון כולל על ההכנסות וההוצאות של המדינה באותה שנה". עוד נקבע בסעיף כי במועד שיקבע המבקר, אולם לא יאוחר מתשעה חודשים לאחר תום שנת הכספים של המדינה, ימציא שר האוצר למבקר המדינה את "מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה למועד תום שנת הכספים". הדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה ל-31.12.24 הוגשו למבקר המדינה ופורסמו ב-29.6.25.

שנת 2024 הסתכמה בגירעון חשבונאי נטו של כ-241 מיליארד ש"ח. יחסית לשנת 2023 הגירעון החשבונאי נטו גדל בכ-101 מיליארד ש"ח. הגירעון החשבונאי נטו בשנת 2024 נבע מגידול בהוצאות המדינה יחסית לשנת 2023, ובפרט גידול של 112 מיליארד ש"ח בהוצאות בגין מלחמת חרבות ברזל (גם - המלחמה). התוצר בשנת 2024 צמח בשיעור של 0.9%. אומנם מדובר בהאטה לעומת שנים קודמות, אך בהתייחס לתחזיות של בנק ישראל והכלכלן הראשי, מדובר בשיעור צמיחה גדול, כמעט כפול מהצפוי (צפי צמיחה של 0.5%).

שנה זו הייתה מאתגרת במיוחד למשק הישראלי ולממשלת ישראל, אשר התנהלה בצל השלכותיה הכלכליות, הביטחוניות והחברתיות של המלחמה. המלחמה שהחלה באוקטובר 2023 השפיעה באופן משמעותי על הכלכלה הישראלית ועל הוצאות הממשלה אשר גדלו באופן חד, בעיקר בעקבות תגבור תקציבי הביטחון, מתן מענה הומניטרי ונפשי לאזרחים בעורף, פינוי תושבים מיישובי עוטף עזה ומיישובים רבים בצפון וכן השקעה נרחבת בשיקום תשתיות אזרחיות וביטחוניות שנפגעו.

מהבחינה המוניטרית התאפיינה שנת 2024 בתנודתיות בשער החליפין, בלחצים אינפלציוניים מוגבלים ובהמשך מדיניות ריבית מרסנת מצד בנק ישראל. בסוף השנה קצב האינפלציה השנתי היה 3.2%, ריבית בנק ישראל הייתה 4.5% ושער הדולר היה 3.65 ש"ח לדולר.

חוסר הוודאות הכלכלית הוביל לעלייה חדה בצורכי המימון בעקבות הימשכותה והתעצמותה של מלחמת חרבות ברזל, והדבר הביא לגידול ניכר בהיקפי גיוס החוב של שנת 2024. גיוסי חוב בוצעו בשוק המקומי הסחיר ובשוקים הגלובליים והסתכמו בכ-278 מיליארד ש"ח, לעומת גיוס של 160 מיליארד ש"ח בשנת 2023. בהתאם לכך, היחס בין החוב הממשלתי לתוצר עלה בשנת 2024 לשיעור של 67.9% לעומת 61.5% בשנת 2023. ברקע העלייה בחוסר הוודאות, שלוש חברות דירוג האשראי הבין לאומיות הורידו את דירוג האשראי ואת תחזית הדירוג. למלחמת חרבות ברזל השפעה שלילית מהותית על המדדים המקרו-כלכליים של מדינת ישראל. המשך התמשכות המלחמה בשנת 2025 מעבר למועד הכנת הדוחות הכספיים ולמועד סיום הביקורת



טומן בחובו הרעה נוספת במדדים אלה, ולפיכך מתחייבת נקיטת מדיניות פיסקלית אחראית בהובלת משרד האוצר.

ערבויות המדינה הן כלי פיננסי ייחודי שמטרתו לסייע לפיתוח ולעידוד של ענפים בעלי חשיבות כלכלית במשק הישראלי. הערבויות ניתנות בהתאם לחוק ערבויות המדינה, התשי"ח-1958 (חוק ערבויות המדינה או החוק), ומנוהלות על ידי אגף החשב הכללי במשרד האוצר. כמו כן הערבויות ניתנות מכוח חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959; תקנות הנכים (תגמולים ושיקום) (ערבויות למלוות נכים), התשי"ד-1954; תקנות הנכים (תגמולים ושיקום) (ערבויות להסכמים), התשט"ו-1955; וכן מכוח חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"י-1950.

