נובמבר 2024

**מבקר המדינה מפרסם לציבור דוח בנושאים כלכליים ובנושאים אחרים**

**מבקר המדינה מתניהו אנגלמן:**

**על יוקר המחיה: "מדינת ישראל מתאפיינת בריכוזיות גבוהה בתחום המזון**. **אין לקבל את חוסר המעש של גורמי הממשלה בעניין הריכוזיות בענף המזון. יש לכך השלכה על יוקר המחיה. בשנה החולפת חווינו התייקרויות ואזרחי ישראל נאנקים תחת יוקר המחיה. על ראש הממשלה והשרים להיאבק ביוקר המחיה".**

**על מיסוי מטבעות דיגיטליים: "פוטנציאל המיסוי על הקריפטו יכול להגיע לעד 3 מיליארד שקלים. ועם זאת שיעור המדווחים לרשות המיסים הינו אפסי - 500 מתוך היקף מינימלי של 200,000 מחזיקי קריפטו. בפרט בצל התמשכות המלחמה ועלויותיה הנכרות למשק - שר האוצר ורשות המיסים חייבים לפעול לגביית מס בתחום הקריפטו, עוד טרם העלאות מסים על אזרחי ישראל".**

**על המשרד לשת"פ אזורי: "מחד, מרבית תקני המשרד מיועדים לעובדים במשרות אמון בלשכות השר והמנכ"ל - ומאידך, מרבית ההשקעות של המשרד בפרויקטים ירדו לטמיון. על ראש הממשלה לבחון את נחיצותו של המשרד".**

**על הפיקוח על מתפילי המים: "לא מתקבל על הדעת שבמדינת ישראל ב-2024, לאחר שנמצאו תופעות של עכירות במים ולשלשת ציפורים, המפעילים אינם נקנסים ע"י משרד הבריאות".**

**על משק החשמל: "ממשלת ישראל אינה נערכת מספיק לנזקים שעלולים להיגרם למשק בגין עיכובים בהקמת יחידות ייצור ומתקני אגירה".**

**על כבישי האגרה: "אין כל הגיון בסרבול שנוצר כתוצאה מכך שאזרחי ישראל נדרשים לשלם ל- 3 מפעילי כבישי אגרה בנפרד. הדבר מביא לצבירת חובות ולחיובי ריבית מיותרים".**

**תוכן העניינים**

[**התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה 3**](#_Toc179710258)

[**מיסוי מטבעות דיגיטליים 8**](#_Toc179710259)

[**היבטים בפעילות המשרד לשיתוף פעולה אזורי 12**](#_Toc179710260)

[**אסדרה של מתקני התפלת מי ים ופיקוח עליהם 16**](#_Toc179710261)

[**פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030 21**](#_Toc179710262)

[**הפעלת כבישי אגרה 26**](#_Toc179710263)

[**ענף המוניות בישראל 33**](#_Toc179710264)

[**הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות - ביקורת מעקב 41**](#_Toc179710265)

[**פרסום וניהול של מכרזי מסגרת ברשויות מקומיות ובתאגידים עירוניים 47**](#_Toc179710266)

[**קידום התכנון המתארי והמפורט ביישובי המגזר הלא-יהודי בצפון 51**](#_Toc179710267)

[**זמני המתנה לקבלת שירותי רפואת מומחים 55**](#_Toc179710268)

[**טיפול משרד המשפטים בהליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי 61**](#_Toc179710269)

|  |
| --- |
| התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה |



|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  23%, 37% |  | עד 300%  |  | 138 מיליארד ש"ח |  | 2.9% |
|  |
| שיעור עליית מדד מחירי המזון (ללא פירות וירקות) ושיעור עליית מדד הפירות והירקות, בהתאמה, בישראל, משנת 2011 עד מאי 2024, לעומת שיעורו של מדד המחירים לצרכן שעלה ב-17% בלבד  |  | כוח הקנייה של הצרכן בישראל נמוך לעומת כוח הקניה של הצרכן, באנגלייה בצרפת ובארה"ב - במונחי שכר של שעת עבודה במוצרים שנבדקו |  | ההוצאה לצריכה פרטית בישראל על מזון ומשקאות לא אלכוהוליים ב- 2021 |  | שיעור עליית מחירי המזון והצריכה בשלושת החודשים הראשונים למלחמה על פי בדיקת משרד הכלכלה |
|  |
| 3 ספקי מזון |  | 23.4% בלבד |  | 6.9% בלבד |  | עד 380% |
|  |
| שולטים ביותר מ-85% מסכום המכירות ב-20 קטגוריות של מוצרי מזון |  | שיעור היבוא בישראל ביחס לתוצר, בהשוואה ל-47% בממוצע במדינות ה-OECD, נכון לשנת 2020 |  | נתח השוק הממוצע של המותג הפרטי בישראל (ששיווקו עשוי לאפשר הוזלת מחירים) לעומת 36.1% במדינות נבחרות באירופה |  | פער המחירים בין מוצרי ירקות קפואים בישראל (היקרה יותר) בשנת 2023 בהשוואה למדינות באירופה  |
|  |  |  |  |  |  |  |
| 38 מיליון ש"ח |  | פי 4 |  |  210 חנויות  |  | 403% |
|  |
| החיסכון המצרפי של משקי הבית על מוצרי טונה בעקבות הפחתת המכס, לעומת 11 מיליון ש"ח אובדן הכנסות המדינה |  | הגידול בהיקף הצריכה של אננס בישראל. מחירו פחת בכ-50% לאחר הפחתת המכס ופתיחת מדינה נוספת ליבוא |  | מתוך 848 חנויות גדולות (25%) הן בעלות ריכוזיות גיאוגרפית גבוהה (בעלות "שיעור מחושב מעל 30%) נכון לשנת 2021 |  | פער המחירים המרבי לגבי מוצרי האיפור שנדגמו בשנת 2023 בין ישראל (היקרה יותר) למדינות נבחרות באירופה, גם לאחר כניסתה לתוקף של הרפורמה ליבוא מקביל של תמרוקים |





