משרד האוצר – אגף החשב הכללי

מאזן המדינה ליום 31.12.17 - מזומנים ושווי מזומנים

תקציר

רקע כללי

נכסי המדינה הנכללים בדוחות הכספיים של הממשלה כוללים יתרות "מזומנים ושווי מזומנים", המשקפות יתרות מזומנים הניתנים לשימוש מידי ופיקדונות לזמן קצר אשר משך הזמן ממועד הפקדתם המקורי ועד למועד פדיונם הוא עד שלושה חודשים. בדוחות הכספיים המאוחדים של הממשלה[[1]](#footnote-2) ל-31.12.17 מוצגת יתרת "מזומנים ושווי מזומנים" בהיקף של כ-39 מיליארד ש"ח, ויתרת אשראי לזמן קצר של כ-2.7 מיליארד ש"ח. בדוחות הכספיים הנפרדים של הממשלה (להלן - הדוחות הכספיים סולו של הממשלה)[[2]](#footnote-3) לאותו מועד מוצגת יתרת "מזומנים ושווי מזומנים" בהיקף של כ-25.3 מיליארד ש"ח ויתרת אשראי לזמן קצר של כ-0.4 מיליארד ש"ח. ב-3.10.18 הגיש שר האוצר למבקר המדינה את הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל ל-31.12.17.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוקטובר 2018 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים לניהול המזומנים ושווי המזומנים של הממשלה. הבדיקה נעשתה באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - אגף החשכ"ל) ובבנק ישראל. בדיקות השלמה נעשו בבנק הדואר ובחשבויות של משרדי ממשלה שונים.

הליקויים העיקריים

תשלומי הממשלה עבור השירותים הבנקאיים
מבנק ישראל אינם מוסדרים כנדרש

אף שחלפו כארבע שנים מאז העביר בנק ישראל לחשב הכללי טיוטת הסכם שירותי ניהול ועל אף הערתו של מבקר המדינה בדוח קודם[[3]](#footnote-4), כי יש להסדיר בהקדם את הסכם שירותי ניהול החשבון של הממשלה בבנק ישראל הוא טרם הוסדר.

אי-הסדרה של הפעילות הבנקאית של הממשלה במטבע ישראלי בבנק הדואר

הפעילות הבנקאית של הממשלה במטבע ישראלי בבנק הדואר אינה מוסדרת במלואה במסמך ההסכמות בין הממשלה ובנק ישראל בעניין הפעילות הבנקאית של הממשלה באמצעות תאגידים פיננסיים.

אי-חיבור משרדי ממשלה לאתר האינטרנט הייעודי של בנק הדואר

נמצא כי עד מאי 2018, אף שחלפו כארבע שנים מהמועד שנקבע בהסכם שבין הממשלה לבנק הדואר, לא מעט משרדי ממשלה, יחידות סמך וגופים נוספים אינם מחוברים לאתר האינטרנט הייעודי של בנק הדואר לצפייה בחשבונותיהם, ובהם: משרד הבריאות (ויחידות סמך שלו), משרד החינוך, משרד הביטחון, משרד החוץ ומשרד המשפטים.

אי-ביצוע תשלומי הממשלה באמצעות מערכת זה"ב[[4]](#footnote-5)

על אף הנחיית בנק ישראל מיולי 2010 לתאגידים הבנקאיים כי העברות בהיקף של מיליון ש"ח ומעלה יש לבצע באמצעות מערכת זה"ב, אגף החשכ"ל ממשיך לבצע תשלומים בסכומים של מיליון ש"ח ומעלה דרך בנק ישראל באמצעות מערכת מרכז סליקה בנקאי[[5]](#footnote-6) (להלן - מערכת מס"ב), דבר הגורם לפגיעה בניהול הנזילות[[6]](#footnote-7) של התאגידים הבנקאיים ולחוסר ודאות בניהול תזרים המזומנים שלהם.

אי-עדכון מורשי החתימה בחשבונות הבנק
של הממשלה

תהליך השינוי של בעלי זכויות חתימה בחשבונות הבנק מבוצע באופן ידני ובצורה מסורבלת, וחשבי המשרדים שנבדקו אינם פועלים בהתאם להוראת התכ"ם. כתוצאה מכך רשימת מורשי החתימה בחלק ממשרדי הממשלה והישויות הממשלתיות אינה מעודכנת וכוללת מורשי חתימה שכבר סיימו את תפקידם, דבר המגדיל את הסיכון למעילות ופוגע ביכולת לקיים פיקוח ובקרה נאותים על חשבונות הבנק של הממשלה.

אי-יישום תקן חשבונאות ממשלתי בדבר דוחות
על תזרימי המזומנים

אף שחלפו יותר מעשר שנים מאז חלה חובה על כל ישות ממשלתית, על פי תקן חשבונאות ממשלתי מספר 2, להציג דוחות על תזרימי מזומנים, אגף החשכ"ל אינו מיישם זאת בדוחות הכספיים של הממשלה.

אי-פרסום הדוחות הכספיים של הממשלה
במועד הקבוע בחוק

אף שחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], קובע כי שר האוצר חייב להמציא דין וחשבון כולל על ההכנסות וההוצאות של המדינה באותה שנה לא יאוחר משישה חודשים לאחר תום שנת הכספים, הדוחות הכספיים של הממשלה לשנת 2017 פורסמו רק ב- 03.10.18, כשלושה חודשים לאחר המועד הקבוע בחוק.

זו השנה הרביעית ברציפות שהדוחות הכספיים של הממשלה פורסמו והומצאו למבקר המדינה לאחר המועד שנקבע בחוק, ובכל שנה נדחה מועד פרסומם יותר ויותר.

ההמלצות העיקריות

1. על בנק ישראל ומשרד האוצר להסדיר בהקדם את הסכם שירותי ניהול החשבון של הממשלה בבנק ישראל בדבר שירותי ניהול החשבון, וזאת לצורך שמירה על סדרי מינהל תקין.
2. על אגף החשכ"ל להסדיר מול בנק ישראל את קבלת מכלול השירותים הבנקאיים במטבע ישראלי מבנק הדואר, כמתחייב מסעיף 48(ב) לחוק בנק ישראל.
3. על בנק הדואר ועל הגופים שטרם התחברו לאתר האינטרנט הייעודי של בנק הדואר להשלים בהקדם את חיבור כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך לאתר האינטרנט הייעודי, כדי לאפשר צפייה בחשבונות הממשלהכאמור בהסכם עם חברת הדואר.
4. על אגף החשכ"ל לקדם מעבר לביצוע תשלומי הממשלה בשקלים במערכת מרכב"ה[[7]](#footnote-8) באמצעות מערכת זה"ב.
5. על אגף החשכ"ל להנחות את חשבי משרדי הממשלה להקפיד ולפעול בהתאם להוראת התכ"ם ולבצע טיוב ובקרה על חשבונות הבנק ובכלל זה לעדכן את מורשי החתימה באופן שוטף.
6. נוכח הסיכונים הקיימים בתהליך הידני של ניהול מורשי החתימה, על אגף החשכ"ל לפעול בהקדם להקמת מערכת במרכב"ה לניהול מורשי חתימה בחשבונות הבנק של הממשלה.
7. על שר האוצר ועל החשב הכללי לבחון מדוע חל איחור מתמשך בפרסום הדוחות הכספיים של הממשלה בשנים האחרונות. ככל שיימצא כי אין יכולת לעמוד, כדרך קבע, במועד הקבוע בחוק לפרסום הדוחות, עליהם לשקול בהקדם ליזום חקיקה לתיקון הוראות החוק בעניין זה, בתיאום עם הגורמים המתאימים תוך מתן אפשרות לקיום בקרה ציבורית אפקטיבית על פעילות הממשלה.

סיכום

ניהול תקין של יתרות מזומנים ושווי מזומנים של הממשלה, ובכלל זה ביצוע טיוב ובקרה על חשבונות הבנק השונים ועדכון מורשי החתימה בחשבונות באופן שוטף, מאפשר לקיים פיקוח ובקרה נאותים על נכסי המדינה, להפחית את הסיכון למעילות ולנהל בצורה מיטבית את הנזילות של הממשלה תוך חיסכון בעלויות.

מממצאי דוח זה עולים ליקויים בכל הקשור לניהול חשבונות הממשלה על ידי משרדי הממשלה ויחידות הסמך בבנק ישראל ובבנק הדואר. בין היתר, עולה כי רשימת מורשי החתימה בחלק ממשרדי הממשלה והישויות הממשלתיות אינה מעודכנת וכוללת מורשי חתימה שכבר סיימו את תפקידם. עוד עולה כי אגף החשכ"ל מפרסם את הדוחות הכספיים של הממשלה לאחר המועד הקבוע בחוק ובלא להציג את הדוחות על תזרימי המזומנים של הממשלה. התנהלות זו פוגעת בקיומה של בקרה ציבורית אפקטיבית על פעילות הממשלה ומקשה על הממשלה לקיים את המחויבות הציבורית (Accountability) על המשאבים שהופקדו בידיה.

לצורך קיום פיקוח ובקרה נאותים על חשבונות הבנק של הממשלה, וכדי להקטין את הסיכון למעילות, על אגף החשכ"ל לפעול בהקדם להקמת מערכת במרכב"ה לניהול מורשי חתימה בחשבונות הבנק של הממשלה. כמו כן, על שר האוצר ועל החשב הכללי לבחון מדוע חל איחור מתמשך בפרסום הדוחות הכספיים של הממשלה בשנים האחרונות. ככל שיימצא כי אין יכולת לעמוד, כדרך קבע, במועד הקבוע בחוק לפרסום הדוחות, עליהם לשקול בהקדם ליזום חקיקה לתיקון הוראות החוק בעניין זה, בתיאום עם הגורמים המתאימים תוך מתן אפשרות לקיום בקרה ציבורית אפקטיבית על פעילות הממשלה.