ערבויות המדינה הן כלי פיננסי ייחודי, מסוג התחייבות תלויה, שמטרתו לסייע לפיתוח ולעידוד ענפים בעלי חשיבות כלכלית במשק. כלי זה הוא ללא עלות עכשווית ועם "סבירות גבוהה" שגם לא יכלול עלות עתידית, הנותן מענה לכשלי שוק במנעד קשת האינטרסים הממשלתיים, ומעודד מנועי צמיחה כגון: הוזלת מימון לעסקים קטנים ובינוניים ותמיכה ביצואנים מקומיים. עם זאת, יש להביא בחשבון את חוסר הוודאות בנוגע למועד ולהיקף של התשלום (אם וכאשר יידרש). שימוש נרחב במתן ערבויות מדינה עלול לגרום להכבדה פיסקלית, להורדת דירוג האשראי ולפגיעה ביכולת הגיוס, כפי שקרה במדינות שונות באירופה לאחר המשבר הפיננסי של שנת 2008.



נתוני מפתח

<p>67.9%</p> <p>יחס חוב תוצר לשנת 2024</p>	<p>4</p> <p>ישויות ממשלתיות</p> <p>לא הגישו לחשב הכללי דוחות כספיים מבוקרים במועד הנדרש בכל אחת מחמש השנים האחרונות, 2020 - 2024</p>	<p>כ-88%</p> <p>שיעור הישויות שהגישו במועד הנדרש דוחות כספיים מבוקרים לסוף שנת 2024</p>	<p>135.6</p> <p>מיליארד ש"ח</p> <p>הגירעון התקציבי לשנת 2024 בצל מלחמת חרבות ברזל</p>
<p>כ-75%</p> <p>מהבקשות שהוגשו לקרן ההלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בערבות המדינה לא אושרו בוועדת האשראי של אגף החשב הכללי לשנים 2023 - 2024</p>	<p>כ-69%</p> <p>מהבקשות שהוגשו לקרן ההלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בערבות המדינה לא אושרו על ידי הגוף המתאם בשנים 2023 - 2024</p>	<p>3.5</p> <p>מיליארד דולר</p> <p>החל משנת 2015 גובה כתב הערבות לחברת אשרא, החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ, לא השתנה, על אף הגידול בהיקפי התוצר והייצוא</p>	<p>כ-60</p> <p>מיליארד ש"ח</p> <p>מסגרת ערבויות המדינה נכון לשנת 2024, בהתאם לחוק ערבויות מטעם המדינה</p>

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-נובמבר 2025 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בניהול ערבויות המדינה. הבדיקה נעשתה בעיקר באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (אגף החשב הכללי או אגף החשכ"ל). בדיקות השלמה בוצעו בין היתר באגף התקציבים שבמשרד האוצר (אגף התקציבים); בחברת ענבל חברה לביטוח בע"מ (חברת ענבל), ברשות החברות הממשלתיות ובאשרא, החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ (חברת אשרא).



תמונת המצב העולה מן הביקורת

ניתוח מגמות העולות מהדוחות הכספיים ל-31.12.24

- שנת 2024 הסתכמה בגירעון חשבונאי נטו של כ-241 מיליארד ש"ח. יחסית לשנת 2023 הגירעון החשבונאי נטו גדל בכ-101 מיליארד ש"ח (מגירעון חשבונאי נטו של כ-140 מיליארד ש"ח לגירעון חשבונאי נטו של כ-241 מיליארד ש"ח). הגירעון החשבונאי נטו בשנת 2024 נבע מגידול בהוצאות המדינה יחסית לשנת 2023, ובפרט מגידול של 112 מיליארד ש"ח בהוצאות המלחמה.
- סך נכסי המדינה הנכללים בדוחות הכספיים גדל בשנת 2024 לעומת השנה הקודמת והסתכם בכ-2,116 מיליארד ש"ח, ועם זאת גדלו התחייבויות המדינה לכ-3,624 מיליארד ש"ח. לפיכך התחייבויות המדינה (נטו) הסתכמו בשנת 2024 בכ-1,508 מיליארד ש"ח.
- הוצאות המדינה בשנת 2024 הסתכמו בכ-985 מיליארד ש"ח לעומת כ-797 מיליארד ש"ח בשנת 2023 (גידול של כ-24%). מקורו העיקרי של הפער היה גידול של כ-27% בהוצאות בגין העברות ותמיכות שנבע, בין היתר, משינויים ביתרת החבות האקטוארית של קרנות הביטוח הלאומי (בשנת 2024 מרבית השינוי מיוחס לשימוש בווקטור הריביות העדכני) ומתשלומי תגמולי מילואים בגין המלחמה.
- הכנסות המדינה בשנת 2024 גדלו ב-87 מיליארד ש"ח יחסית לשנת 2023, מ-657 מיליארד ש"ח לכ-744 מיליארד ש"ח (גידול של כ-13%). הגידול נבע בעיקר מעלייה בשיעור של 14% בהכנסות ממסים ומאגרות, עקב העלייה במיסי מקרקעין ומע"מ, המשקפת עלייה בפעילות שוק הנדל"ן ועלייה בצריכה הפרטית, לאחר הירידה בשנת 2023 בעיקר לנוכח מלחמת חרבות ברזל, ועקב עדכוני חקיקה שנכנסו לתוקף בינואר 2025.
- החוב הממשלתי לסוף שנת 2024 היה כ-1,329 מיליארד ש"ח לעומת כ-1,127 מיליארד ש"ח בשנת 2023 - שיעור גידול של 17.9%. עיקר הגידול בחוב הממשלתי נבע מגיוס נטו חיובי, לנוכח צורכי המימון הגבוהים של הממשלה בגין המלחמה.
- בשל מצב החירום, נדרשה ממשלת ישראל לפעול לתמיכה במכלול הפעילות המלחמתית והאזרחית, לבצע שינויים בהוצאות הממשלתיות, לשנות את סדרי העדיפויות שלה ולבצע את ההתאמות הנדרשות בתקציבי המשרדים הממשלתיים בשישה תחומים עיקריים: (א) פעולות מערכת הביטחון וגופי הביטחון השונים, (ב) פעולות סיוע למפונים, (ג) פעולות לשיקום יישובי עוטף עזה - "מינהלת תקומה", (ד) פעולות לשיקום ולפיתוח של הצפון - "מטה יישום תנופה לצפון", (ה) קרן מס רכוש - פיצוי אזרחים, (ו) פעולות שבוצעו על ידי אגף החשב הכללי, המוסד לביטוח לאומי ומשרדי הממשלה העיקריים כדי להבטיח את הרציפות העסקית והאזרחית של מדינת ישראל.