* **הכרזת מונופול וקבוצות ריכוז על ידי רשות התחרות** - **למעט פעילותה בשוק התה בשנת 2023, רשות התחרות לא בחנה באופן שיטתי קטגוריות נוספות בתחום המזון ומוצרי הצריכה שיש בהן ריכוזיות גבוהה** מבחינת יכולת הספקים להשפיע על התחרות ועל מחיר המוצרים, ובכללן קטגוריות שבהן שולטים יבואנים ישירים. נמצא כי **ב-36 מתוך 38 קטגוריות בענף המזון נותרה ריכוזיות גבוהה** (מעל 50% מהשוק); ב-20 קטגוריות מזון חלקן של שלוש החברות השולטות בקטגוריה גבוה מ-85%, והממוצע של חלקן בכל הקטגוריות עומד על כ-84% (כך למשל, בקטגוריה שמנת מתוקה שלוש החברות הגדולות בקטגוריה מחזיקות 99% מהשוק, בקטגוריה קפה נמס הן מחזיקות 93% מהשוק ובקטגוריה דגני בוקר - 87% מהשוק). אף שקיימת ריכוזיות משמעותית של ספקים שלהם יותר מ-50% מהאספקה ב-36 קטגוריות מזון, **נכון לשנת 2023 רשות התחרות לא בחנה את הצורך להכריז על קבוצות ריכוז בענף המזון** ולהורות לחבריהן על נקיטת צעדים להגברה ניכרת של התחרות בענף המזון.
* **השפעת מלחמת "חרבות ברזל" על יוקר המחיה -** במהלך המלחמה היקף כוח האדם בתעשייה הצטמצם ב-18% ותפוקת המפעלים בישראל הצטמצמה בכ-50% בשלושת החודשים הראשונים למלחמת חרבות ברזל. כמו כן נמצאו עליות מחירי מזון בשיעור בין 2.9% ל- 6% ברשתות המזון[[1]](#footnote-1) באותה התקופה. באותה התקופה לא הייתה חקיקה שאפשרה לרשות להגנת הצרכן להתמודד עם עליות המחירים שהיו לכאורה ללא הצדקה כלכלית.
* **קונגלמרטים בתחום המזון והצריכה** - בשנת 2023 יש לפחות 13 חברות וקבוצות מסחריות בישראל שהן קונגלומרט בתחום המזון ומוצרי הצריכה, משמע הן פועלות בו-זמנית בכמה קטגוריות בתחום המזון. חלק מהחברות אף מחזיקות בנתח שוק גדול בקטגוריות שהן פועלות בהן.
* **מיזוגים חדשים** - במקרה שספק גדול של מוצר מזון מבקש להיכנס לפעילות בקטגוריה אחרת בענף המזון באמצעות מיזוג עם ספק בקטגוריה האחרת, דהיינו מיזוג קונגלומרטי, רשות התחרות בוחנת את השפעת המיזוג על התחרות בקטגוריה האחרת. נוסף על כך, הרשות בוחנת את הפגיעה האפשרית בתחרות בעקבות המיזוג גם בתחומים הקיימים שבהם עוסק הרוכש, עם זאת, מיזוגים מסוג אלה שבהם הצדדים פועלים כל אחד בענף אחר, אינם מעלים חשש ברור לפגיעה בתחרות, וזאת בשונה ממיזוגים של ספקים הפועלים באותם ענפים; לכן, רשות התחרות מתקשה לכמת את חששותיה ולבסס התנגדויות למיזוגים בעלי מאפיינים אלו.
* **מיזוגים שאושרו בעבר** - בענף המזון קיימים גם קונגלומרטים עקב מיזוג שנעשה בעבר, ויכול שמעמדם בקטגוריות שבהן הם פועלים השתנה בינתיים. כמו כן, קיימים קונגלומרטים שלא עקב מיזוג, שהם בעלי נתח שוק גדול בקטגוריית מזון אחת לפחות, ולגביהם רשות התחרות אינה בוחנת את השפעת פעילותם על התחרות בקטגוריות המזון האחרות.
* **מקטע הספקים המשפיע על הריכוזיות בשוק המזון והצריכה** - נתח השוק של חמשת הספקים הגדולים בשוק המזון והצריכה אומנם הצטמצם מעט במשך השנים, כך שבשנת 2022 הם החזיקו בכ-37.5% מנתח שוק המזון בישראל לעומת 42.7% בשנת 2017, אך לדברי רשות התחרות הוא עדיין ריכוזי ומצביע על הריכוזיות הגבוהה בשוק המזון ומוצרי הצריכה בישראל.
* **שיווק מותג פרטי** - עלה כי חלקו של המותג הפרטי מסך המכר הכולל של מוצרי מזון ומוצרי צריכה בשוק הקמעונאי משנת 2014 עד 2022 עלה באופן מתון והגיע ל-6.9% בלבד, לעומת נתח השוק הממוצע של המותג הפרטי במדינות נבחרות באירופה שגדול פי חמישה מנתח השוק הממוצע בישראל (36.1% לעומת 6.9%, בהתאמה). רק במהלך שנת 2023 החלה רשות התחרות לבחון את השפעתה של התחזקות המותג הפרטי של קמעונאים גדולים על התחרות, לרבות ההשפעה על הספקים הקטנים וכניסתם למדף אצל אותם הקמעונאים, והיא טרם בחנה את הצורך לעשות שימוש בסעיף 11 לחוק המזון המסמיך את הממונה על התחרות לתת הוראות לקמעונאי לגבי המותג הפרטי.
* **תחרות גיאוגרפית של קמעונאים** - נמצא כי חוק המזון אינו נותן לרשות התחרות מענה לבחינת הריכוזיות הגיאוגרפית של הקמעונאים הגדולים בתחומים נוספים שעלולה לפגוע בתחרות, לרבות באמצעות פתיחת חנויות שכונתיות חדשותשאינן מוגדרות כחנויות גדולות בחוק המזון וכן בהתרחבות לשוק הסיטונאי, מה שהופך אותם לספקים של קמעונאים קטנים ובינוניים, דבר שעלול לגרום לפגיעה ביכולת של הקמעונאים הקטנים להתחרות באותו אזור גיאוגרפי בחנויות של הקמעונאים הגדולים המשמשים גם ספקים.
* **בחינת האפקטיביות של חוק המזון** - חוק המזון שנחקק בשנת 2014 הוא חוק ייחודי למדינת ישראל ומטרתו להגביר את התחרותיות בענף המזון ובתחום מוצרי הצריכה כדי להוריד את המחירים לצרכן. חוק המזון נחקק בעקבות מסקנות ועדת קדמי, והוסדרו בו הוראות בדבר תחרות גיאוגרפית של קמעונאים ושקיפות מחירים וכן כללים ביחסי הפעילות בין ספקים לקמעונאים. מיום כניסתו לתוקף של חוק המזון ועד מועד סיום הביקורת לא בחנו משרד הכלכלה, רשות התחרות והרשות להגנת הצרכן, כל גוף בתחומו, את השפעתו הכוללת של חוק המזון על המחירים לצרכן ועל התחרותיות בענף המזון ובתחום מוצרי הצריכה. עם זאת, הם בחנו דרכים נוספות לקידום מטרות חוק המזון.
* **ועדת השרים למאבק ביוקר המחיה** - הוועדה בהשתתפות ראש הממשלה ושרי האוצר, הכלכלה, החקלאות, הגנת הסביבה, האנרגייה והתשתיות, הבריאות, הרווחה והביטחון החברתי, שירותי דת, הבינוי והשיכון, הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, התקשורת, התיירות והעלייה והקליטה, הוקמה ביוני 2023, ונכון למועד סיום הביקורת היא התכנסה שבע פעמים: פעמיים ביוני 2023, פעמיים ביולי 2023, פעמיים בספטמבר 2023 ופעם נוספת בפברואר 2024. זאת, אף שיבואנים וספקים מסוימים הכריזו על כמה עליות מחירים של עשרות אחוזים בתקופת פעילותה ועל אף ההשלכות הכלכליות שמציבה מלחמת חרבות ברזל בפני הציבור. עוד נמצא שבישיבת הוועדה נקבע שסיום תהליך החקיקה של רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" יהיה עד ל-7.4.24. החקיקה של הרפורמה הושלמה ביולי 2024.
* **הרפורמה בחקלאות** -משרד החקלאות גיבש תיקון לתקנות הגנת הצומח, אולם עם הקמתה של הממשלה החדשה בשנת 2022 לא קודם אישור התיקון על ידי שר החקלאות. עוד נמצא כי לא נערך דיון בשאלת משך הקפאת הרפורמה והשלכותיה או בחלופות אפשריות אחרות אם יוחלט על הקפאתה לתקופה שאינה מוגבלת בזמן. זאת ועוד, לפני הקפאת הרפורמה, וכחלק ממרכיביה, משרד האוצר והחקלאות לא הצליחו לגבש הסכמות לגבי מתן תמיכה ישירה לחקלאים כמענה להפחתת המכסים ופתיחת השוק ליבוא. הרפורמה נעצרה בטרם הושלמה, ולא נערך דיון לגבי ההשלכות של מהלך זה לאחר שהרפורמה בחקלאות הוקפאה על מגוון המוצרים החקלאיים בשווקים, על הכמות שלהם ועל מחירם.קיום הרפורמה באופן חלקי, פגע בהשגת התועלת הצפויה ממנה באופן שניתן היה להקל את יבוא הפירות והירקות למאכל ולהוריד את יוקר המחיה בה בעת, העדר התמיכה בחקלאים הביאה, לטענת משרד החקלאות לפגיעה בתוצרת החקלאית בענפים מסוימים.
* **הפחתת מכסים -** נמצא כי הפחתת המכס, על ידי משרד האוצר, על הענבים לבדה לא הביאה לגידול משמעותי בהיצע, לאחר הפחתת המכס בשנת 2023 עם 13,607 טון שנמכרו באותה שנה לעומת 12,314 טון שנמכרו בשנת 2021 לפני הפחתת המכס, וזאת בשונה ממה שעלה בבדיקה הנוגעת למחיר האננס, שם שיעור ההפחתה במכס היה גדול יותר ונפתחה מדינה נוספת ליבוא, דבר שכנראה תרם לגידול בהיצע של המוצר ולירידה ניכרת במחירו.
* **תקני מזון** - עד למועד סיום הביקורת משרד הבריאות לא עמד בלוחות הזמנים שעליהם המליצה הוועדה לבחינת תקני מזון ולבחינת הכללתם של תקנים בתוספת הרביעית לחוק התקנים, כך שיתאפשר יבוא מצרך או תהליך עבודה המתאים לדרישות אסדרה זרה; משרד הבריאות לא הציג את תוצאות בחינת אפשרות צירופם של אף לא תקן אחד מתוך 15 התקנים שעליהם המליצה הוועדה. עוד נמצא כי בניגוד לסעיף 313ב בחוק בריאות הציבור (מזון) משרד הבריאות לא הסיר רשמיות של שמונה תקנים ב-1.1.24 כפי שקבעה הוועדה. יבוא ומכירת מוצרים שעליהם חלים תקנים אלו אפשרית רק בעבור מוצרים העומדים בתקינה הישראלית הייחודית, דבר שיכול להגביל את היבוא שלא לצורך. בין המוצרים שעליהם חלים מגבלות אלו כלולים לדוגמה שמן זית, שוקולד, דבש ומוצרי דבש. נוסף על כך יש תקנים ייחודיים בישראל העוסקים בכושר השתמרות, כגון לשימורי פירות וירקות, לשימורי ירקות כבושים או מוחמצים בחומץ או בחומצות מאכל, לשימורי דגים בשמן, למוצרי עגבניות משומרות ועוד.
* **אימוץ התקינה האירופית להימצאות ליסטריה** - אימוץ הרגולציה האירופית, בכפוף לניהול סיכונים, יכול להבטיח כי הרגולציה תהיה פשוטה וברורה מבחינת הדרישות ומבחינת האכיפה הן לרגולטור הן לעוסק במזון. **שירות המזון במשרד הבריאות טרם ערך עבודת מטה לבחינת האפשרות לאמץ את התקינה האירופית להימצאות ליסטריה במזון באופן שיבטיח את בריאות הציבור בישראל**, ולא קבע לוחות זמנים להשלמת עבודה זו. עד להשלמת הבחינה של שירות המזון, מוצרים רבים שמשווקים באיחוד האירופי אסורים ליבוא לישראל שלא בהכרח לצורך.
* **יבוא באמצעות המסלול האירופי ואישור יבואנים נאותים** - מנתוני משרד הכלכלה עולה שקבלת אישור שחרור משלוח מהנמל במסגרת המסלול האירופי אורכת בסך הכול כ-5 ימים לעומת 74 - 111 ימים במסלול יבוא מזון רגיש, הדורש אישור מראש שלא במסגרת המסלול האירופי. מנתוני משרד הכלכלה עולה שיבואן המייבא מוצרי חלב מסוימים במסלול האירופי יכול לחסוך כ-11% מעלות המכר לעומת יבואן המייבא במסלול הרגיל. עם זאת, נמצא כי כ-150 יבואנים גדולים בתחום המזון אינם עוברים למסלול האירופי כיבואן נאות, ומרבית היבוא של המזון הרגיש ממשיך להגיע במסלול הרגיל הדורש אישור יבוא מראש ובדיקות בשער הכניסה לישראל. **העדפת מסלול היבוא היקר יותר על ידי היבואנים מלמדת שבכוחם להעמיס את העלויות הנוספות על הצרכן ושהשוק אינו תחרותי מספיק, והם אינם חשופים לתחרות מספיקה מצד יבואנים מתחרים.** לטענת היבואנים, התנאים ברפורמה ביבוא מזון לפי המסלול האירופי אינם נותנים להם מענה שלם - למשל, חוסר היכולת לייבא במכולה אחת מוצרים הנכללים ברפורמה ומוצרים שאינם נכללים בה.
* **יוקר מחירי המזון הבריא** - נמצא כי **קיימים חסמים ליבוא ירקות קפואים**, ובכללם חסמים מתוקף תקנות משרד הבריאות בדבר הימצאות חיידקים שאינה תואמת את המקובל באירופה וחסמי מכס. חסמים אלה **תורמים להפרשי המחירים של יותר מ-100%** ברוב מוצרי הירקות הקפואים הנמכרים בחו"ל בהשוואה למחירי המוצרים הנמכרים בישראל. כמו כן, בירקות הקפואים קיימים מכסים גבוהים וריכוזיות של ספק דומיננטי בשוק שיש להם השפעה על מחיר המוצרים לצרכן ופער מחירים של עד כ-161% לעומת חו"ל. עוד, נמצא כי באופן שאינו עולה בקנה אחד עם המלצות של משרד הבריאות לצריכת מזון בריא, בקטגוריה של לחמים יש פיקוח מחירים על הלחם הלבן ואין פיקוח מחירים על הלחם המלא (הבריא), וכך פערי המחירים בקטגוריות שנבחנו בין ישראל למדינות נבחרות עומדים על 82%. כמו כן מחירם הגבוה של מוצרים שנחשבים מוצרים בריאים ייתכן ומצמצם את צריכתם על ידי הציבור.
* **יוקר מחירי התמרוקים** - גם לאחר כניסתה לתוקף של הרפורמה ליבוא מקביל של תמרוקים בינואר 2023 על בסיס אישור התאמה לתמרוקי ייחוס, מוצרי האיפור בישראל שנדגמו יקרים עד כ-403% לעומת מדינות נבחרות באירופה, לדוגמה מייק אפ Revlon בנפח 30 מ"ל, מחירו הממוצע במדינות שנדגמו עומד על 25.4 ש"ח לעומת מחירו בישראל - 102.4 ש"ח.