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 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". ב-3.10.18 הגיש שר האוצר למבקר המדינה את הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל ל-31.12.17. הדוחות אינם מבוקרים וכוללים הסתייגויות רבות בדבר המידע המוצג בהם וכן בדבר מידע חסר.

בדוחות הכספיים המאוחדים של הממשלה[[8]](#footnote-9) ל-31.12.17 מוצגת יתרת "מזומנים ושווי מזומנים" בהיקף של כ-39 מיליארד ש"ח ויתרת אשראי לזמן קצר של כ-2.7 מיליארד ש"ח. בדוחות הכספיים הנפרדים של הממשלה (להלן - הדוחות הכספיים סולו של הממשלה)[[9]](#footnote-10) ל-31.12.17 מוצגת יתרת "מזומנים ושווי מזומנים" בהיקף של כ-25.3 מיליארד ש"ח ויתרת אשראי לזמן קצר של כ-0.4 מיליארד ש"ח.

מזומנים ושווי מזומנים כוללים יתרות מזומנים הניתנים לשימוש מיידי, והשקעות לזמן קצר אשר משך הזמן ממועד הפקדתן המקורי ועד למועד פדיונן הוא עד שלושה חודשים, ברמת נזילות גבוהה, אשר ניתנות להמרה בנקל לסכומים ידועים של מזומנים וחשופות לסיכון בלתי משמעותי של שינויים בשווי. השקעות לזמן קצר כוללות, בין היתר, פיקדונות לזמן קצר שהופקדו בבנק ישראל או בבנקים אחרים, אשר מקיימים את הקריטריונים לעיל.

סעיף "מזומנים ושווי מזומנים" המופיע בדוחות הכספיים של הממשלה כולל בעיקר יתרות מזומנים בשקלים ובמטבע חוץ המוחזקים בבנק ישראל ובבנקים אחרים. כמו כן הסעיף כולל קופות ודמי מחזור[[10]](#footnote-11).

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוקטובר 2018 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים לניהול המזומנים ושווי המזומנים של הממשלה. הבדיקה נעשתה באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - אגף החשכ"ל) ובבנק ישראל. בדיקות השלמה נעשו בבנק הדואר ובחשבויות משרדי ממשלה שונים.

ניהול חשבונות הבנק של הממשלה

הממשלה מנהלת חשבונות בשקלים ובמטבע חוץ, בין היתר בבנק ישראל ובבנק הדואר, כשחלק הארי של הכספים שלה בשקלים מופקד בבנק ישראל. על פי הדוחות הכספיים סולו של הממשלה ל-31.12.17, יתרת המזומנים ושווי המזומנים המופקדת בבנק ישראל היא כ-12.3 מיליארד ש"ח במטבע ישראלי וכ-1.9 מיליארד ש"ח במטבע חוץ.

הסכם שירותי ניהול חשבון בין בנק ישראל למשרד האוצר

לפי סעיף 48(א) לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010 (להלן - חוק בנק ישראל), "הבנק יהיה הבנקאי היחיד של הממשלה לעניין פעילותה הבנקאית במטבע ישראלי". בסעיף 48(ב) לחוק נאמר כי "על אף האמור בסעיף קטן (א), הממשלה רשאית, על פי הסכמה בינה ובין הבנק, לקבל שירותים מתאגידים בנקאיים או מגופים פיננסיים אחרים, רק לשם ניהול החוב והפעילות הפיסקלית של הממשלה". לפי סעיף 48(ג) לחוק, "התשלומים שתשלם הממשלה לבנק בעבור שירותים שיינתנו לה לפי סעיף קטן (א), שיעור הריבית שישלם הבנק לממשלה על פיקדונותיה בבנק ושיעור הריבית שתשלם הממשלה לבנק על יתרות חובה, ייקבעו בהסכמה בין הבנק לבין הממשלה". בסעיף 97 לחוק, שכותרתו "הוראות מעבר", נקבע בין היתר כי "כל עוד לא הוסכם אחרת לגבי התשלומים ושיעורי הריבית כאמור בסעיף 48(ג), ימשיכו לחול לגביהם ההסדרים הנוהגים בין הבנק לבין הממשלה עובר לתחילתו של חוק זה".

ב-24.11.16 נחתם מסמך הבנות בין בנק ישראל לבין משרד האוצר המסדיר את שיעורי הריביות עבור יתרות זכות ויתרות חובה. בתשובת בנק ישראל לדוח 69א[[11]](#footnote-12) צוין כי "בינואר 2015 העביר בנק ישראל לחשב הכללי במשרד האוצר טיוטת חוזה המסדירה את התנאים והכללים לניהול חשבונות הממשלה בבנק ישראל, לרבות התשלומים עבור השירותים שייתן בנק ישראל לממשלה".

בדוח 69א העיר מבקר המדינה כי על בנק ישראל ומשרד האוצר להסדיר בהקדם את הסכם שירותי ניהול החשבון של הממשלה בבנק ישראל.

מתכתובת של המחלקה המשפטית בבנק ישראל לחשבונאי הראשי באגף החשכ"ל עולה כי התקיימו מספר ישיבות בין הצדדים בנושא הסכם ניהול החשבונות של הממשלה בבנק ישראל, ובהמשך להן העביר בנק ישראל לאגף החשכ"ל, בנובמבר 2017, את התייחסותו להערות אגף החשכ"ל לסעיפים מסוימים בהסכם. עוד עולה מאותה תכתובת כי אגף החשכ"ל טרם התייחס לחלק מן הנושאים המופיעים בטיוטת החוזה, נושאים שעלו מתכתובת של בנק ישראל לאגף החשכ"ל כבר בנובמבר 2015[[12]](#footnote-13).

נמצא אפוא כי אף שחלפו כארבע שנים מאז העביר בנק ישראל לחשב הכללי טיוטת הסכם שירותי ניהול, ועל אף הערתו של מבקר המדינה בדוח 69א כי יש להסדיר בהקדם את הסכם שירותי ניהול החשבון של הממשלה בבנק ישראל, הוא טרם הוסדר.

בתשובת סגן בכיר לחשב הכללי, מר עוזי שר, למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 (להלן - תשובת אגף החשכ"ל) צוין כי בנושא התשלומים קיימת הסכמה בין הממשלה לבנק לעניין העמלות שהבנק גובה מהממשלה היום. עוד נכתב כי "בנק ישראל העביר לממשלה טיוטת הסכם חד צדדית. הטיוטה נדונה מספר פעמים בין הממשלה לבנק. בפגישה שהתקיימה ביום 11 בנובמבר 2018 בין החשבונאי הראשי לבין נציגי בנק ישראל סוכם כי הממשלה והבנק יפעלו להכין דפי הסכמות בנושאים אשר ימצאו לנכון".

בתשובת מנכ"ל בנק ישראל, מר חזי כאלו, למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 (להלן - תשובת בנק ישראל) צוין כי בטרם חקיקתו של חוק בנק ישראל, התשלומים שהממשלה שילמה לבנק בעבור ניהול חשבונותיה, כמו גם ריבית הזכות והחובה בגין היתרות בחשבונות אלה, נעשו בהתאם לנוהג רב שנים אף שלא עוגנו במסמך מסודר. עוד צוין כי למען מינהל תקין ביקש בנק ישראל להסדיר את שירותי ניהול חשבונות הממשלה בהסכם כולל, המסדיר גם תשלומים עבור שירותים שלא ניתנו בעבר או שניתנו ללא תשלום וכן סוגיות אחרות, לרבות סוגיות של אחריות, מיסוי וסוגי השירותים הניתנים על ידי בנק ישראל שהצורך להסדירן נובע, בין היתר, מההתנהלות מול משרדי הממשלה ומהתמורות שחלו בעולם, כגון בתחום של איסור הלבנת הון. בנק ישראל הוסיף בתשובתו כי אכן העביר לפני יותר מארבע שנים טיוטת הסכם להתייחסות החשב הכללי במשרד האוצר, וכי לדעתו הסכם כאמור נדרש במסגרת הניהול וההתנהלות התקינים.

יוער כי היועץ המשפטי לממשלה קבע בהנחיותיו[[13]](#footnote-14) כי "רצוי ביותר" שהתקשרות בשם המדינה תהיה בכתב, וכי "הסיבות לכך הן רבות". יוסַף ויצוין עוד כי ברור מסעיף 97 לחוק בנק ישראל - סעיף הוראות המעבר שנקבע כאמור לפני כתשע שנים - כי האפשרות להתנהל בהתאם לנוהג הקיים והלא-כתוב הייתה אמורה להיות אפשרות זמנית בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף החשכ"ל כי עליו לתת בהקדם את התייחסותו לטיוטת הסכם שירותי הניהול של הממשלה עם בנק ישראל שהועברה אליו, ובכלל זה לסוגיות הרלוונטיות בנושא שעלו בדיונים עם בנק ישראל.

על בנק ישראל ומשרד האוצר להסדיר בהקדם את הסכם שירותי ניהול החשבון של הממשלה בבנק ישראל בדבר שירותי ניהול החשבון, כפי שהוער עוד בדוח מבקר המדינה הקודם, וזאת לצורך שמירה על סדרי מינהל תקין.

פעילות הממשלה מול בנק הדואר

הממשלה מקבלת שירותים בנקאיים במטבע ישראלי גם מבנק הדואר, על פי הסכם למתן שירותים כספיים לממשלת ישראל מינואר 2012 בין הממשלה לחברת דואר ישראל בע"מ[[14]](#footnote-15) (להלן - ההסכם עם חברת הדואר). לצורך כך הממשלה מנהלת חשבונות בבנק הדואר (להלן - חשבונות ממשלתיים[[15]](#footnote-16)). משיחות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם חשבת בכירה באגף החשכ"ל עולה כי מאחר שלבנק הדואר פריסה רחבה של סניפים ברחבי המדינה הוא מתאים לפעילות של משרדי הממשלה השונים מול הציבור, וכי עיקר היתרות הכספיות בחשבונות הממשלה שבבנק הדואר מתאפסות בסוף כל יום, ומועברות לחשבון הממשלה בבנק ישראל.