**הגשת דוחות כספיים מבוקרים של ישויות המדינה לפני מועד פרסום הדוחות**

המאוחדים של המדינה - במסגרת הדוחות הכספיים של המדינה לשנת 2024 נכללו נתונים כספיים של 209 ישויות. עבור 156 (75%) מהישויות התקבלה חוות דעת חלקה בדוחות הכספיים, ועבור 36 (17%) מהישויות התקבלה חוות דעת עם הסתייגות בדוחות הכספיים. עם זאת, במועד הכנת הדוחות הכספיים של המדינה 25 (12%) מהישויות עדיין לא מסרו דוחות כספיים מבוקרים. עוד נמצא כי רוב הישויות שנכללו בדוחות הכספיים של המדינה בשנים 2020 - 2024 (כ-70% מהן, 158 ישויות) הגישו לפחות ארבעה דוחות מבוקרים בכל אחת מחמש השנים האחרונות במועד פרסום הדוחות הכספיים של המדינה. עם זאת, במועד פרסום הדוחות הכספיים של המדינה הגישו 13% (כ-29) מהישויות את דוחותיהן המבוקרים לכל היותר בשתיים מתוך חמש השנים האחרונות. שכיחותה של תופעה זו בקרב ישויות מאוחדות כמעט כפולה משכיחותה בקרב רשויות מדינה ומשרדי ממשלה (16% לעומת 9%, 20 לעומת 9 ישויות). כמו כן, 5% (12%) מהישויות לא הגישו כלל דוחות כספיים בכל אחת מחמש השנים האחרונות. אי-הגשת המידע במועד הנדרש פוגעת ביכולת להעריך את מצבן הכספי של הישויות, בבחינת מידת עמידתן של הדיווח עליהן בכללי החשבונאות המקובלים וכן בשלמות הדוחות הכספיים של המדינה. זאת מאחר שלאחר פרסומם של המידע המבוקר של ישויות אלו הוא עשוי להיות שונה באופן מהותי מהמידע שבהתבסס עליו הוכנו הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל.

**המערכות הכספיות המשפיעות על נכונות הנתונים בדוחות הכספיים** - נכון למועד

פרסום הדוחות, 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.

**ממשקי המערכות הכספיות המקוונות המבססות את נתוני הכספים עם מערכת**

המרכב"ה - כבר בדוח מבקר המדינה בנושא הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.18 העיר משרד מבקר המדינה כי: "לאור חשיבותן של המערכות הכספיות המשפיעות על נכונות הנתונים בדוחות הכספיים, על החשבונאי הראשי לפעול לכך שהן יבוקרו ויתממשקו באופן מלא למערכת המרכב"ה, כדי לאפשר לבקר את נתוני הדוחות הכספיים". עלה כי בדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2024 הדבר טרם תוקן.