**פעילות רשות התחרות לאחר ממצאי הדוח הקודם** - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות האכיפה של רשות התחרות בעקבות ממצאי הדוח הקודם: היא בחנה את שוק התה ומצאה שלחברה הפועלת בו יש כוח שוק משמעותי בו והיא אינה מוגדרת כספק גדול על פי חוק המזון, ופעלה להכריז עליהכמונופול בענף המזון (תה) (לראשונה מזה יותר מ-20 שנים); רשות התחרות בצעה בכמה מועדים מפוי חסמי יבוא; יזמה תיקוני חקיקה להתמודדות עם פרקטיקות אנטי תחרותיות, יזמה בחינת התקשרויות בין ספקים וקמעונאים; חקרה התבטאויות פומביות של שחקנים בשוק המזון; אסרה על סידור מדפים של ספקים גדולים אצל קמעונאים גדולים; ודרשה לקבל ולבחון חוזי התקשרויות בין היבואנים הישירים לבין ספקיהם בחו"ל.

**פעילות היחידה להגנת הצומח לאחר ממצאי הדוח הקודם** - משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות היזומות של היחידה להגנת הצומח לגיבוש אמנת שירות להתרת יבוא פירות וירקות ולגיבוש נוהל פנימי להסדרת היבוא וכן לפתיחת מדינות נוספות ליבוא מוצרי פירות וירקות לישראל, דבר שהוביל, בין היתר, להגדלת הכמות של יבוא האננס ולהפחתה משמעותית במחירו לצרכן.