בהתאם לחוק בנק ישראל שנכנס לתוקף ביוני 2010 נחתם מסמך הסכמות בין הממשלה לבנק ישראל בעניין פעילותה הבנקאית של הממשלה באמצעות תאגידים פיננסיים (להלן - מסמך ההסכמות או מסמך ההסכמות בעניין הפעילות הבנקאית של הממשלה)[[16]](#footnote-17). מטרת המסמך היא להסדיר את הפעילות הבנקאית שהממשלה רשאית לבצע ואת השירותים הבנקאיים שהיא רשאית לקבל באמצעות תאגידים פיננסיים, באופן שלא תיפגע יכולתו של בנק ישראל לבצע את הפעולות הנדרשות בשוקי הכספים לצורך מילוי תפקידיו.

נמצא כי הפעילות הבנקאית של הממשלה במטבע ישראלי בבנק הדואר אינה מוסדרת במלואה במסמך ההסכמות בעניין הפעילות הבנקאית של הממשלה, כמפורט:



על בנק ישראל ומשרד האוצר להסדיר בהקדם את הסכם שירותי ניהול החשבון של הממשלה בבנק ישראל לצורך שמירה על סדרי מינהל תקין



מנהל יחידת שירותי בנקאות וכספים בבנק ישראל כתב למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 כי אין התייחסות מפורשת במסמך ההסכמות לנושא קבלת שירותים בנקאיים מבנק הדואר, וכי ככל הנראה מדובר בהסדר היסטורי.

בתשובת בנק ישראל צוין כי "הפעילות הבנקאית שמבצעת הממשלה בבנק הדואר **נכללת בסעיף 1ב(1)** למסמך ההסכמות, המאפשרת פעולות הן של מתן הלוואות והן של קבלת הלוואות, דהיינו הן פעולות של אשראי והן של פקדונות, עד לסכום שקבוע בסעיף האמור" (ההדגשה במקור).

בתשובת אגף החשכ"ל נכתב כי "לממשלה הסכם למתן שירותים מול בנק הדואר אשר מסדיר את פעילותה מול הבנק. בנוסף, קיימת הסכמה מובנת מאליה לעניין התפעול של בנק הדואר בקשר לניהול התזרימי של חשבונות הממשלה. תהליך זה אינו נסתר מעיני בנק ישראל ואף מבוצעת עבודה הדדית בקשר לביצוע העברות כספיות יומיות בין שני הבנקים". עוד צוין כי "למעשה בנק הדואר משמש כגורם המרכז תקבולים ותשלומים בחשבונות הממשלה במהלך היום ומעביר את מרבית היתרות היומיות לבנק ישראל בסוף אותו היום. בפועל, אין הבדל בין בנק הדואר ליתר הבנקים בכלל המשק אשר סולקים העברות להן זכאית הממשלה ומבצעים את העברת הזיכוי לחשבונותיה של הממשלה בבנק ישראל. יחד עם זאת, החשב הכללי יפעל להכליל את נושא מתן השירותים הניתנים על ידי בנק הדואר במסגרת דפי ההסכמות מול בנק ישראל".

בתשובת מנהל ההסדרה בחברת דואר ישראל למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 (להלן - תשובת חברת הדואר[[17]](#footnote-18)) צוין כי הפעילות הפיננסית של המדינה בבנק הדואר מוסדרת באמצעות הסכם שירותים בין הממשלה לבנק הדואר משנת 2012[[18]](#footnote-19), וכי לקראת גיבושו של הסכם חדש יובאו בחשבון, בין השאר, עקרונות מסמך ההסכמות בעניין פעילותה הבנקאית של הממשלה באמצעות תאגידים בנקאיים.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף החשכ"ל כי עליו להסדיר מול בנק ישראל את קבלת מכלול השירותים הבנקאיים במטבע ישראלי מבנק הדואר, כמתחייב מסעיף 48(ב) לחוק בנק ישראל.

צפייה בחשבונות הממשלה בבנק הדואר

ישנן כמה דרכים שבהן המשרד הממשלתי או יחידת הסמך יכולים לצפות בחשבונותיהם בבנק הדואר: (א) קבלת נתוני החשבונות בדואר אלקטרוני;
(ב) דרך מערכת מרכב"ה[[19]](#footnote-20), שאליה מוזנים הנתונים מדי יום; (ג) דרך אתר אינטרנט ישן של בנק הדואר; (ד) דרך אתר אינטרנט ייעודי של בנק הדואר המיועד לכלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

לפי סעיף 11.6 להסכם עם חברת הדואר "בנק הדואר יעמיד בתוך שנתיים ממועד חתימת הסכם זה אתר אינטרנט ייעודי לחשבונות הממשלה". אפיון האתר יאושר על ידי חשב מטה החשכ"ל ויכלול לכל הפחות כמה אפשרויות, ובהן הצגת מסמכים סרוקים/מידע נלווה ברמת תנועה בדף הבנק, ואפשרות המרה והורדה של דפי הבנק/התנועות המוצגים לקובץ אקסל. לפי סעיף 14 להסכם, בנק הדואר יאפשר למורשי צפייה גישה לצפות בחשבונות הממשלתיים באמצעות כניסה לאתר האינטרנט הייעודי.

חיבור לאתר האינטרנט הייעודי של בנק הדואר מאפשר למשרדי הממשלה ויחידות הסמך לצפות בכל האסמכתאות והפירוט הנדרש[[20]](#footnote-21), ולהוריד את קובצי התנועות בחשבונות הבנק למערכות המשרד הממשלתי לצורך רישומן באופן שוטף בהנהלת החשבונות של אותו משרד.

בביקורת נמצא כי עד מאי 2018, אף שחלפו כארבע שנים מהמועד שנקבע בהסכם עם חברת הדואר, לא מעט משרדי ממשלה, יחידות סמך וגופים נוספים אינם מחוברים לאתר האינטרנט הייעודי של בנק הדואר, ובהם משרד הבריאות (ויחידות סמך שלו), משרד החינוך, משרד הביטחון, משרד החוץ ומשרד המשפטים[[21]](#footnote-22).



אף שחלפו כארבע שנים מהמועד שנקבע בהסכם עם חברת הדואר, לא מעט משרדי ממשלה, יחידות סמך וגופים נוספים אינם מחוברים לאתר האינטרנט הייעודי של בנק הדואר



משכך, באותם משרדי ממשלה שבהם אין חיבור לאתר האמור נדרשות תשומות נוספות המתבטאות בזמן ובכוח אדם, הן של המשרד עצמו והן של בנק הדואר, לצורך הפקת האסמכתאות הנדרשות וביצוע הבירורים הנדרשים. כמו כן, מאחר שבמקרים אלו הרישום בהנהלת החשבונות של המשרד הממשלתי אינו מבוצע באופן שוטף, קיימת פגיעה בפיקוח ובבקרה על החשבונות בבנק הדואר.

בתשובת חשב משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 (להלן - תשובת משרד החינוך) צוין כי "החל מיולי 2018 קיימת במשרד החינוך אפשרות צפייה דרך האתר ובאמצעותו מתנהלת העבודה בשטח כבר כחצי שנה". עוד צוין כי "תדירות הרישומים בהנהלת החשבונות הינה שוטפת וכל חודש בחודשו נערכת התאמת בנקים, כך שלא קיימת פגיעה בפיקוח ובבקרה על הבנקים".

בתשובת המשנה למנהל הכללי של משרד הבריאות, פרופ' איתמר גרוטו, למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2018 (להלן - תשובת משרד הבריאות) צוין כי המשרד חוּבר לאתר בנק הדואר ביוני 2018, וכי תהליך החיבור ארך יותר משנה בשל דרישות אבטחת מידע בחיבור שבין רשת משרד הבריאות לגופים חיצוניים. כמו כן חיבור בתי החולים עדיין לא הושלם.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי "משרדי הממשלה והפונקציות השונות בהם, עודכנו על ידי אגף החשב הכללי בקשר לקיומו של אתר האינטרנט לצפייה בחשבונות הממשלה בבנק הדואר ואף הועברו הדרכות פרונטליות למשרדי הממשלה השונים בקשר לניווט באתר. על פי הסכם השירותים מול בנק הדואר, חשבות המטה היא הגורם המרכז את מורשי הצפייה באתר, אחת לתקופה רשימת המורשים באתר מופצת למשרדי הממשלה השונים לצורך ריענון הרשימה. מבדיקה שנערכה על ידי חשבות מטה החשב הכללי, בעקבות הערת המבקר לעניין אי-חיבורם של מספר משרדי ממשלה לאתר, נמצא כי עבור חלקם סיבות אי-ההתחברות לאתר נבעו מקשיים מיכוניים ברמת המשרד וכן כי חלקם, על אף הנאמר בטיוטת דוח המבקר, אכן עורכים שימוש יומיומי באתר".

בתשובת חברת הדואר צוין כי בהתאם לבקשת הממשלה, חוברו משרדי הממשלה ויחידות הסמך דרך מערכת ממשל זמין. לאור בקשת הממשלה, בשנה האחרונה חוברו גם גופים אחרים באמצעות מערכת [[22]](#footnote-23)SSLVPN(בסך הכול חוברו כ-40 משרדי ממשלה ויחידות סמך). עוד עולה מהתשובה כי בנק הדואר חיבר את מרבית משרדי הממשלה ויחידות הסמך לאתר האינטרנט הייעודי של בנק הדואר פרט למספר גופים בודדים, בהם מחוזות משרד הבריאות ובתי החולים.