**פרסום דין וחשבון על סכומי הערבויות שניתנו לפי חוק** - בשנים 2010 - 2024 פרסם

שר האוצר ברשומות שמונה פעמים דין וחשבון על ערבויות המדינה לאחר המועד שנקבע בחוק. עוד עולה כי לא פורסם כלל דין וחשבון על סכומי הערבויות לשנים 2010, 2015 ו-2019, וכי בדין וחשבון על סכום הערבויות לשנים 2010 - 2024 דווח על חריגה יומית ממוצעת של כ-94 ימי איחור מהמועד הנדרש בהתאם לחוק. למעשה הדין וחשבון של שר האוצר בעניין ערבויות המדינה פורסם ברשומות בשנים 2010-2024 רק ארבע פעמים (בגין





השנים 2013, 2018, 2021 ו-2024) במועד הנדרש בחוק מתוך 15 פעמים. נמצא כי משרד האוצר והעומד בראשו אינו מקיים את הוראת החוק במלואה. זאת מאחר שפרסם בשנים 2010 - 2024 רק ארבע פעמים דין וחשבון על סכומי הערבויות שניתנו במועד המתחייב מהחוק.

חישוב מסגרת הערבויות - נמצא כי אף שכבר בשנת 2006 המליץ משרד מבקר המדינה למשרד האוצר לעגן את שיטת החישוב של סכום תקציב המדינה שלפיו מחושבת מסגרת הערבויות בנוהל, במועד סיום הביקורת הנוכחית - נובמבר 2025, הדבר עדיין לא בוצע. עוד עולה כי אגף החשב הכללי העביר לצוות הביקורת את התחשיב שעל פיו נקבעה מסגרת הערבויות לשנת 2024 (כ-60 מיליארד ש"ח). לפי תחשיב זה סכום המסגרת הוא כ-10% מסך התקציב על שינויו נטו, בניכוי תקציב הפיתוח. מבדיקת צוות הביקורת במערכת מרכב"ה נמצא כי יש תקנות תקציב נוספות בסעיפים תקציביים שלא הופחתו בתחשיב כתקציב פיתוח. מדובר בתקנות הרשאה להתחייב אשר חלקן מוגדרות ואף רשומות בשמן כתקנות פיתוח. מבדיקת התחשיב עולה כי לא הופחתו כל תקנות הפיתוח הנכללות בתקציב המדינה כנדרש בחוק¹, והדבר משפיע על גובה מסגרת הערבויות.

קביעת קריטריונים לחלוקת ערבויות לחברות התעופה בשעת חירום - מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי החשיפה הכוללת בפועל של חברת ענבל בגין הנפקת הפוליסות לחברות התעופה לשנת 2024 הסתכמה כ-3.9 מיליארד דולר, מזה כ-83% לשתי חברות תעופה. בשנת 2023 הסתכמה החשיפה הכוללת בפועל של חברת ענבל בגין הנפקת הפוליסות לחברות התעופה בכ-4 מיליארד דולר, מזה כ-88% לשלוש חברות תעופה². בביקורת לא נמצא כי אגף החשב הכללי וחברת ענבל גיבשו מסמך קריטריונים מסודר מראש הקובע מהם הקריטריונים לחלוקת הערבויות לחברות התעופה. לדברי חברת ענבל היא פועלת בהתאם לנוהל פנימי שגיבשה להתנהלות בשעת חירום בתחום האווירי (הנוהל הפנימי)³ ועם זאת, כאמור בנוהל הנ"ל לא הוגדרו קריטריונים מפורטים.

גובה כתב הערבות ומסגרת החשיפות לביטוח סיכוני סחר חוץ - נמצא כי אגף החשב הכללי לא עדכן משנת 2015 את גובה כתב הערבות לחברת אשרא העומד על 3.5 מיליארד דולר, אף שהתוצר והיקפי הייצוא גדלו בשנים הללו בעשרות אחוזים (התוצר של מדינת ישראל גדל משנת 2015 ביותר מ-50%, והיקפי הייצוא עלו בכ-60% נכון לסוף שנת 2023). עוד עלה בביקורת כי בשנים האחרונות פנתה חברת אשרא כמה פעמים לחשב הכללי בבקשה לפתח מסלולים חדשים⁵ אך אגף החשב הכללי לא אישר את בקשתה בנושא,

1 בסעיפים התקציביים הבאים מפורטות תקנות פיתוח שלא הובאו בחשבון בתחשיב: משרד ראש הממשלה - 04, משרד הפנים - 06, הרשויות המקומיות - 18, משרד המדע התרבות והספורט - 19, המשרד לשירותי דת - 22, משרד החקלאות וביטחון המזון - 33, משרד התעסוקה - 36, משרד התחבורה - 40, מינהל מקרקעי ישראל - 98, הסכומים בתקנות הללו מסתכמים לכל הפחות בכ-2.5 מיליארד ש"ח.

2 מתחשיב של אגף החשב הכללי מאוגוסט 2025.