**מבקר המדינה מתניהו אנגלמן קובע כי על ראש הממשלה, שרי האוצר, הכלכלה, הבריאות, החקלאות ושרים אחרים (הגנת הסביבה, האנרגייה והתשתיות, הרווחה והביטחון החברתי, שירותי דת, הבינוי והשיכון, הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, התקשורת, התיירות והעלייה והקליטה) ששותפים לעבודת ועדת השרים לטיפול ביוקר המחיה לעקוב אחר יישום הרפורמות ולפעול להשלמתן ולעדכונן אם נדרש ולוודא כי פעולות הממשלה להפחתת יוקר המחיה מתואמות ועדכניות, כדי להתמודד באופן מיטבי עם יוקר המחיה ועם עליית מחירי המזון.**

|  |
| --- |
| מיסוי מטבעות דיגיטליים |



|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| כ-0.2 - 1.67 מיליון מחזיקים |  | כ-2 - 3 מיליארד ש"ח  |  | כ-0.25% מדווחים |  | 8 פרסומים |
|  |
| במטבעות דיגיטליים בישראל בשנת 2023, לפי הערכות שונות  |  | פוטנציאל גביית המס מקריפטו בישראל |  | לרשות המיסים על פעילותם במטבעות דיגיטליים. 500 דיווחים בממוצע בשנים 2018 - 2022, מתוך פוטנציאל דיווח מינימלי המוערך בכ-200,000  |  | הכוללים כללי מיסוי בתחום הקריפטו הוציאה רשות המיסים בשנים 2017 - 2023. עם זאת, הכללים לא הוסדרו בחקיקה |
|  |
| כ-31.5%ירידה  |  | 0 ביקורות ניהול ספרים |  | 0 פניות לרשות המיסים |  | 130 דולר |
|  |
| בכמות המפקחים והרכזים במס הכנסה בשנים 2019 - 2023 מ-833 ל-570 בלבד |  | בוצעו עד היום על ידי רשות המיסים לבחינת רישום עסקה שתמורתה התקבלה בקריפטו |  | בבקשה לתשלום מס על פעילות בקריפטו במסגרת "נוהל לתשלום מס דרך בנק ישראל" ממועד פרסומו ב-31.12.23 ועד למועד סיום הביקורת  |  | הכנסה ממוצעת לשנה בארנק דיגיטלי בישראל |





* **גביית המס מקריפטו** - פוטנציאל גביית המיסים המוערך בישראל מהכנסות מפעילות בקריפטו הוא גבוה **ועשוי להגיע לכ-2 - 3 מיליארד ש"ח**. בביקורת עלה כי רשות המיסים לא בחנה את פוטנציאל המס הקיים בשוק הקריפטו בכלים שבידיה, וכי היא מסתמכת על הערכה שאינה מעודכנת. יש בכך כדי להעיד על תשומת הלב המועטה לקידום הנושא. עקב היעדר הערכות או הערכות בחסר נוצרת תמונת מצב שגויה שמקשה להתמודד עם חוסר הדיווח על פעילות בקריפטו, לרבות בנוגע לאיתור הבעיות, להכנת תוכנית עבודה, לקביעת יעדים להגברת הדיווח ולמקסום גביית המס בגין הכנסות מקריפטו.
* **שיעור הדיווח בפועל על פעילות בקריפטו, לעומת פוטנציאל הדיווח** -עלה שבשנים 2018 - 2022 המספר השנתי הממוצע של המדווחים לרשות המיסים על פעילות בקריפטו היה 500 בלבד. שיעור המדווחים לרשות המיסים על פעילות בקריפטו אפסי לעומת פוטנציאל הדיווח, שעל פי ההערכות הוא לכל הפחות 200,000 משתמשים.
* **אסדרת הקריפטו בישראל** -עלה כי רשות המיסים החלה לפרסם כללי מיסוי בתחום הקריפטו בסוף שנת 2017, ובכך הייתה ישראל אחת המדינות הראשונות שעשתה כן. ואולם משנת 2018 הוציאה רשות המיסים שלושה פרסומים בלבד בתחום מיסוי הקריפטו ולא פעלה לבצע התאמות נדרשות. זאת למרות התפתחות של ממש בתחום הקריפטו, למשל במגוון המכשירים הפיננסיים המתבססים על טכנולוגיית הבלוקצ'יין, ולמרות התפתחות ניכרת שחלה באסדרת תחום הקריפטו במדינות מפותחות כמדינות האיחוד האירופי, ארצות הברית ובריטניה. בכך הוסיפה רשות המיסים על חוסר הוודאות המיסויית. חוסר ודאות בנוגע לאסדרה פוגע ביכולת חברות ויחידים לפעול בישראל, ועלול להביא להסטת הפעילות למדינות אחרות. עוד עלה כי במועד סיום הביקורת רשות המיסים ומינהל הכנסות המדינה טרם השלימו את ניסוח התזכירים לתיקון פקודת מס הכנסה וחוק מע"ם וניסוח חקיקת משנה, ולפיכך אלו לא פורסמו על ידי שר האוצר, אף שהזמן שהוקצב לכך בהחלטת הממשלה 204 מפברואר 2023 עבר באוגוסט 2023.
* **הוראות ניהול ספרים בעסקאות בקריפטו** -עלה כי רשות המיסים לא ביצעה התאמות של הוראות ניהול ספרים לתחום הקריפטו, לרבות בנוגע לקביעת השווי בעסקאות קריפטו ולחובה בהוצאת קבלה בעסקה שתמורתה התקבלה בקריפטו ובנוגע לפסילת ספרים, אף שהוסמכה לעשות כן על פי סעיף 130 לפקודת מס הכנסה. עוד עלה כי עד למועד סיום הביקורת רשות המיסים לא ביצעה ביקורות ניהול ספרים בנוגע לעסקאות שתמורתן התקבלה בקריפטו. בכך נפגעת יכולתה לאתר ליקויים בניהול ספרי חשבונות ולהטיל סנקציות, כפי שנעשה לגבי תמורה המתקבלת באמצעי תשלום אחרים, דבר המהווה כר נוח להעלמת מס ופוגע בהרתעה.
* **התדירות והאופן של הדיווח על פעילות בקריפטו** -עלה כי רשות המיסים לא התאימה, את תדירות חובת הדיווח ואת טופס הדיווח על רווח הון (טופס 1399) לאופי השימוש במטבעות דיגיטליים, המתאפיין בריבוי עסקאות, בחישובים מורכבים ובקושי בתשלום המס. המצב הנוכחי מטיל על הנישומים עלויות ציות ונטל בירוקרטי, ובשל כך אף משפיע על היקפי הדיווח לרשות המיסים על עסקאות ורווחים שנוצרו.
* **דיווח בדיעבד על פעילות בקריפטו** - עלה כי רשות המיסים לא קבעה עקרונות טיפול לגבי דיווחים על הכנסות מפעילות בקריפטו בדיעבד. חוסר האחידות בטיפול במקרים אלו בין פקידי השומה עשוי להביא לפגיעה בכללי המינהל התקין ובמילוי חובתה של רשות המיסים ליצור אחידות ומדיניות שוויונית כלפי כלל הנישומים.
* **הדרכות לעורכי השומות בתחום הקריפטו** -עלה שההדרכות המועטות שהועברו למפקחי מס הכנסה עד תום שנת 2023 לא סיפקו למפקחים כלים פרקטיים לבניית השומה ויכולת מקצועית ראויה לטיפול בשומות מול מייצגים המתמחים בתחום. זאת ועוד, גם כלים טכנולוגיים לביצוע החישובים אינם בידי רשות המיסים, ולפיכך גם אינם זמינים למפקחים. כן עלה כי עד מועד סיום הביקורת מבקרי מע"ם לא עברו כלל הדרכות בתחום הקריפטו.
* **כלים טכנולוגיים לחישוב המס מפעילות בקריפטו** - עלה כי הליך רכש טכנולוגי ברשות המיסים שיאפשר את חישוב רווח ההון ואת חישוב המס מהכנסה ממטבעות דיגיטליים, באמצעות תוכנות ייעודיות המצויות בשוק זה שנים, ובפרט בידי המייצגים, נמשך יותר משלוש שנים ולא הושלם עד מועד סיום הביקורת. חוסר הצטיידות בכלים טכנולוגיים מתאימים במשך שנים מונע מרשות המיסים לעמוד ברמה המקצועית הקיימת בשוק ופוגע בהרתעה ובגביית המס.
* **משאבי כוח האדם ברשות המיסים לטיפול במיסוי בתחום הקריפטו** - עלה כי בשנים 2019 - 2023 פחת ב-263 מספר המפקחים והרכזים במס הכנסה, וכן פחת ב-55 מספר מבקרי חשבונות ורכזי מע"ם, ורשות המיסים לא גייסה די עובדים כדי לכסות על הירידה במספר העובדים. עד סוף שנת 2023 הרשות לא פעלה באופן משמעותי כדי להפחית את המגמה של עזיבת העובדים, למרות ההשפעה הישירה שיש לכך על עבודת השומה, בין היתר בנושא הקריפטו, ועל הגשמת יעדיה. יתר על כן, הפעולות שנעשו לשימור מפקחי המס בשנת 2023 כללו היבטים כספיים, והרשות לא הגבירה פעילות שימור בהיבטים אחרים שעשויים להיות רלוונטיים למוטיבציה של עובדי הרשות.
* **חילופי מידע עם מדינות אחרות בתחום הקריפטו** - בשנת 2023 הושלמו הכלים המשפטיים ומרבית הכלים התפעוליים של מסגרת הדיווח על הכנסות מקריפטו (CARF) שנקבעה על ידי ארגון ה-OECD ונועדה לאפשר חילופי מידע בתחום זה ברמה בין-לאומית. עלה שישראל טרם התחייבה למהלך, ושרשות המיסים לא קידמה באופן משמעותי את הנדרש לשם ה-CARF לקראת תחילת חילופי המידע כבר בשנת 2027. בכך גדל הסיכון שישראל תיכנס לרשימה השחורה של המדינות מעלימות המס של ארגון ה-OECD.
* **תשלום המס על פעילות בקריפטו** - עלה כי **יש** **סתירה מובנית בפעילותן של רשויות המדינה לגבי מיסוי קריפטו**: רשות המיסים מחייבת תשלום מס בגין רווחים מפעילות בקריפטו, שאותו אפשר לשלם רק דרך המערכת הבנקאית; ומנגד, בהסתמך על פירוש האסדרה מצד בנק ישראל והרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור (רשל"ה), הבנקים מסרבים בחלק מהמקרים לקבל כספים שמקורם בפעילות קריפטו, זאת גם לאחר שתוקן נב"ת 411 בעקבות החלטת בג"ץ. עלה כי רשות המיסים פרסמה נוהל לתשלום מס דרך בנק ישראל ב-31.12.23, רק לאחר שנים שבהן קיימת הבעיה. הנוהל פורסם בתחילה כהוראת שעה לחצי שנה בלבד וב-1.7.24 הוארך בחצי שנה נוספת. רק ב-3.4.24 פרסמה רשות המיסים הוראת ביצוע להפעלת הנוהל, זאת יותר משלושה חודשים לאחר פרסומו ולאחר שעברה כמחצית הזמן שהוגדר להפעלתו בהוראת השעה. עד מועד פרסום הוראת הביצוע להפעלת הנוהל לא נקבעו אופן הפעלת הנוהל במשרדי השומה ודרך הפעולה של המייצגים והנישומים, ואף לא יצא הטופס שיש להגיש באמצעותו את הבקשה לתשלום המס בהתאם לנוהל. הנוהל שפורסם חל רק על יחידים, כרוך בנטל בירוקרטי כבד על הפונים, ומטיל על רשות המיסים אחריות למניעת הלבנת הון החורגת מתחום מומחיותה. עוד עלה שעד למועד סיום הביקורת לא הגיעו לטיפול פניות במסגרת הנוהל. נוסף על כך עלה כי רשות המיסים לא נערכה להפעלת הנוהל טרם פרסומו, בין היתר משום שטרם השלימה רכש טכנולוגי שיאפשר לה לבחון את דיווחי הנישומים, ולא קבעה "גורם בודק" שמינויו הכרחי להפעלת הנוהל.