משרד מבקר המדינה מעיר לבנק הדואר ולגופים שטרם התחברו כי יש להשלים בהקדם את חיבור כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך לאתר האינטרנט הייעודי, כדי לאפשר צפייה בחשבונות הממשלה כאמור בהסכם עם חברת הדואר.

ביצוע תשלומים על ידי הממשלה

ככלל, תשלומים שוטפים של הממשלה בשקלים לספקים ולזכאים אחרים מתבצעים באמצעות המסלקה הממשלתית (להלן - מסלקת החשב הכללי[[23]](#footnote-24)). ריכוז התשלומים מגיע לבנק ישראל באמצעות מסלקת החשב הכללי במערכת מרכב"ה לצורך ביצוע הסליקה דרך מערכת מרכז סליקה בנקאי[[24]](#footnote-25) (להלן - מערכת מס"ב). ריכוז התשלומים דרך מסלקת החשב הכללי, שיכולים להסתכם לכדי מאות מיליוני ש"ח ליום, מספק לאגף החשכ"ל מבט כללי על מכלול התשלומים של הממשלה ויכולת לתכנון תזרים המזומנים הרצוי. כמו כן, מאחר שהתשלומים דרך מערכת מס"ב אינם סופיים ואפשר לבטלם עד מספר ימים לאחר הביצוע, אגף החשכ"ל יכול לבטל תשלום במידה ומתגלה טעות.

העברת כספים של הממשלה עבור לקוחות על ידי בנק ישראל ותאגידים בנקאיים מתבצעת באופנים שונים, בין היתר באמצעות מערכת זה"ב[[25]](#footnote-26) ומערכת מס"ב. השימוש במערכת זה"ב מאפשר הפחתה של סיכוני הסליקה - הן ללקוחות והן לבנק ישראל ולתאגידים הבנקאיים. המיידיוּת והסופיות של ביצוע הוראות התשלום מאפשרות לבנק ישראל ולתאגידים הבנקאיים לדעת בכל רגע את היתרה בחשבונותיהם, וכך להחליט על צעדים מיידיים לשיפור מצב הנזילות שלהם בשקלים.

לפי חוזר של הממונה על החשבות ומערכות תשלומים וסליקה בבנק ישראל[[26]](#footnote-27) בנושא העברת כספים במס"ב מיוני 2010, החל מ-1.7.10 כל סכום ממיליון ש"ח ומעלה ייסלק אך ורק במערכת זה"ב.

נמצא כי על אף הנחיית בנק ישראל לתאגידים הבנקאיים כי העברות בהיקף של מיליון ש"ח ומעלה יש לבצע באמצעות מערכת זה"ב, אגף החשכ"ל ממשיך לבצע תשלומים בסכומים של מיליון ש"ח ומעלה דרך בנק ישראל באמצעות מערכת מס"ב, דבר הגורם לפגיעה בניהול הנזילות[[27]](#footnote-28) של התאגידים הבנקאיים ולחוסר ודאות בניהול תזרים המזומנים שלהם[[28]](#footnote-29).



אגף החשכ"ל ממשיך לבצע תשלומים בסכומים של מיליון ש"ח ומעלה דרך בנק ישראל באמצעות מערכת מס"ב, דבר הגורם לפגיעה בניהול הנזילות של התאגידים הבנקאיים ולחוסר ודאות בניהול תזרים המזומנים שלהם



בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי "עוד מתחילתו של העשור הנוכחי קיים אגף החשב הכללי ישיבות רבות עם נציגים שונים בבנק ישראל במסגרת בחינת ביצוע תשלומי הממשלה באמצעות מסלקת זה"ב. עוד יצוין, כי צעד זה מצד הממשלה נעשה מתוך הבנה כי היקפי הסליקה המבוצעים על ידי הממשלה הינם גבוהים, על אף כי כללי מערכת זה"ב חלים על תאגידים בנקאיים. לאחר דיונים רבים, אף הותנע תהליך של בניית ממשק טכני אשר יאפשר בפועל את ביצוע תשלומי הממשלה באמצעות מערכת זה"ב. במהלך השנים, הסדרת התהליך הטכני נעצרה מספר פעמים בין השאר על ידי בנק ישראל לאור עלייתם למערכת בנקאית חדשה והתאמתה להסדרה הטכנית אשר תומכת בתהליך". עוד צוין כי "בימים אלו מבוצעת הסדרה של העניין בהתחשב בהסדרה נוהלית של התהליך באופן כזה אשר יצמצם סיכונים תפעוליים אשר עשויים להשליך על פעילות הסליקה של הממשלה".

על אגף החשכ"ל לקדם מעבר לביצוע תשלומי הממשלה בשקלים במערכת מרכב"ה באמצעות מערכת זה"ב. מעבר שכזה, המחייב את אגף החשכ"ל ליתר אחריות[[29]](#footnote-30) בניהול הנזילות בחשבונות הממשלה, יחזק את היציבות הפיננסית[[30]](#footnote-31) של המשק ויאפשר לאגף החשכ"ל לנהל את הנזילות של הממשלה ברמה יומית תוך חיסכון בעלויות.

ניהול הרשאות מורשי חתימה בחשבונות הבנק של הממשלה

נוסף על התשלומים השוטפים שמתבצעים באמצעות מסלקת החשב הכללי, משרדי הממשלה מנהלים חשבונות בנקים לצורך תפעול שוטף הכולל, בין היתר, תשלום באמצעות המחאות, ניהול קופה קטנה, תשלום דמי מחזור יחידתיים וביצוע העברות בנקאיות.

כיום, פתיחת חשבון בנק[[31]](#footnote-32) על ידי משרד ממשלתי מתבצעת באופן הזה: חשב המשרד מעביר ליחידת פרסומים והוראות תכ"ם באגף החשכ"ל (להלן - היחידה) טופס בקשה ידני לפתיחת חשבון, ובו מצוינת מטרת החשבון. היחידה מעבירה את הטופס לרפרנט של אותו משרד ולמרכז בכיר לחשבונאות ודיווח באגף החשכ"ל, ולאחר אישורם היחידה מאשרת את פתיחת החשבון בחתימה ידנית על הטופס, ללא סריקה במערכת. הטופס החתום ידנית נשלח לבנק הדואר או לבנק ישראל (ואם מדובר בבנק מסחרי האישור נשלח לחשב המשרד) באמצעות דואר ישראל לצורך ביצוע הפעולה.

שינוי מורשי חתימה מתבצע באופן הזה: חשב המשרד הממשלתי מעביר ליחידה טופס בקשה לשינויים ברשימת מורשי החתימה בחשבון הבנק, ובו מצוינת סיבת השינוי. היחידה מעבירה את הטופס לרפרנט של אותו משרד, ולאחר אישורו היחידה מאשרת את שינוי מורשי החתימה בחתימה ידנית על הטופס, ללא סריקה שלו במערכת. הטופס החתום ידנית נשלח לבנק הדואר או לבנק ישראל (ואם מדובר בבנק מסחרי האישור נשלח לחשב המשרד) באמצעות דואר ישראל לצורך ביצוע הפעולה. טופסי פתיחת חשבון בנק ושינוי מורשי חתימה החתומים ידנית נשלחים לבנק בארבעה העתקים לתפוצה על ידו (שני העתקים לבנק, עותק לאגף החשכ"ל ועותק למשרד הממשלתי).

משיחה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגי היחידה עולה כי פתיחה או סגירה של חשבון בנק ושינוי מורשה חתימה בחשבון בנק נעשים ביוזמת חשבי המשרדים הממשלתיים. כן צוין כי היחידה אינה מנהלת כל מעקב או בקרה על חשבונות הבנק של משרדי הממשלה השונים, וכי התהליכים האמורים עשויים להימשך כשלושה שבועות מרגע הגשת טופסי הבקשה ליחידה.

בהוראת תכ"ם[[32]](#footnote-33) בנושא "אמצעי תשלום וחשבונות בנקים" נקבע כי "במקרה בו מורשה חתימה עובר לתפקיד אחר או עוזב את המשרד, החשב יעביר בקשה לעדכון רשימת מורשי החתימה לחטיבת מידע ניהולי[[33]](#footnote-34) תוך 14 יום ממועד עזיבתו של העובד". עוד נקבע בהוראת התכ"ם כי אחת לשנה, חשב המשרד יבצע טיוב ובקרה על חשבונות הבנק של המשרד ובכלל זה עדכון מורשי החתימה וסגירת החשבונות שאינם פעילים, בתיאום ואישור של חטיבת מידע ניהולי.

נמצא כי תהליך השינוי של בעלי זכויות החתימה בחשבונות הבנק מבוצע באופן ידני ובצורה מסורבלת וכי חשבי המשרדים שנבדקו אינם פועלים בהתאם להוראת התכ"ם.