3 ראו חברת ענבל, הנחיית עבודה הקרן הפנימית בנושא: "הנפקת פוליסה אווירית לחברות התעופה בעתות מלחמה וטרור" (מאי 2025).

4 בהתאם לפרסומי הלמ"ס בנושא חשבונות לאומיים בשנים 1995 - 2023, פרסום 1969 (יולי 2025).

5 חברת אשרא מסרה כי פנתה כמה פעמים בשנים האחרונות בכתב ובעל פה לחשב הכללי כדי לקבל אישור לפתח מוצרים חדשים אולם לא קיבלה את האישור. ראו מכתב לחשב הכללי בנושא **תוכנית לביטוח ערבויות ליצואנים ישראלים מתאריך 26.6.23**, וכן ראו נייר **עבודה בנושא ביטוח מימון פרויקטים, מילוי 2023**.



בשים לב לכך שהמדינה בוחנת מזה מספר שנים את עתיד החברה ובכלל זה שינוי מבני והעברת פעילותה לחברת ענבל⁶. כתוצאה מאי הגדלת כתב הערבות ואי המענה לבקשת החברה לפיתוח מסלולים חדשים לא יכלה חברת אשרא להגדיל את נפח העיסקות מעל תקרת הביקוש ולפתח תוכניות חדשות לתמרוץ סחר החוץ.

היקפי כתבי ערבויות המדינה בהשוואה בין-לאומית - בביקורת עלה כי מסקירה בין-לאומית שהכינה חברת אשרא בשנת 2023 ובה נתוני השוואה בין חברות במדינות מקבילות בעולם המעניקות ביטוח סיכוני סחר חוץ עולה כי גובה מסגרות הערבות (החשיפה הביטוחית) לצורך חברות ביטוח לסיכוני סחר חוץ בכמה מדינות ה-OECD בעלות מאפיינים דומים לישראל בעולם הוא כ-8% - 9% מהתוצר (בפינלנד 22.4 מיליארד יורו, בדנמרק 37.7 מיליארד דולר ובשבדיה 60 מיליארד דולר), ואילו בישראל הוא כ-1% מהתוצר (3.5 מיליארד דולר). נמצא כי אגף החשב הכללי לא ביצע את העדכונים הנדרשים משנת 2015 ולא בחן את הגדלת כתב הערבות בהתאם לנהוג במדינות ה-OECD דבר שנדרש לצורך הרחבת היקף סחר חוץ והגדלת הייצוא, ובפרט בשנים של התכנסות תקציבית.

היעדר קוורום לקיום דירקטוריון בחברת אשרא - נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת - נובמבר 2025 אין קוורום לקיום דירקטוריון חברת אשרא, דבר הפוגע בהתנהלות החברה וביכולתה לפעול באופן המיטבי כגון קבלת החלטות בנושא פעילות ביטוח סחר חוץ של החברה, שינוי כתב הערבות שעומד על כ-3.5 מיליארד דולר משנת 2015, אישור הדוחות הכספיים השנתיים של החברה ועוד.

אי-פרסום נתונים באתר הקרן למתן הלוואות בערבות מדינה לעסקים קטנים ובינוניים - עולה כי נכון למועד הביקורת אין פרסום באתר הקרן הכולל מספר הבקשות להלוואה שהוגשו, מספר הבקשות להלוואות שאושרו בוועדת האשראי, היקפי האשראי וההלוואות שאושרו וריביות שהוצעו או ממוצע ריביות לפי שנים. עוד נמצא כי באתר הקרן ישנה קטגוריה של "נתוני הקרן" אולם היא אינה מכילה מידע כלשהו.

היקף בקשות שאינן מאושרות בקרן למתן הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים - עולה כי בשנתיים האחרונות רק כ-31% (5,099) מכמות הבקשות שהוגשו⁷, אושרו על ידי אחד מהגופים המתאמים, ורק כרבע מהבקשות (25%, 4,023) אושרו בוועדת האשראי, כלומר כ-75% מהבקשות שמוגשות במערכת נדחות ואינן מקבלות המלצה חיובית בוועדת האשראי להעמדת הלוואה. עולה כי כ-40% מהבקשות מוגשות באמצעות יועצים המגישים בקשות רבות גם כשברור שהם לא עומדים בתנאי סף ובקריטריונים הנדרשים לקבלת הלוואה. ואכן כ-70% מהן נדחות.


6 ראו מצגת ת"ע של מחלקת ערבויות מדינה, אגף החשב הכללי, לשנת 2025, ובה מוצגת משימה של מחלקת ערבויות באגף החשב הכללי לשנת 2025 לבצע בחינה להעברת פעילות החברה (אשרא) כדי לייעל את עבודתה. מהמצגת עולה כי יש כמה חלופות הן להליך המשפטי של העברה (פירוק, מיזוג, חברת בת) והן לבעלות החדשה (חברת ענבל או חברה בשוק הפרטי). אגף החשב הכללי מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2025 כי ככל הנראה החברה תמוג לתוך חברת ענבל.