**פרסום כללי מיסוי בתחום הקריפטו** - רשות המיסים החלה לפרסם כללי מיסוי בתחום הקריפטו בסוף שנת 2017, ועקב כך הייתה ישראל אחת המדינות הראשונות שעשו כן.

**הדרכת קריפטו** - ביוזמת חטיבת החקירות במס הכנסה החל בפברואר 2024 קורס בתחום הקריפטו הכולל היבטים תיאורטיים ופרקטיים, ואותו צפוי לעבור נציג מכל משרד שומה.

**מבקר המדינה מתניהו אנגלמן ממליץ שרשות המיסים תפעל בשיתוף פעולה עם הלשכות המקצועיות, עם גורמים בתעשייה ועם גורמים מקבילים בעולם לגיבוש ופרסום של כללי מיסוי ברורים, כפי שפורסמו לאחרונה בין היתר באיחוד האירופי ובבריטניה. כמו כן מומלץ ששר האוצר, בתיאום עם רשות המיסים, ישלימו הכנת תזכיר חוק המקדם את האסדרה בתחום המיסוי, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה 204. בהירות בתחום המיסוי בכוחה לשפר את אמון הציבור ברשות המיסים, לאפשר להתוות את הדרך שתאפשר לכלכלה הישראלית בתחום הקריפטו לצמוח ולאפשר למדינת ישראל לשמור על מעמדה כמעצמה טכנולוגית וליהנות מפירות הצמיחה, מהעלאת שיעור הדיווח וממימוש פוטנציאל גביית המס על הכנסות מפעילות בקריפטו.**

|  |
| --- |
| היבטים בפעילות המשרד לשיתוף פעולה אזורי |

#



|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 39 - 74 מיליון ש"ח |  | 38% - 49% שיעור ביצוע  |  | 58% ממשאבי המשרד |  | 40% ממדדי ההצלחה |
|  |
| התקציב השנתי של המשרדבשנים 2018 - 2023 |  | תקציב המשרד בשנים 2018 - 2023 |  | הוצאו בשנים 2018 - 2023 לצורך תשלום שכר והוצאות תפעול (כ-91 מיליון ש"ח מתוך כ-156 מיליון ש"ח) |  | של תוכניות העבודה בשנים 2019 ו-2022 לא הושגו באופן מלא |
|  |
| 8.3 מיליון ש"ח  |  | 60 מיליון ש"ח |  | 26 שנים |  | 15 שנים |
|  |
| הושקעו בטרקליני העסקים בשער אפרים ובגלבוע: בפועל הפעילות בטרקלין בשער אפרים מועטה, וטרם הושלמה הקמת הטרקלין בגלבוע |  | הושקעו בבניית הגשר בפרויקט שער הירדן;  |  | חלפו מהמועד שבו נחתם מול ממלכת ירדן ההסכם להקמת פרויקט שער הירדן. בפועל הקמתו נעצרה |  | חלפו ממועד החלטת הממשלה על הקמתה של ועדת שרים לשיתוף פעולה אזורי, אך הוועדה לא הוקמה |