כתוצאה מכך רשימת מורשי החתימה בחלק ממשרדי הממשלה והישויות הממשלתיות אינה מעודכנת וכוללת מורשי חתימה שכבר סיימו את תפקידם. להלן דוגמאות:



רשימת מורשי החתימה בחלק ממשרדי הממשלה והישויות הממשלתיות אינה מעודכנת



1. ברשימת מורשי החתימה של משרד החוץ בחשבונות בבנק ישראל ובבנק הדואר מופיעים מנהלת חשבונות וגבייה שסיימה את תפקידה לפני כשלוש שנים, ומנהל מחלקת התקשרויות שסיים את תפקידו במאי 2018;
2. ברשימת מורשי החתימה של משרד החינוך בבנק ישראל ובבנק הדואר מופיעים החשבת הקודמת, שתי סגניותיה וממונה הנהלת חשבונות שעזבו את משרד החינוך לפני כשנתיים וחצי, ומנהל תחום בכיר שכר פקידים ומפקחים שעזב את משרד החינוך לפני כשנה. מורשי החתימה של משרד החינוך בבנק הדואר כוללים את מנהל אגף בכיר ארגון לימודים וממונה משכורת שעזבו את המשרד לפני כשנתיים, את חשבת מחוז חיפה וסגן חשבת מחוז צפון שעזבו את המשרד לפני כשלוש שנים, ואת ממונה תשלומים, שעזב את המשרד לפני כחמש שנים;
3. חשבון בנק אחד של משרד המשפטים[[34]](#footnote-35) בבנק ישראל כולל את חשבת המשרד שעזבה את המשרד לפני כארבע שנים, את סגן החשבת[[35]](#footnote-36) שעזב את המשרד במאי 2018, את סגנית החשבת שעזבה לפני כשנתיים, ואת מנהלת תחום הכנסות וגבייה שעזבה את המשרד לפני כשלוש שנים;
4. במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) נמצאו שלושה חשבונות בבנק הדואר[[36]](#footnote-37) בהם טרם עודכנו מורשי החתימה שכללו את החשב הקודם וסגני חשב שסיימו את תפקידם לפני כשנתיים[[37]](#footnote-38) ;
5. בין מורשי החתימה של משלחת משרד הביטחון לניו יורק בחשבון בבנק JPMorgan Chase מופיעים שני נספחים צבאיים שסיימו את תפקידם;
6. מורשי החתימה של בית החולים אסף הרופא[[38]](#footnote-39) בבנק ישראל ובבנק הדואר כוללים את מנהל בית החולים שעזב באוגוסט 2017, ואת סגנית מנהלת בית החולים שעזבה באפריל 2018[[39]](#footnote-40);
7. מורשי החתימה של משרד התיירות בחשבונות בבנק ישראל ובבנק הדואר כוללים את החשב הקודם, שעזב את המשרד באוגוסט 2017[[40]](#footnote-41).

בתשובת המפקחת הכללית של משרד החוץ, גב' אורנה שגיב, למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018, צוין כי ביולי 2018 עודכנו מורשי החתימה של משרד החוץ בבנק הדואר.

בתשובת משרד החינוך צוין כי המשרד יפעל, במהלך החציון הראשון לשנת 2019, לעדכון מורשי החתימה בבנקים ולהסרה מהרשימה את כלל מורשי החתימה שסיימו את תפקידם במשרד, וכי יפעל להבא בהתאם להוראת התכ"ם בנושא "אמצעי תשלום וחשבונות בנקים".

בתשובת חשבת בכירה במשרד המשפטים למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2018 צוין כי למשרד המשפטים כ-60 חשבונות בנק שונים בבנק הדואר ובבנק ישראל, וכי למרות התחלופה הרבה של בעלי התפקידים ומורשי חתימה במשרד, חשבות המשרד מקפידה על עדכון מורשי החתימה בחשבונות באופן מיידי ושוטף. עוד צוין כי משרד המשפטים פועל לעדכון מורשי החתימה בחשבון בבנק ישראל בימים אלו.

בתשובת עוזר מנכ"לית משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 צוין כי במסגרת בדיקה מעמיקה שביצע המשרד נמצא כי ישנם שלושה חשבונות שלא בוצע בהם עדכון מורשי חתימה, וכי הנושא קיבל מענה בסוף יולי 2018 על ידי מחלקת הנהלת חשבונות המשרדית.

בתשובת ראש תחום ביקורת ביחידת המבקר באגף כספים של משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 (להלן - תשובת משרד הביטחון) צוין כי קיימת רשימה מעודכנת של מורשי החתימה בחשבון האמור.

בתשובת חשבת משרד התיירות צוין כי "המשרד מקבל את הערת הביקורת, הממצא תוקן והנהלים בנושא חודדו. יצוין, כי ככלל התשלומים במשרד מבוצעים במערכת מרכב"ה, וכי הרשאות החתימה בחשבון רלוונטיות להוראות תשלום ידניות לבד, אשר השימוש בהן זניח במשרד".

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי האגף מבצע טיוב ובקרה מול המשרדים באופן שוטף (כגון בעת חילופי חשבים) ובסוף כל שנת כספים, וכי האגף יבחן דרכים נוספות להגברת הטיוב והבקרה על מורשי החתימה בחשבונות הבנק.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף החשכ"ל ולחשבי המשרדים השונים כי אי-עדכון של מורשי החתימה בחשבונות הבנק במשך תקופה ארוכה מגדיל את הסיכון למעילות ופוגע ביכולת של אגף החשכ"ל ומשרדי הממשלה לקיים פיקוח ובקרה נאותים על חשבונות הבנק של הממשלה.



אי-עדכון של מורשי החתימה בחשבונות הבנק במשך תקופה ארוכה מגדיל את הסיכון למעילות ופוגע ביכולת של אגף החשכ"ל ומשרדי הממשלה לקיים פיקוח ובקרה נאותים על חשבונות הבנק של הממשלה



על אגף החשכ"ל להנחות את חשבי משרדי הממשלה להקפיד ולפעול בהתאם להוראת התכ"ם ולבצע טיוב ובקרה על חשבונות הבנק ובכלל זה לעדכן את מורשי החתימה באופן שוטף.

בדצמבר 2017 התקיימו ישיבות התנעה של אגף החשכ"ל עם בנק ישראל ובנק הדואר בנושא הקמת מערכת חדשה במרכב"ה לניהול מורשי חתימה בחשבונות הבנק[[41]](#footnote-42) (להלן - ישיבות התנעה), במטרה להקים מערכת לניהול מורשי חתימה חדשה באמצעות כרטיס חכם, ולתאם ציפיות לגבי המערכת.

מהפרוטוקולים של סיכומי ישיבות ההתנעה, עולה כי לאחר ביצוע פעולת פתיחת חשבון או שינוי מורשי חתימה בחשבון על ידי הבנקים, הבנקים נדרשים לשלוח את הטופס חתום למשרד הממשלתי ולחשב הכללי, אולם לעיתים אישור זה אינו מגיע ליעדו. כן צוין כי "בביקורת שנערכה על ידי חטיבת הביקורת בחשכ"ל נמצא כי משרדי ממשלה פותחים חשבונות בבנקים מסחריים ללא קבלת אישור מאגף החשב הכללי, כמוגדר בהנחיות". עוד צוין כי המערכת תוקם במרכב"ה וכל האישורים הנדרשים לצורך ביצוע הפעולה יוחתמו באופן דיגיטלי. סוכם כי יבוצע אפיון ראשוני של המערכת ושל לוח זמנים ואלה יועברו לבנק ישראל ולבנק הדואר, וכי בהמשך יבוצע אפיון מפורט שיועבר לאישורם.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף החשכ"ל כי נוכח הסיכונים[[42]](#footnote-43) הקיימים בתהליך הידני של ניהול מורשי החתימה, עליו לפעול בהקדם להקמת מערכת במרכב"ה לניהול מורשי חתימה בחשבונות הבנק של הממשלה. מערכת כזו תאפשר פיקוח ובקרה של אגף החשכ"ל על מורשי החתימה במשרדי הממשלה ויחידות הסמך השונות, תקצר את משך התהליך ותייעל אותו.



על אגף החשכ"ל לפעול בהקדם להקמת מערכת במרכב"ה לניהול מורשי חתימה בחשבונות הבנק של הממשלה



בתשובת משרד הבריאות צוין כי "המשרד מצטרף להמלצת המבקר לשכלל את אופן שינוי מורשי החתימה בבנקים, אך מבקש שכל שינוי כזה ייתן מענה גם עבור בתי החולים שאינם מנהלים את חשבונות הבנק שלהם במערכת מרכב"ה".

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי "לפני כשנה החל אגף החשב הכללי בתהליך אפיון ראשוני של מערכת לניהול מורשי חתימה עם נציג מיחידת מרכב"ה ובשיתוף בנק הדואר ובנק ישראל. אפיון המערכת ופיתוחה יבוצע בהתאם למשאבים הארגוניים ותוכניות העבודה".

ביצוע פעולות בחשבונות הבנק באמצעות שני מורשי חתימה

עקרון "ארבע העיניים"[[43]](#footnote-44) משמעו שכל פעולה כספית בעסק תאושר באמצעות שני מורשי חתימה, כדי להפחית את הסיכון לטעויות ולמנוע מעילות.

בהוראת תכ"ם "אמצעי תשלום וחשבונות בנקים" נקבע כי על כל הוראה לביצוע פעולה בחשבון בנק יחתמו שני מורשי חתימה מטעם המשרד[[44]](#footnote-45). כמו כן, בהוראת אגף כספים מספר 03.03, "פתיחה וניהול חשבונות בנקים" החלה על משרד הביטחון, נקבע כי בחשבונות בנק להכנסות ובחשבונות בנק להוצאות יהיו שני מורשי חתימה[[45]](#footnote-46).

בבדיקה של משרד מבקר המדינה נמצא כי בכמה נציגויות של משרד הביטחון בארה"ב, בסינגפור ובגרמניה, אין רשימה של מורשי החתימה בבנקים השונים. עוד עולה כי רשימה כזו גם לא נמצאת בידי אגף הכספים של משרד הביטחון. חוסר תיעוד של מורשי החתימה המתאימים מקשה לבצע פיקוח ובקרה נאותים על חשבונות הבנק של נציגויות המשרד בחו"ל ומגדיל את הסיכון למעילות.

רק במהלך הביקורת, לאחר פניית אותן נציגויות משרד הביטחון לבנקים השונים, התקבלו רשימות מורשי החתימה.

עוד נמצא, כי מתוך רשימת מורשי החתימה של נציגות משלחת משרד הביטחון בניו יורק בבנק JPMorgan Chase, שנמסרה לנציגי משרד מבקר המדינה, עולה כי בחשבונות הנציגות בבנק קיימת הרשאה לפעילות של מורשה חתימה יחיד.