7 כמות הבקשות שהוגשו הן הבקשות שנפתחו במערכת ועברו לטיפול הגוף המתאם, לעומת כמות הבקשות שנפתחו במערכת ונשארו פתוחות כי לא סיימו למלא את כל הפרטים ולצרף את המסמכים הנדרשים.





מנגנון לתביעות צד ג' - שיפור התהליך - יצוין כי אגף החשב הכללי פועל לשפר את תהליכי הגבייה והבקרה על הגבייה באמצעות שיתוף פעולה עם מינהל הגבייה הממשלתי, חידוד ההנחיות והעלאת המודעות בכנסים, ביצוע פיילוט מקצר תהליכים, והטמעת מודול החילוטם למערכת ה-SF (salesforce) שיאפשר בקרה הדוקה יותר בנושא החילוטם והסדרי חוב.


עיקרי המלצות הביקורת


מומלץ כי החשבונאי הראשי יפעל לכך שהמערכות הכספיות המשפיעות על נכונות הנתונים בדוחות הכספיים יבוקרו ויתממשקו באופן מלא למערכת המרכזי, כדי לאפשר לבקר את נתוני הדוחות הכספיים. 

על משרד האוצר והעומד בראשו לקיים את הוראות חוק ערבויות המדינה ולפרסם את נתוני ערבויות המדינה ברשומות בהתאם לנדרש בחוק. 

מומלץ כי אגף החשב הכללי יבחן את אופן קביעת מסגרת הערבויות. כמו כן, מאחר שהערבויות הן כלי עוקף תקציב ונועדו בין השאר להחיל עלויות מימון, לגשר על היצע הלוואות נמוך ולעודד את צמיחת המשק, היות שלעיתים הממשלה מרסנת את הוצאותיה כדי להקטין את הגירעון ומקצצת בתקציב במקום לנקוט פעילות אקטיבית לעידוד ולתמרוץ של המשק, מומלץ לבחון את הצמדת מסגרת הערבויות לפרמטרים פיננסיים שונים, הממחישים את קושי גיוס החוב ואיכותו במשק ולא להצמידה רק לגובה התקציב. 

מומלץ כי אגף החשכ"ל ואגף התקציבים יבחנו במשותף, בכפוף לחוות דעת משפטית, את התחשיב לקביעת מסגרת הערבויות, בדגש על הפחתת כלל תקציבי הפיתוח בתקציב המדינה, ויעדכנו בהתאם את אופן קביעת מסגרת הערבויות כנדרש בחוק ויעגנו זאת בנוהל. 

מומלץ כי חברת ענבל בשיתוף אגף החשב הכללי יעדכנו את הנוהל הפנימי באופן שיכלול הסדרה מראש של מספר קריטריונים בתרחישים שונים כדי שיתאפשר לתת מענה גמיש על מגוון אירועי חירום, יפיקו לקחים מאירועי עבר ויציינו כהסדרה מבעוד מועד בנוהל הפנימי מנגנון תמחור ערבויות מדורג הרלוונטי לשעת חירום מבעוד מועד על בסיס הפערים והידע שנצבר. זאת על מנת לתמרץ את חברות התעופה לחזור בהקדם האפשרי לפעול על בסיס הפוליסות הרגילות שבהן בוטחו לפני מצב החירום ולהימנע מכך שחברות התעופה ימשיכו להיות מבוטחות בפוליסות שהמדינה מעמידה לרשותן. 

מומלץ כי אגף החשב הכללי יבחן את גובה כתב הערבות לביטוח סיכוני סחר חוץ ואת המקובל במדינות ה-OECD בעלות מאפיינים דומים לישראל וישקול לעדכנו בהתאם למדדים הכלכליים הרלוונטיים. עוד מומלץ כי אגף החשב הכללי יבחן, בשיתוף עם חברת אשרא, את מנגנון התקרות לכל מדינה כדי לאפשר עידוד מיטבי של סחר החוץ בישראל, וכי הוא יעודד חדשנות ופיתוח תוכניות חדשות לתמרוץ סחר החוץ ולהגדלת הייצוא. 



מומלץ כי אגף החשב הכללי ורשות החברות הממשלתיות יסיימו בהקדם את ההליך לבחינת פעילות חברת אשרא והשינוי המבני הנבחן בה כדי שפעילות ביטוח סחר החוץ לא תיפגע תוך שיתוף פעולה מלא עם חברת אשרא ודאגה לכלל עובדיה. עד לקבלת כל החלטה אחרת על השר לשיתוף פעולה אזורי ושר הכלכלה והתעשייה להשלים את איוש מספר הדירקטורים הדרושים לקוורום קיום הדירקטוריון ולפעילות חברת אשרא.