* **החלטת הממשלה על הקמת המשרד לשיתוף פעולה אזורי** - בהחלטת הממשלה מיוני 2009 על הקמת המשרד לשתפ"א הוגדר תפקידו של המשרד אך לא הוגדרו סמכויותיו, שלא כמו במשרד לפיתוח הנגב והגליל שלגביו הוגדרו סמכויות בהחלטת הממשלה שעסקה בהקמתו, ושלא כמו בהחלטת הממשלה שעסקה ברשות לפיתוח חברתי כלכלי של המגזר הדרוזי והצ'רקסי. עלה כי אין בהחלטת הממשלה או במקור מחייב אחר הגדרה ברורה של אחריות המשרד לשתפ"א, וכי כדי לקדם ולהוציא לפועל את הפרויקטים המרכזיים שעליהם הוא אמון, הוא תלוי ברצונם הטוב של המשרדים והגופים הממשלתיים האחרים. כתוצאה מכך מרבית הפרויקטים של המשרד התעכבו במשך שנים רבות וטרם הבשילו. כך לדוגמה התעכבה השלמתו של פרויקט "שער הירדן", אף שחלפו כ-26 שנים מיום חתימת ההסכם להקמתו וכ-12 שנים ממועד החלטת הממשלה הראשונה אשר עסקה בפרויקט זה.
* **ועדת השרים לשיתוף פעולה אזורי** - בהחלטת הממשלה מיוני 2009 אשר עסקה בהקמת המשרד לשתפ"א נקבע כי תוקם ועדת שרים לשיתוף פעולה אזורי בראשות השר לשיתוף פעולה אזורי, וכי הרכבה וסמכויותיה ייקבעו בהחלטת ממשלה נפרדת. למרות האמור בהחלטת הממשלה משנת 2009, ועדת השרים לשיתוף פעולה אזורי לא הוקמה ולא התכנסה.
* **המבנה הארגוני של המשרד לשיתוף פעולה אזורי** - בשנים שנבדקו מצבת כוח האדם של המשרד עמדה בממוצע על 84% מהתקן (29 משרות מאוישות מתוך תקן של 34.5 משרות בממוצע). יתרה מכך, בביקורת נמצא כי כ-20 תקנים (מתוך 34.5 תקנים בממוצע) יועדו לעובדים במשרות אמון בלשכות השר והמנכ"ל, ואילו איוש התפקידים המקצועיים במשרד היה חסר. עקב כך נוצרה תלות רבה של המשרד בבעל תפקיד אחד: מנהל אגף הכלכלה, אשר מכהן בתפקידו מיולי 2017, שכן הוא, בין העובדים בדרג המקצועי, היחידים שנשארו במשרד לאורך זמן.
* **ביקורת פנימית במשרד לשיתוף פעולה אזורי** - למרות החשיבות הרבה של הפרויקטים "שער הירדן" ו"תעלת הימים", של הפעילויות המבוצעות במסגרת הקולות הקוראים שמפרסם המשרד לשתפ"א ושל התמיכות שהוא מעניק לפי סעיף 3א לחוק התקציב, לא נערכה ביקורת פנימית לבדיקת הפרויקטים והפעולות האמורים לעיל. היעדרה של ביקורת פנימית לבדיקת הפרויקטים שבאחריות המשרד לשתפ"א, הפעילות על פי הקולות הקוראים, התמיכות והפעילויות הכספיות השונות של המשרד אינו מאפשר להצביע לפני הנהלת המשרד והגורמים הרלוונטיים על העיכובים המשמעותיים במימושם של הפרויקטים השונים ואף אינו מאפשר הפקת לקחים לפרויקטים אחרים.
* **פרויקט שער הירדן** - פרויקט שער הירדן הוא פרויקט להקמת פארק תעשייתי משותף לישראל ולממלכת ירדן. בצידו הירדני של הפרויקט היו אמורים לקום מפעלים ישראליים וירדניים, וצידו הישראלי אמור לשמש עורף לוגיסטי ובסיס להעברת הסחורות לנמלי ישראל. אף על פי שהושקע בפרויקט עד כה סכום של למעלה מ-60 מיליון ש"ח, ואף שחלפו כ-26 שנים מיום חתימת ההסכם להקמתו וכ-12 שנים ממועד החלטת הממשלה הראשונה אשר עסקה בפרויקט זה באופן מעשי, נכון למועד סיום הביקורת נעצרה הקמתו של פרויקט שער הירדן, ולמעשה, מאז הקמתו של הגשר בשנת 2019 לא בוצעה שום פעולה לבנייה או להקמה של תשתיות נוספות לקידום הפרויקט בצידו הישראלי. המשך העיכוב של פרויקט שער הירדן עלול לגרום לאובדן התועלות הכלכליות אשר היו טמונות בו לכתחילה ולאובדן השקעה של למעלה מ-60 מיליוני ש"ח, ויש בו כדי לפגוע ביחסי האמון שבין ממלכת ירדן למדינת ישראל.
* **מימוש הפרויקטים בתוכניות העבודה של המשרד** - 45% ממדדי ההצלחה וכ-40% מהמדדים המרכזיים של המשרד בשנים 2019 ו-2022 במצטבר לא הושגו באופן מלא. כך לדוגמה, נמצא כי המשרד לשתפ"א לא השיג באופן מלא 80% מהמדדים המרכזיים שנקבעו בשנת 2022 למטרות "קידום שיתופי פעולה כלכליים ואזרחיים בין ישראלים ופלסטינים לתועלת ההדדית של שתי החברות והכלכלות" ו"ביסוס המשרד כמוקד ידע בתחום שיתוף הפעולה האזורי". אי-השגת מרבית מדדי ההצלחה והמדדים המרכזיים של המשרד עשויה להעיד על תכנון לקוי של תוכנית העבודה השנתית ושל קביעת מטרות המשרד ויעדיו, על שימוש לא יעיל ולא מועיל של המשרד במשאביו ועל קשייו להתמודד עם שינויים ועם אירועים לא צפויים המתרחשים בסביבתו.
* **שיעורי הביצוע התקציבי של המשרד** - במהלך השנים 2018 - 2023 אושר למשרד תקציב בסך של כ-39.3 - 73.7 מיליון ש"ח; מתוכו ביצע המשרד עד כ-49% מתקציבו המאושר הכולל ו-12% - 41% בלבד מהתקציב המיועד לייזום פרויקטים ולמימוש תוכניותיו. נוסף על כך, באופן מצטבר בשנים 2018 - 2023 המשרד הוציא לצורך תפעולו סכומים הגבוהים בכ-40% מהסכומים שהוציא בגין פעולותיו לצורך מימוש ייעודו, ובשנים 2018 - 2019 הוציא המשרד כ-85% ממשאביו הכספיים לצורך תשלום שכר והוצאות תפעול.
* **פרויקטים של טרקליני עסקים במעברים היבשתיים מהרשות הפלסטינית** - לאורך השנים קיימת מגמה של ירידה בפעילות העסקית בטרקלין שער אפרים, אשר עלות הקמתו עמדה על כ-4 מיליון ש"ח, מתוך כלל הפעילויות. הירידה מתבטאת הן בכמות המשתתפים בפעילויות העסקיות - מ-609 משתתפים בשנת 2018
ל-405 משתתפים בשנת 2023, והן בשיעור הפעילויות העסקיות - מ-88% בשנת 2018 ל-60% בשנת 2023 - אשר להן יועד טרקלין העסקים במקור. אף על פי שהמקום יועד מלכתחילה לקיום מפגשים בין אנשי עסקים, אין בו עזרים מקובלים התומכים בהם, כגון חיבור אינטרנט אלחוטי, מדפסות ועמדות מחשב. נוסף על כך, בנייתו של טרקלין העסקים שבמעבר גלבוע, אשר עלות תכנונו והקמתו תוקצבה על ידי המשרד לשתפ"א ב-3 מיליון ש"ח, טרם הושלמה, והוא איננו ממלא את ייעודו המקורי.
* **הוועדה הכלכלית המשותפת לישראל ולפלסטינים (JEC)** - למרות החשיבות המיוחסת לכינוסה של הוועדה הכלכלית המשותפת לישראל ולפלסטינים (JEC) ולמרות העובדה כי כינוסה נמנה עם אחת המשימות העיקריות ואף נכלל בתוכנית העבודה של המשרד, עד סיום מועד הביקורת בינואר 2024 (תחת המשרד לשתפ"א) התכנסה ועדת ה-JEC רק פעם אחת ב-2.9.09. יצוין כי ביוני 2023 היה אמור להתקיים כינוס של ועדה זו, אולם כינוסה נדחה על ידי הפלסטינים. גם ב-13.9.23 תוכנן כינוס של ועדה זו, אולם הפלסטינים ביקשו שוב לדחות את הכינוס ל-26.10.23. עקב פרוץ מלחמת חרבות ברזל ב-7.10.23 הוועדה לא התכנסה במועד שנקבע, ובשלב זה אין צפי למועד כינוס הוועדה.
* **יישום המלצות העבודה האסטרטגית** - נמצא כי המשרד לשתפ"א, על אף הכרתו בצרכים האסטרטגיים ברמת הפיתוח האזורי, לא קידם את המלצות העבודה האסטרטגית משנת 2021 לבחינת חלופות בתחומים של שיפור הביטחון התזונתי, שימור הימים וחיבור בין גופים מתמחים שונים, אשר יוכלו להתוות את דרך פעולתו לאורך זמן לצורך הגשמת יעדיו.