בתשובת משרד הביטחון צוין כי לפי נוהלי העבודה של המשלחת בניו יורק[[46]](#footnote-47), פעילות בחשבונות הבנק אמורה להתבצע אך ורק על ידי שני מורשי חתימה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הביטחון כי עליו לפעול בהקדם לכך שכל פעולה בחשבונותיו בבנקים בחו"ל תיחתם על ידי שני מורשי חתימה[[47]](#footnote-48) כנדרש בהוראות הקיימות[[48]](#footnote-49), שכן המצב הקיים מגדיל את הסיכון לטעויות, וכן פוגע בשמירה על נכסי המדינה ובקיום פיקוח ובקרה נאותים עליהם.



המצב הקיים מגדיל את הסיכון לטעויות, וכן פוגע בשמירה על נכסי המדינה ובקיום פיקוח ובקרה נאותים עליהם



היבטים בניהול המזומנים של משרד הביטחון

יתרות המזומנים ושווי המזומנים של משרד הביטחון כוללות גם קופת מזומנים בסכום משמעותי המשמשת כקופת מזומנים ובמגוון מטבעות העומדת לשימוש היחידות השונות. בבדיקה שערכו נציגי משרד מבקר המדינה באגף הכספים של משרד הביטחון נמצא כי משיכת מזומנים מהקופה או הפקדת מזומנים לקופה מבוצעות באופן מסודר על ידי גורם מורשה כדוגמת מנהל הקופה. אותו גורם מורשה מתעד את הפעולה, בין היתר, על ידי החתמת הגורם המקבל את המזומן. עוד עולה כי ספירת קופה מבוצעת פעם בשנה, או עם החלפת מנהל הקופה.

נמצא כי אף שהפרקטיקה הנהוגה לטיפול בקופת המזומנים ברורה לעובדי הגזברות באגף הכספים היא אינה מעוגנת בנוהל מסודר, הכולל את סדר הפעולות והרישום שיש לבצע בעת הפקדה ומשיכה של מזומנים מהקופה, אופן הזיהוי של הגורם המושך כספים מהקופה ואת התדירות שבה נדרש לבצע ספירת קופה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הביטחון כי עליו לעגן בנוהל ברור את הטיפול בקופות המזומנים שברשותו, כדי לשמור על סדרי מינהל תקין.



על משרד הביטחון לעגן בנוהל ברור את הטיפול בקופות המזומנים שברשותו, כדי לשמור על סדרי מינהל תקין



בתשובת משרד הביטחון צוין כי "נוהל פנימי שקיים בגזברות יעוגן להוראת אגף כספים".

אי-יישום תקן חשבונאות ממשלתי בדבר דוחות על תזרימי המזומנים

סעיף 21 לתקן חשבונאות ממשלתי מספר 1 – "הצגת דוחות כספיים" (מעודכן 2010) (להלן - תקן 1) קובע כי מערכת מלאה של דוחות כספיים כוללת, בין היתר, דוח על תזרימי המזומנים[[49]](#footnote-50). כמו כן, הוראת תכ"ם[[50]](#footnote-51) "סיווג מזומנים ושווי מזומנים, עריכת הדוח על תזרימי המזומנים" קובעת כי הדוח על תזרימי המזומנים מהווה חלק מהדוחות הכספיים של המשרד, ומהווה בסיס להתאמה מול דוח ביצוע התקציב. תקן חשבונאות ממשלתי מספר 2 – "דוחות על תזרימי המזומנים", ספטמבר 2006 (להלן - תקן 2), קובע דרישות להצגת הדוח על תזרימי מזומנים וגילויים נלווים.

הדוח על תזרימי המזומנים מזהה את המקורות של זרימות המזומנים פנימה, את הפריטים שבגינם הוצאו מזומנים במהלך תקופת הדיווח, ואת יתרת המזומנים כפי שהיא בתקופת הדיווח, והוא מסווג את תזרימי המזומנים במהלך התקופה לתזרימי מזומנים מפעילויות שוטפות, מפעילויות השקעה ומפעילויות מימון. מידע בדבר תזרימי המזומנים מאפשר למשתמשי הדוחות הכספיים לברר כיצד הישות הממשלתית גייסה את המזומנים אשר נדרשו למימון פעילויותיה, ואת האופן שבו נעשה שימוש במזומנים אלה. כמו כן, מידע בדבר העיתוי והוודאות של תזרימי המזומנים נדרש, בין היתר, לצורך ביצוע והערכת החלטות בדבר הקצאת משאבים.

להלן תועלות נוספות הטמונות במידע אודות תזרימי המזומנים: (א) לאפשר למשתמשי הדוחות הכספיים להעריך את השינויים בנכסים נטו/הון של ישות, המבנה הכספי שלה (לרבות נזילות ויכולת פירעון) והיכולת להשפיע על הסכומים והעיתוי של תזרימי מזומנים כדי שהישות תוכל להתאים את עצמה לנסיבות ולהזדמנויות משתנות; (ב) להגביר את ההשוואתיות של הביצוע התפעולי של ישויות שונות[[51]](#footnote-52).

בסעיף 63 לתקן 2 נקבע כי התקן יחול לגבי דוחות כספיים שנתיים לתקופות המתחילות ביום 1 בינואר 2007, או לאחריו.

נמצא כי אף שחלפו יותר מעשר שנים מאז חלה חובה על כל ישות ממשלתית להציג דוחות על תזרימי מזומנים, אגף החשכ"ל אינו מיישם זאת בדוחות הכספיים של הממשלה, והדוחות הכספיים של הממשלה אינם כוללים דוחות על תזרימי מזומנים.



אף שחלפו יותר מעשר שנים מאז חלה חובה על כל ישות ממשלתית להציג דוחות על תזרימי מזומנים, אגף החשכ"ל אינו מיישם חובה זאת בדוחות הכספיים של הממשלה



בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי המידע הנדרש בהתאם לתקן חשבונאות ממשלתי מספר 2 מקבל ביטוי בדוחות הכספיים של הממשלה הן במסגרת חלק ג' - דוחות על ביצוע התקציב (דוחות אלו משקפים בצורה הטובה ביותר את פעילות הממשלה וכן משקפים לציבור האם המשאבים אשר הושגו והשימוש שנעשה בהם הם בהתאם לתקציב המאושר שהוא על בסיס מזומן), והן במסגרת חלק א' - מבוא לדוחות הכספיים, במסגרת התאמת הגירעון החשבונאי לגירעון התקציבי (מזומן) הכוללת התאמות של תנועות שאינן במזומן (כחלק מדרישות יישום תקן חשבונאות ממשלתי מספר 24 - הצגה של מידע בדבר תקציב בדוחות הכספיים).

משרד מבקר המדינה מציין כי הצגת דוחות על ביצוע התקציב כנדרש בתקן חשבונאות ממשלתי מספר 24 אכן מגדילה את השקיפות של הדוחות הכספיים של הממשלה ותורמת למילוי מחויבותה הציבורית של הממשלה בעצם הצגת עמידתה בתקציב המאושר. אולם, היא אינה מהווה תחליף להצגת דוח תזרימי מזומנים כנדרש בתקן 2, הכולל סיווג של המזומנים לתזרימי מזומנים מפעילויות שוטפות, מפעילויות השקעה ומפעילויות מימון.

על אגף החשכ"ל לפעול בהקדם להצגת דוח תזרימי מזומנים בדוחות הכספיים של הממשלה, כנדרש בתקן 2, כדי להציג למשתמשי הדוחות הכספיים כיצד הממשלה נושאת במחויבות הציבורית (Accountability) על המשאבים שהופקדו בידיה.

אי-פרסום הדוחות הכספיים של הממשלה במועד הקבוע בחוק

בתקן 1 צוין כי "השימושיות של דוחות כספיים עלולה להיפגע אם הם אינם זמינים למשתמשים במהלך זמן סביר לאחר מועד הדיווח. ישות צריכה להיות מסוגלת לפרסם דוחות כספיים במהלך שישה חודש לאחר מועד הדיווח". עוד צוין כי גורמים קבועים, כגון המורכבות של פעילויות הישות, אינם מהווים סיבה מספקת לאי-מתן דיווח בזמן, וכי תאריכי יעד ספציפיים יותר נקבעים בחקיקה ותקנות בתחומי שיפוט שונים.

בסעיף 12 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה), 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 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 מספקים לממשלה, לכנסת ולכלל הציבור, תמונת מצב מקיפה על האופן שבו הרשות המבצעת מנהלת את כלל משאביה. המידע המוצג במסגרת הדוחות הכספיים ובביאורים הנלווים אליהם עשוי לתרום להבנה טובה יותר של תהליכים כלכליים בממשלה שיש להם השפעה על המדינה ועל אזרחיה, ומתוך כך גם לשיפורם ולייעולם. הגברת השקיפות של פעולות הממשלה באמצעות הנגשת המידע הזה היא חיונית לקיומה של בקרה ציבורית אפקטיבית על פעילות הממשלה.

במבוא לדוחות הכספיים של הממשלה לשנת 2017 צוין כי הרפורמה המקיפה בחשבונאות הממשלתית "באה על מנת להעניק לציבור, למקבלי ההחלטות ולמשתמשי הדוחות הכספיים האחרים, מידע אמין ושלם על מצבה הכספי של ממשלת ישראל, מתוך אמונה כי שקיפות היא אבן יסוד במנהל תקין ויעיל".

להלן בלוח 1 מועדי הפרסום של הדוחות הכספיים של הממשלה[[52]](#footnote-53) בשנים 2017-2014.