מומלץ כי אגף החשב הכללי יפרסם באתר הקרן את נתוני הקרן הכוללים נתונים השוואתיים כגון מספר הבקשות להלוואה שהוגשו, מספר הבקשות להלוואות שאושרו בוועדת האשראי, היקפי האשראי וההלוואות שאושרו וריביות או ממוצע ריביות שהוצעו לפי שנים. זאת על מנת לשקף תמונה כוללת ובת השוואה על פעילות הקרן.

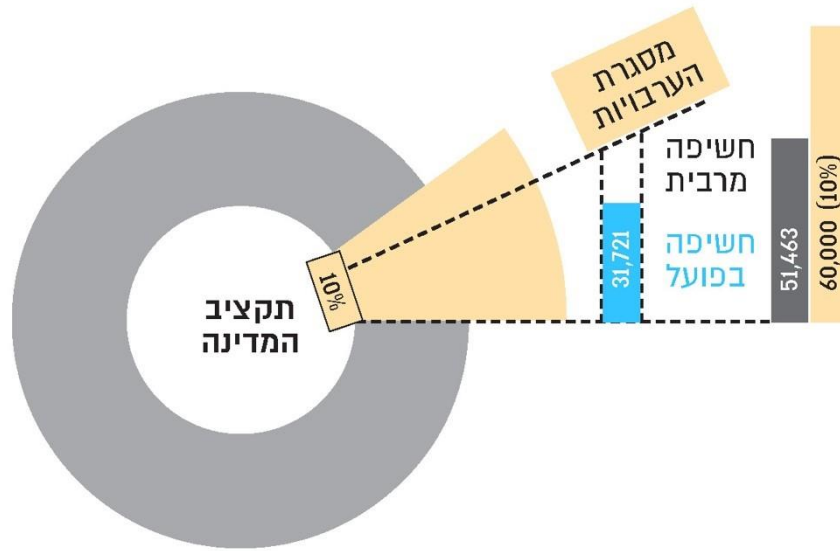


מומלץ כי אגף החשב הכללי יבחן את הפער בין הבקשות שמוגשות לבין הבקשות שנדחות ויפעל לצמצם את היקף הבקשות המוגשות על ידי יועצים שאינן עומדות בתנאי סף ולכן נדחות על ידי הגוף המתאם (בשיעור של כ-70%). זאת באמצעות שימוש בטפסים מקוונים שלא יאפשרו הגשת בקשות שאינן עומדות בתנאי סף, ביצוע בקורות ממוחשבות בטפסי הבקשה, פרסום הנחיות מדויקות לתנאי הגשת הבקשה, הדרכת יועצים ועוד.





מסגרת הערבויות התקפות מכלל תקציב המדינה לשנת 2024, החשיפה המרבית והחשיפה בפועל לשנה זו



המקור: הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים ניתן ללמוד כי מסגרת הערבויות מהווה כ-10% מתקציב המדינה (למעט תקציב הפיתוח כמצוין בחוק). נכון לשנת 2024 סכום זה הוא כ-60 מיליארד ש"ח, החשיפה המרבית עומדת על כ-51 מיליארד ש"ח והחשיפה בפועל עומדת על כ-32 מיליארד ש"ח.



סיכום

שנת 2024 הסתכמה בגירעון חשבונאי נטו של כ-241 מיליארד ש"ח. יחסית לשנת 2023 הגירעון החשבונאי נטו גדל בכ-101 מיליארד ש"ח. הגירעון החשבונאי נטו בשנת 2024 נבע מגידול בהוצאות המדינה יחסית לשנת 2023, ובפרט גידול של 112 מיליארד ש"ח בהוצאות בגין מלחמת חרבות ברזל. שנה זו הייתה מאתגרת במיוחד למשק הישראלי ולממשלת ישראל, אשר התנהלה בצל השלכותיה הכלכליות, הביטחוניות והחברתיות של המלחמה. המלחמה שהחלה באוקטובר 2023 השפיעה באופן משמעותי על הכלכלה הישראלית ועל הוצאות הממשלה אשר גדלו באופן חד, בעיקר בעקבות תגבור תקציבי הביטחון, מתן מענה הומניטרי ונפשי לאזרחים בעורף, פינוי תושבים מיישובי עוטף עזה ומיישובים רבים בצפון וכן השקעה נרחבת בשיקום תשתיות אזרחיות וביטחוניות שנפגעו.