**הגברת שיתופי פעולה עם מרוקו** - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפרויקטים ואת שיתופי הפעולה השונים אשר יזם המשרד עם הגופים במרוקו בתחומי הוצאת משלחות למרוקו, ארגון כנסים בתחומי התרבות, הספורט והאקדמיה, אירוח משלחת משפיענים ממרוקו בנובמבר 2022, קידום החתימה על הסכם ההבנות לשיתוף פעולה בין לשכות עורכי הדין של המדינות במאי 2022 וכן אירוח של משלחת ראשי המגזר העסקי של מרוקו בישראל במרץ 2022 ביוזמה משותפת, בעלות של כ-4 מיליוני ש"ח, ואשר יש בהם כדי להגביר את שיתוף הפעולה וקירוב הלבבות בין העמים.

**השקעה במרכזי חדשנות ופרויקט מהמ"ם** - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את התחייבותו של המשרד, בשלהי שנת 2023, להשקיע במרכזי חדשנות ולהחל בהתנעתו של פרויקט מהמ"ם (מרכז הדרכה, מידע ומחקר).

**מבקר המדינה מתניהו אנגלמן ממליץ כי ראש הממשלה והשר לשתפ"א יבחנו את נחיצותו של המשרד לשתפ"א כמשרד עצמאי, נוכח האמור בדוח ביקורת זה. אם יימצא כי פעילות המשרד לשתפ"א כמשרד עצמאי אכן נחוצה, נדרש להסדיר את תחומי אחריותו וסמכויותיו ולגבש בהקדם תוכנית אסטרטגית הכוללת משימות ויעדים לפעילותו, ולפעול ליישומה של תוכנית זו.**

**סר הדוחות השנתי**

|  |
| --- |
| אסדרה של מתקני התפלת מי ים ופיקוח עליהםמתקן התפלה היה חשוף ללשלשת ציפורים והדבר לא דווח |



|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 5 מתקנים |  | יותר מ-13 שנים |  | 18 אירועי עכירות גבוהה |
| גדולים להתפלת מי ים בישראל נכון למועד סיום הביקורת: פלמחים, חדרה, אשדוד, אשקלון, שורק א' |  | רשות המים לא השלימה הכנת תוכנית אב למשק המים, ולא הביאה אותה לאישור מועצת רשות המים (המועצה) ולאישור הממשלה, כנדרש בהחלטת הממשלה משנת 2010 |  | חייבו עצירת אספקת מים ממתקן התפלה בשנת 2023, אולם בשל אי-דיווח של המתפיל לא הופסקה האספקה כאמור |
| כ-1,700 מלמ"ק |  | כ-33% |  | 14 מקרים |
| יכולת ההפקה מתוכננת בידי רשות המים של מים מותפלים עד שנת 2050. במועד סיום הביקורת [כושר הייצור הקבוע](http://mvdocd2app.mevaker.nlb/D2/?docbase=NM_PRD&locateId=0b0bc09b843fb23f) בהסכמי הזיכיון של חמשת המתקנים הגדולים בישראל להתפלת מי ים היה כ-596.4 מלמ"ק |  | מסך המים השפירים שסופקו בשנת 2022 סופקו על ידי מתקני ההתפלה |  | של זיהום מי ים שבגינם הופסק הייצור במתקני ההתפלה דווחו משנת 2007 ועד מועד סיום הביקורת. 8 מהאירועים נבעו מזיהום מיקרוביאלי, 4 מהם נבעו מזיהום שמקורו בדלק ושמנים, ו-2 מהם נבעו מעכירות במים בעת סערה ורעידת אדמה |
| אחת לשנה לפחות |  | כ-1.5 מיליארד ש"ח |  | יותר מעשור |
| נדרשת ביקורת במתקני התפלה על פי נוהל משרד הבריאות. בפועל, בשנים 2018 - 2023 באף אחד ממתקני ההתפלה לא נערכה ביקורת על ידי משרד הבריאות כנדרש  |  | שילמה המדינה למתקני ההתפלה עבור מים שרכשה בשנת 2022. סכום הפיצויים המוסכמים שבהם חייבה מינהלת ההתפלה את כל המתפילים בשנת 2023 על מים שסופקו ושחרגו במדדים מהערכים שנקבעו בהסכמי הזיכיון היה כ-1.6 מיליון ש"ח |  | עיכוב מתמשך של משרדי הבריאות, האוצר, החקלאות, האנרגייה ורשות המים ביישום תקנות בריאות העם בעניין הקמת מתקן חלוץ (פיילוט) שמהפעלתו יוסקו מסקנות לגבי הוספת מגנזיום למים מותפלים |