לוח 1: **מועדי הפרסום של הדוחות הכספיים של הממשלה בכל אחת מהשנים 2017-2014**

| **דוחות כספיים ליום** | **מועד פרסום** |
| --- | --- |
| 31 בדצמבר 2017 | 3.10.18 |
| 31 בדצמבר 2016 | 21.8.17 |
| 31 בדצמבר 2015 | 19.7.16 |
| 31 בדצמבר 2014 | 5.7.15 |

מקור הנתונים: אתר משרד האוצר[[53]](#footnote-54)

נמצא כי על אף הוראות חוק מבקר המדינה, מלוח 1 עולה כי הדוחות הכספיים של הממשלה לשנת 2017 פורסמו רק ב- 03.10.18, כשלושה חודשים לאחר המועד הקבוע בחוק. זו השנה הרביעית ברציפות שהדוחות הכספיים של הממשלה פורסמו והומצאו למבקר המדינה לאחר המועד שנקבע בחוק, ובכל שנה נדחה מועד פרסומם יותר ויותר.



זו השנה הרביעית ברציפות שהדוחות הכספיים של הממשלה פורסמו והומצאו למבקר המדינה לאחר המועד שנקבע בחוק, ובכל שנה נדחה מועד פרסומם יותר ויותר



בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי "בשנים האחרונות הדוחות הכספיים הורחבו בצורה ניכרת לעומת העבר, הורחב המידע הכללי בדוחות, אוחדו גופים רבים, הותאמו שיטות דיווח והכל תוך כדי מעבר מדיווח על בסיס מזומן לדיווח על בסיס מצטבר של הישויות הממשלתיות. מועד פרסום הדוחות נקבע בשיקול דעת לצורך השגת מידע מלא ומהימן ביותר למשתמשים בדוחות. מדובר על הדוח הכספי המורכב ביותר במשק הישראלי אשר נבנה בתהליך מתמשך. יתרה מכך, בעקבות תיקון תקנות נגישות האינטרנט מיום 26 באוקטובר 2017, הדוח הכספי של מדינת ישראל לשנת 2017 מפורסם לראשונה בפורמט מונגש לציבור לקויי הראייה. פרויקט הנגשת הדוחות הכספיים היה כרוך במאמץ רב ובהקצאת משאבים רבים, דבר שהאריך את משך עריכתם ועיכב את הוצאתם לאור". עוד צוין בתשובה כי הדוחות נחתמו בסוף חודש אוגוסט אך בשל החגים נדחה מועד פרסומם, וכי אגף החשב הכללי יפעל לפרסום מוקדם יותר של הדוחות.

עוד בדוח שנתי 68ג (2018)[[54]](#footnote-55) העיר מבקר המדינה כי אי-פרסום ההכנסות וההוצאות של המדינה במועד הקבוע בחוק פוגע בהשגת מטרות הרפורמה בחשבונאות הממשלתית, בשקיפות המידע ובתועלת הנובעת מהצגתו לציבור. כמו כן, מבקר המדינה המליץ כי על שר האוצר ועל החשב הכללי לבחון מדוע חל איחור בפרסום הדוחות הכספיים של הממשלה בשנים האחרונות וכי אם אין יכולת לעמוד, כדרך קבע, במועד הקבוע בחוק לפרסום הדוחות, עליהם לשקול ליזום חקיקה לתיקון הוראות החוק בעניין זה, בתיאום עם הגורמים המתאימים.

בתשובת יועץ למנכ"ל משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 צוין כי לשכת השר מסכימה עם תגובת אגף החשכ"ל. כמו כן, צוין כי רוב עילות העיכובים בשנים האחרונות רלוונטיות לשנים האחרונות, וכי בשנים הבאות, על פי הנחזה עתה, שר האוצר יוכל לעמוד בתאריך הפרסום הקבוע בחוק, ועל כן לא נראה כי יש צורך בשלב זה לשנות את החוק.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף החשכ"ל כי אי-פרסום דין וחשבון בדבר ההכנסות וההוצאות של המדינה במועד הקבוע בחוק, זו השנה הרביעית ברציפות, פוגע לא רק בהשגת מטרות הרפורמה בחשבונאות הממשלתית, בשקיפות המידע ובתועלת הנובעת מהצגתו לציבור, אלא גם בשימושיות הדוחות הכספיים ובקיומה של בקרה ציבורית אפקטיבית על פעילות הממשלה.

על שר האוצר ועל החשב הכללי לבחון מדוע חל איחור מתמשך בפרסום הדוחות הכספיים של הממשלה בשנים האחרונות. ככל שיימצא כי אין יכולת לעמוד, כדרך קבע, במועד הקבוע בחוק לפרסום הדוחות, עליהם לשקול בהקדם ליזום חקיקה לתיקון הוראות החוק בעניין זה, בתיאום עם הגורמים המתאימים תוך מתן אפשרות לקיום בקרה ציבורית אפקטיבית על פעילות הממשלה.

סיכום

ניהול תקין של יתרות מזומנים ושווי מזומנים של הממשלה, ובכלל זה ביצוע טיוב ובקרה על חשבונות הבנק השונים ועדכון מורשי החתימה בחשבונות באופן שוטף, מאפשר לקיים פיקוח ובקרה נאותים על נכסי המדינה, להפחית את הסיכון למעילות ולנהל בצורה מיטבית את הנזילות של הממשלה תוך חיסכון בעלויות.

מממצאי דוח זה עולים ליקויים בכל הקשור לניהול חשבונות הממשלה על ידי משרדי הממשלה ויחידות הסמך בבנק ישראל ובבנק הדואר. בין היתר, עולה כי רשימת מורשי החתימה בחלק ממשרדי הממשלה והישויות הממשלתיות אינה מעודכנת וכוללת מורשי חתימה שכבר סיימו את תפקידם. עוד עולה כי אגף החשכ"ל מפרסם את הדוחות הכספיים של הממשלה לאחר המועד הקבוע בחוק ובלא להציג את הדוחות על תזרימי המזומנים של הממשלה. התנהלות זו פוגעת בקיומה של בקרה ציבורית אפקטיבית על פעילות הממשלה ומקשה על הממשלה לקיים את המחויבות הציבורית (Accountability) על המשאבים שהופקדו בידיה.

לצורך קיום פיקוח ובקרה נאותים על חשבונות הבנק של הממשלה, וכדי להקטין את הסיכון למעילות, על אגף החשכ"ל לפעול בהקדם להקמת מערכת במרכב"ה לניהול מורשי חתימה בחשבונות הבנק של הממשלה. כמו כן, על שר האוצר ועל החשב הכללי לבחון מדוע חל איחור מתמשך בפרסום הדוחות הכספיים של הממשלה בשנים האחרונות. ככל שיימצא כי אין יכולת לעמוד, כדרך קבע, במועד הקבוע בחוק לפרסום הדוחות, עליהם לשקול בהקדם ליזום חקיקה לתיקון הוראות החוק בעניין זה, בתיאום עם הגורמים המתאימים תוך מתן אפשרות לקיום בקרה ציבורית אפקטיבית על פעילות הממשלה.