בצד המוניטרי, האינפלציה המשיכה להצטמצם אך עדיין היתה גבוהה מיעד יציבות המחירים של הממשלה. בנוסף בצד הפיסקלי נרשם גירעון תקציבי גבוה מהגירעון המתוכנן. חוסר הוודאות הכלכלי הוביל לעלייה חדה בצרכי המימון בעקבות הימשכות והתעצמות המלחמה שהביאה לגידול במידה ניכרת בהיקפי גיוס החוב של שנת 2024. ברקע העלייה בחוסר הוודאות שלוש חברות דירוג האשראי הבין לאומיות הורידו את דירוג האשראי ואת תחזית הדירוג.

ערבויות המדינה הן כלי פיננסי ייחודי, מסוג התחייבות תלויה, שמטרתו לסייע לפיתוח ולעידוד של ענפים בעלי חשיבות כלכלית במשק. הערבויות ניתנות ברובן מתוקף חוק ערבויות המדינה תשי"ח - 1958 ומנוהלות על ידי החשב הכללי במשרד האוצר. כלי זה הוא ללא עלות עכשווית ועם "סבירות גבוהה" שגם לא יכלול עלות עתידית, הנותן מענה לכשלי שוק במנעד קשת האינטרסים הממשלתיים, ומעודד מנועי צמיחה כגון: הזלת מימון לעסקים קטנים ובינוניים ותמיכה ביצואנים מקומיים. עם זאת, יש להביא בחשבון את חוסר הוודאות בנוגע למועד ולהיקף של התשלום (אם וכאשר יידרש). שימוש נרחב במתן ערבויות מדינה עלול לגרום להכבדה פיסקלית, להורדת דירוג האשראי ולפגיעה ביכולת הגיוס, כפי שקרה במדינות שונות באירופה לאחר המשבר הפיננסי של שנת 2008.

בביקורת נמצאו ליקויים באופן חישוב מסגרת הערבויות על ידי אגף החשב הכללי. בנוסף נמצא כי אגף החשב הכללי לא עדכן משנת 2015 את גובה כתב הערבות לחברת אשרא העומד על 3.5 מיליארד דולר, ולא אישר לחברה שינוי במודל התקררות ופיתוח תכניות חדשות ליצואנים בשים לב שהמדינה בוחנת מזה מספר שנים את עתיד החברה ובכלל זה שינוי מבני והעברת פעילות החברה לחברת ענבל, דבר שמגביל את פעילות החברה, הגדלת הפעילות לביטוח סחר חוץ ותמרוץ היצואנים. עוד העלתה הביקורת כי בשנים 2023-2024 בקרן הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים כ-75% מהבקשות שמוגשות במערכת נדחות ואינן מקבלות המלצה חיובית בוועדת האשראי להעמדת הלוואה. בנוסף הביקורת העלתה כי מאחר ותהליך הגשת הלוואה כיום מלווה בבירוקרטיה סביב מילוי והגשת הטפסים בוחן האגף לייעל ולצמצם את מספר הטפסים הנדרשים להגשת בקשה באמצעות חיבור לבנקאות פתוחה. על אגף החשב הכללי לבחון את אופן קביעת מסגרת הערבויות ואת הצמדת מסגרת הערבויות לפרמטרים פיננסיים שונים, הממחישים את קושי גיוס החוב ואיכותו במשק ולא להצמידה רק לגובה התקציב. בנוסף, על אגף החשב הכללי לבחון את גובה כתב הערבות לביטוח סיכוני סחר חוץ ולשקול לעדכנו בהתאם למדדים הכלכליים הרלוונטיים ובהתאם למדינות ה-OECD בעלות מאפיינים דומים לישראל, וכן לבחון ביחד עם חברת אשרא את מנגנון התקררות לכל מדינה על מנת לאפשר



עידוד מיטבי של סחר חוץ בישראל, ובנוסף לעודד חדשנות ופיתוח תוכניות חדשות לתמרוץ והגדלת הייצוא. בנוסף על אגף החשב הכללי לבחון כיצד מעלים את אחוז הבקשות המאושרות בקרן להלוואות לעסקים קטנים ובינוניים. עוד מומלץ להמשיך לפעול לחיבור המערכת לבנקאות פתוחה על מנת לצמצם את מספר הטפסים המוגשים.

קיימת חשיבות לשימוש בערבויות המדינה במשק הישראלי ככלי הנותן מענה לכשלי שוק במנעד קשת האינטרסים הממשלתיים, ומעודד מנועי צמיחה כגון: הזלת מימון לעסקים קטנים ובינוניים ותמיכה ביצואנים מקומיים, מומלץ כי אגף החשב הכללי יפעל להמשיך לפתח ולשכלל אותן בהתאם לצרכים המשתנים.