1. כוללים את דוחות הישויות הממשלתיות שקיימת לממשלה שליטה בהן. [↑](#footnote-ref-2)
2. כוללים את דוחות משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם. [↑](#footnote-ref-3)
3. ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 69א** שפורסם באוקטובר 2018 בפרק "נציגויות משרד האוצר ובנק ישראל בחו"ל", עמ' 568-513 (הדוח הומצא לראש הממשלה ביולי 2018). [↑](#footnote-ref-4)
4. מערכת זיכויים והעברות בזמן אמת (RTGS - Real Time Gross Settlement) היא מערכת מתקדמת לסליקה יעילה ואמינה של התשלומים השקליים במשק, בזמן אמת ובאופן סופי. הוראות התשלום המועברות במערכת מבוצעות מייד והן סופיות עם ביצוען. המערכת מבטיחה למשתמשים ביצוע מהיר ובטוח של התשלומים בכל רגע נתון: פעולת הסליקה מתבצעת בתוך דקות ספורות, היא אינה ניתנת לביטול, ומקבל התשלום יכול לעשות בו שימוש מיידי, בלי להיחשף לסיכונים. המערכת הושקה בישראל בסוף יולי 2007 ופועלת במרבית המדינות בעולם (המפותחות והמתפתחות). [↑](#footnote-ref-5)
5. מערכת אלקטרונית הסולקת תנועות בין-בנקאיות (הוראות חיוב וזיכוי) שאינן מבוססות על מסמכי נייר או במזומן, כגון הרשאות לחיוב חשבון (הוראות קבע), תשלומי משכורות והחזרי מס, המועברות אליה על ידי הבנקים ועל ידי מוסדות שונים המורשים לשלוח הוראות ישירות למס"ב. הוראות החיוב והזיכוי נסלקות בערבו של יום ההעברה, לפי ערך אותו יום. ההעברות הבין-בנקאיות נרשמות ביום העסקים שלאחר יום ההעברה. המשתתפים בסליקה רשאים להחזיר את החיובים והזיכויים כמה ימים לאחר מועד הצגתם. הוראות התשלום המוחזרות מקבלות את ערך יום העסקים של יום הצגתן. [↑](#footnote-ref-6)
6. התאגידים הבנקאיים מבצעים תשלומים באמצעות מערכת זה"ב ומקבלים תשלומים מהממשלה באמצעות מערכת מס"ב. במערכת זה"ב התשלום מיידי ואילו במערכת מס"ב התשלום מתבצע למחרת היום. פער זה מייצר סיכון נזילות לתאגידים הבנקאיים. [↑](#footnote-ref-7)
7. מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה. [↑](#footnote-ref-8)
8. כוללים את דוחות הישויות הממשלתיות שקיימת לממשלה שליטה בהן. [↑](#footnote-ref-9)
9. כוללים את דוחות משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם. [↑](#footnote-ref-10)
10. דמי מחזור מיועדים לכיסוי הוצאות בסכומים קטנים, הדרושות לצורך תפעול שוטף של היחידה. [↑](#footnote-ref-11)
11. ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 69א** שפורסם באוקטובר 2018 בפרק "נציגויות משרד האוצר ובנק ישראל בחו"ל" עמ' 568-513 (הדוח הומצא לראש הממשלה ביולי 2018). [↑](#footnote-ref-12)
12. לדוגמה: (א) מיהם הגופים אשר נחשבים למשרדי ממשלה או יחידות הסמך; (ב) התייחסות של אגף החשכ"ל לעניין אחריותו של החשב הכללי לחשבונות הממשלה ואחריות משרדי הממשלה לניהול חשבונותיהם. [↑](#footnote-ref-13)
13. הנחיה מספר 6.2000 ממאי 2003. [↑](#footnote-ref-14)
14. מטעמה ומטעם בנק הדואר בע"מ. [↑](#footnote-ref-15)
15. חשבונות "עובר ושב" המתנהלים בבנק הדואר ושייכים למי ממשרדי הממשלה או ליחידה מיחידותיה. [↑](#footnote-ref-16)
16. המסמך נחתם ב-9 במרץ 2010 ונכנס לתוקף עם כניסתו של חוק בנק ישראל ביוני 2010. [↑](#footnote-ref-17)
17. בנק הדואר הוא חברת בת של חברת דואר ישראל. [↑](#footnote-ref-18)
18. תוקפו של ההסכם הוא עד סוף 2019. [↑](#footnote-ref-19)
19. מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה. [↑](#footnote-ref-20)
20. ובכלל זה זיהוי תקבולים באופן עצמאי. [↑](#footnote-ref-21)
21. משרד המשפטים חובר לאתר הייעודי בשנים הקודמות אך במהלך שנת 2018, עקב תקלות מחשוביות, הוא לא היה מחובר למשך כמה חודשים, ובכלל זה בעת ביצוע הביקורת. [↑](#footnote-ref-22)
22. רשת פרטית וירטואלית להעברת מידע מאובטח. [↑](#footnote-ref-23)
23. מסלקה באגף החשב הכללי המיועדת להתחשבנות בין גורמים ממשלתיים לבין עצמם ובין גורמים ממשלתיים לבין גורמים אחרים המנהלים חשבון במסגרת החשב הכללי. [↑](#footnote-ref-24)
24. מערכת אלקטרונית הסולקת תנועות בין-בנקאיות (הוראות חיוב וזיכוי) שאינן מבוססות על מסמכי נייר או במזומן, כגון הרשאות לחיוב חשבון (הוראות קבע), תשלומי משכורות והחזרי מס, המועברות אליה על ידי הבנקים ועל ידי מוסדות שונים המורשים לשלוח הוראות ישירות למס"ב. הוראות החיוב והזיכוי נסלקות בערבו של יום ההעברה, לפי ערך אותו יום. ההעברות הבין-בנקאיות נרשמות ביום העסקים שלאחר יום ההעברה. המשתתפים בסליקה רשאים להחזיר את החיובים והזיכויים כמה ימים לאחר מועד הצגתם. הוראות התשלום המוחזרות מקבלות את ערך יום העסקים של יום הצגתן. [↑](#footnote-ref-25)
25. מערכת זיכויים והעברות בזמן אמת (RTGS - Real Time Gross Settlement) היא מערכת מתקדמת לסליקה יעילה ואמינה של התשלומים השקליים במשק, בזמן אמת ובאופן סופי. הוראות התשלום המועברות במערכת מבוצעות מייד והן סופיות עם ביצוען. המערכת מבטיחה למשתמשים ביצוע מהיר ובטוח של התשלומים בכל רגע נתון: פעולת הסליקה מתבצעת בתוך דקות ספורות, היא אינה ניתנת לביטול, ומקבל התשלום יכול לעשות בו שימוש מיידי, בלי להיחשף לסיכונים. המערכת הושקה בישראל בסוף יולי 2007 ופועלת במרבית המדינות בעולם (המפותחות והמתפתחות). [↑](#footnote-ref-26)
26. חוזר מספר חמ"ת - 2010 - 1 המופנה לתאגידים הבנקאיים. [↑](#footnote-ref-27)
27. התאגידים הבנקאיים מבצעים תשלומים באמצעות מערכת זה"ב ומקבלים תשלומים מהממשלה באמצעות מערכת מס"ב. במערכת זה"ב התשלום מיידי ואילו במערכת מס"ב התשלום מתבצע למחרת היום. פער זה מייצר סיכון נזילות לתאגידים הבנקאיים. [↑](#footnote-ref-28)
28. מאחר שהוראות התשלום במערכת מס"ב אינן מיידיות וסופיות, התאגיד הבנקאי אינו יכול לדעת בכל רגע כמה כסף יש בחשבונותיו ואת מצב הנזילות שלו בשקלים. [↑](#footnote-ref-29)
29. הצורך בשמירה על נזילות תוך-יומית יחייב את אגף החשכ"ל לנהל את המזומנים העומדים לרשותו בדיוק רב. [↑](#footnote-ref-30)
30. כמו כן, מערכת זה"ב מאפשרת לבנק ישראל לבחון בזמן אמת אינדיקטורים פיננסיים המעידים על מצב הנזילות של התאגידים הבנקאיים, ולכן היא מסייעת לשמור על יציבותם של המשתתפים בה. ראו **בנק ישראל**, מערכות התשלומים והסליקה בישראל, הספר האדום לשנים 2017-2016, עמ' 47. [↑](#footnote-ref-31)
31. בבנק הדואר, בבנק ישראל או בבנק מסחרי. סגירה של חשבון בנק מתבצעת באותו האופן באמצעות טופס בקשה ידני לסגירת חשבון בנק. [↑](#footnote-ref-32)
32. הוראת תכ"ם מספר 1.6.0.1, בתוקף מיום 25.11.14. [↑](#footnote-ref-33)
33. יחידת פרסומים והוראות תכ"ם. [↑](#footnote-ref-34)
34. מנהלת תחום חשבונאות ודיווח במשרד במשפטים כתבה למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 כי החשבון נמצא בשלבי עדכון. [↑](#footnote-ref-35)
35. מופיע כמורשה חתימה בחשבון נוסף בבנק ישראל. [↑](#footnote-ref-36)
36. מתוך סך של 52 חשבונות בנק של משרד התחבורה. [↑](#footnote-ref-37)
37. סגן חשב משרד התחבורה כתב למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 כי הבקשות לשינוי מורשי החתימה מטופלות בימים אלו. [↑](#footnote-ref-38)
38. ישות ממשלתית המאוחדת בדוחות הכספיים של משרד הבריאות. [↑](#footnote-ref-39)
39. חשבות משרד הבריאות כתבה למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 כי עקב שינויים שנערכו בה לאחרונה המשרד נמצא בעיצומו של תהליך עדכון זכויות החתימה, בין היתר, גם בבית חולים אסף הרופא. [↑](#footnote-ref-40)
40. החשבונאית הראשית של משרד התיירות כתבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 כי טופסי מורשי החתימה עודכנו לאחרונה והועברו להמשך טיפול אגף החשכ"ל. [↑](#footnote-ref-41)
41. בבנק ישראל ובבנק הדואר. [↑](#footnote-ref-42)
42. הסיכונים כוללים: (א) פיקוח ובקרה מוגבלים מעצם ביצוע התהליך באופן ידני ובצורה מסורבלת; (ב) אי-השלמה של תהליך שינוי זכויות החתימה בשל אי-הגעת הדואר הנשלח באמצעות דואר ישראל ליעדו (ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), בפרק "חברת דואר ישראל בע"מ - היבטים בניהול משאבי אנוש", עמ' 685-667). [↑](#footnote-ref-43)
43. The "four eyes" principle is a requirement that two individuals approve some action before it can be taken. The four eyes principle is sometimes called the two-man rule or the two-person rule

ראו באתר ה-OECD:

<https://www.oecd-ilibrary.org/governance/effective-delivery-of-large-infrastructure-projects_9789264248335-en> [↑](#footnote-ref-44)
44. עוד נאמר בהוראה, כי לפחות אחד ממורשי החתימה נכלל בקבוצה א' (קבוצה א' כוללת את חשב המשרד, סגן החשב ומנהלי מחלקות בחשבות וקבוצה ב' כוללת את עובדי חשבות משרד אשר אינם נכללים בקבוצה א' ושהחשב הכללי אישר את היותם מורשי חתימה מטעם המשרד). [↑](#footnote-ref-45)
45. מבין בעלי תפקידים מסוימים. [↑](#footnote-ref-46)
46. ולפי נוהלי עבודה ובקרה בבנק JPMorgan Chase. [↑](#footnote-ref-47)
47. יש לעגן זאת ברשימות מורשי זכויות החתימה בבנקים השונים. [↑](#footnote-ref-48)
48. הוראת תכ"ם "אמצעי תשלום וחשבונות בנקים", והוראת אגף כספים "פתיחה וניהול חשבונות בנקים" החלה על משרד הביטחון. [↑](#footnote-ref-49)
49. לפי תקן 2 תזרימי מזומנים (cash flows) הם זרימה פנימה והחוצה של מזומנים ושווי מזומנים. [↑](#footnote-ref-50)
50. הוראת תכ"ם מספר 2.3.0.3, בתוקף מיום 1.8.08. [↑](#footnote-ref-51)
51. מאחר שדוח על תזרימי מזומנים מבטל את ההשפעות של יישום חשבונאי שונה לגבי עסקאות זהות ואירועים זהים אחרים. [↑](#footnote-ref-52)
52. הדוחות הכספיים של הממשלה כוללים גם דוחות על הביצוע הכספי שמהווים דין וחשבון כולל על ההכנסות וההוצאות של המדינה. כמו כן, לדוחות הכספיים של הממשלה מצורפים גם דוחות על ביצוע התקציב. [↑](#footnote-ref-53)
53. ראו: <https://mof.gov.il/AG/AccountingReports/Pages/FinancialReports.aspx> [↑](#footnote-ref-54)
54. ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 68ג** (2018) בפרק "מאזן המדינה ליום 31.12.16 - חייבים ויתרות חובה" עמ' 256-191. [↑](#footnote-ref-55)