* **תוכנית אב למשק המים** - אף שעברו יותר מ-13 שנים מהחלטת הממשלה משנת 2010, ואף שמשרד מבקר המדינה העיר לרשות המים באוקטובר 2012, באוקטובר 2015, באוקטובר 2018 ובאוקטובר 2020 על אי-קיומה של תוכנית אב למשק המים, עד מועד סיום הביקורת רשות המים לא השלימה את הכנת תוכנית האב כאמור, ולא הביאה אותה לאישור מועצת רשות המים ולאישור הממשלה, כנדרש בהחלטת הממשלה משנת 2010. אי-השלמת תוכנית האב במשך יותר מעשור ובעיקר נוכח הצורך לפעול על פי תכנון לטווח ארוך בתחום ההתפלה עלולה להקשות על ניהול משק המים. כפי שקבע מבקר המדינה בשנת 2018 "תוכנית כאמור תאפשר לנהל את משק המים כמשק בר קַייָמה, תסייע להימנע ממצבי משבר בעתיד, תתווה את המדיניות ותקבע את סדרי העדיפויות במשק המים לשנים הבאות".
* **אישור תוכנית לפיתוח משק ההתפלה לטווח ארוך עד שנת 2050** - רשות המים הציגה למועצת רשות המים ביוני 2023 את צורכי הייצור במשק ההתפלה לטווח ארוך עד שנת 2050, אולם עד מועד סיום הביקורת מועצת רשות המים טרם אישרה את התוכנית האמורה לפיתוח משק ההתפלה לטווח ארוך עד שנת 2050. אישור תוכנית פיתוח עד שנת 2050, ואף מעבר לכך, חיוני להמשך הפעולות התכנוניות לקידום הקמת מתקני התפלה ולהסרת חסמים סטטוטוריים, ככל שיהיו, מוקדם ככל האפשר.
* **זיהום מי ים ביניקה** - משנת 2007 ועד מועד סיום הביקורת התרחשו 14 אירועים של זיהום מי ים שבגינם הופסק הייצור במתקני ההתפלה. הפסקות הייצור במתקנים היו לפרק זמן של כמה שעות ועד לחמישה ימים. הסיבות להפסקת הייצור במתקנים היו תוצאות בדיקות שבהן נמצאו זיהום מיקרוביאלי, דלק ושמנים ועכירות. זיהום מיקרוביאלי במי הים עלול לנבוע בין היתר מהזרמת שפכים וקולחים דרך הנחלים או ישירות לים. מתקני ההתפלה חדרה, שורק א' ופלמחים מספקים יחד כ-62% מהמים המותפלים, ובצירוף מתקן ההתפלה שורק ב', הנמצא סמוך למתקן ההתפלה שורק א' ואמור להתחיל לפעול בשנת 2024, יספקו מתקנים אלה כ-72% מהמים המותפלים. מתקני ההתפלה שורק א', שורק ב' ופלמחים, נמצאים סמוך לשפך נחל שורק, ומתקן ההתפלה חדרה נמצא סמוך לנחל חדרה. לפי מסמכי רשות המים, לנחלים אלה מוזרמים עודפי קולחים וביוב גולמי, בעיקר כאשר יורדות כמויות משקעים גדולות, **דבר שיש בו כדי להגדיל את הסיכון לפגיעה באיכות מי הגלם.** **למרות זאת, עד מועד סיום הביקורת רשות המים והמשרד להגנת הסביבה טרם מצאו פתרונות להזרמות הביוב והקולחים לנחלים אלה.**
* **השלת עומס חשמל ממתקני התפלה -** בהסכמי הזיכיון ובהסכמות עם המתפילים בעניין השלות עומס - קרי הפסקת אספקת החשמל למתקן לצורך ויסות הצריכה במשק החשמל, לא ניתנה לרשות המים או למינהלת ההתפלה סמכות מפורשת וחד משמעית לאשר או למנוע מהמתפילים להצטרף להפעלת הסדרי השלות העומסים בכל פעם שנגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ (נגה) מציעה להם להפעיל הסדר, או לתת הוראות בדבר תיעדוף השלות עומס בין מתקני התפלה, משיקולים תפעוליים ואחרים. זאת, מעבר לסמכות הכללית לתת כל הוראה שמטרתה להבטיח את מימוש הסכם ההתפלה, שיכולה להיות נתונה לפרשנות במקרים ספציפיים שבהם רשות המים תדרוש מהמתפילים שלא להיענות לבקשת הפעלת הסדרי השלת עומס. כך, במצבים שבהם משק המים הגיע כמעט לקצה גבול יכולת אספקת המים, כדוגמת אירוע השלת העומס במתקני ההתפלה מ-2.6.23, בו נעשתה השלת עומס בכמה מתקני התפלה גדולים בו זמנית ופעולתם הופסקה למספר שעות רצופות, רשות המים ומינהלת ההתפלה לא מנעו מהמתפילים מלהפעיל את הסדרי השלות העומס. **הסדרת הסמכויות באופן מפורש וחד משמעי מקבלת משנה חשיבות בעת אירועי חירום כדוגמת איומים ביטחוניים שיכולים להשבית את מתקני ההתפלה אם בשל פגיעה ישירה בהם ואם בשל פגיעה באספקת החשמל אליהם.**
* **היערכות לשינויי אקלים** - נמצא כי משרד הבריאות טרם ביצע את הסקר שנדרש לדעתו לעשות בעניין רעלני אצות ורעלנים אחרים המופרשים למים על ידי מינים פולשים נוכח משבר האקלים שעלול לגרום לפגיעה באיכות מי הגלם של מתקני ההתפלה, בין היתר בשל התרבות מינים פולשים אלו בים התיכון.
* **פיקוח, בקרה ודיווח על איכות המים** - אף שעל פי נוהל פיקוח על ספקי מים, תדירות הביקורת במתקני התפלה שהיקף הייצור שלהם גדול מ-30 מלמ"ק צריכה להיות אחת לשנה לפחות, בפועל, בשנים 2018 - 2023 לא ערך משרד הבריאות באף אחד ממתקני ההתפלה ביקורת לפחות פעם אחת בכל שנה, כנדרש בנוהל. זאת ועוד, בידי מטה משרד הבריאות אין דיווחים של המחוזות על ביצוע הביקורות.
* **בדיקות פתע אקראיות של איכות המים על ידי רשות המים ומינהלת ההתפלה -** ועדת הבדיקה שמינה שר האנרגייה דאז במאי 2019 בעקבות חריגות באיכות המים במתקן ההתפלה שורק א' במשך תקופה ממושכת (ועדת הבדיקה), קבעה בין היתר כי המדינה לא השתמשה מספיק בכלים שברשותה לביצוע בדיקות מדגמיות אקראיות לאיכות המים. ועדת הבדיקה המליצה בין היתר כי מינהלת ההתפלה תבצע "בדיקה יזומה, בתדירות גבוהה ובמועדים משתנים, של איכות המוצר במתקני ההתפלה". בביקורת נמצא כי אף שעברו יותר מארבע שנים מהגשת המלצות ועדת הבדיקה, בפועל, עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2023, רשות המים לא ביצעה בדיקות אקראיות "בתדירות גבוהה", כאמור בהמלצת ועדת הבדיקה. יצויין כי רשות המים השיבה למשרד מבקר המדינה כי לאחר מועד סיום הביקורת החלו דיגומי פתע בכל מתקני ההתפלה ותדירות הדיגום עלתה לכעשרה דיגומים בחודש בכל המתקנים. כמו כן, על אף היתרון של שימוש בדוגם אוטומטי, המאפשר לבצע בדיקת פתע אקראית באותו מתקן בכל שעה ביממה, ללא תלות בשעות העבודה של העובדים מטעם מינהלת ההתפלה, נמצא כי עד מועד סיום הביקורת מינהלת ההתפלה לא הציבה דוגם אוטומטי מרחוק לארבעה מתוך חמישה מתקני ההתפלה הגדולים, ונדרשת אצלם גישה פיזית לצורך ביצוע דגימות אקראיות.
* **אכיפה על ידי משרד הבריאות -** נמצא כי בכל חמש הדוגמאות שנבדקו בביקורת **(אי-דיווח על כך שמכל מי המוצר במתקן התפלה ד' היה פתוח למפגעים כגון לשלשת ציפורים שנמצאה בו**; חריגות מחובת הדיווח של מתפיל ב' שעליהן העיר משרד הבריאות בשנים 2022 ו-2023; אי-דיווח מיידי של מתפיל ג' באוקטובר 2020 על אירוע דליפת תזקיק דלק לים בסמוך למתקן ההתפלה; עיכוב בדיווח מיידי של מתפיל ד' על תקלה שגרמה לעליית רמת העכירות במים המסופקים במאי 2023; ואי-דיווח מיידי של מתפיל ג' על כמה אירועים שבהם הופסקה פעולת המתפיל מעבר ל-12 שעות, לרבות אי-דיווח על פעולות החזרה לשגרה), שבהן המתפילים לא קיימו את חובות הדיווח שלהם מייד לאחר שגילו תקלות או תופעות חריגות או חריגות מערכי הסף, משרד הבריאות לא הפעיל אמצעי אכיפה, כגון הגשת כתבי אישום, והסתפק בייזום דיונים עם המתפיל ובתכתובת המבהירה למתפיל שלא פעל כנדרש וכיצד עליו לפעול. יצוין שהאמצעים שיש כיום למשרד הבריאות לאכיפת חובת הדיווח, כגון מאסר או קנס, מצריכים ניהול הליך פלילי, דבר שעלול להימשך זמן לא מועט, ואינם מאפשרים הרתעה אפקטיבית לגבי הפרות חובת הדיווח למשרד הבריאות. אי-קיום חובות הדיווח למשרד הבריאות עלול לפגוע ביכולתו של המשרד להנחות את המתפיל לנקוט פעולות לשם הבטחת איכות המים המסופקים ממתקן ההתפלה ומניעת סכנה לבריאות הציבור.
* **מימוש אמצעי אכיפה על ידי מינהלת ההתפלה** - **בשנת 2023 התרחשו במתקן התפלה ב' 18 אירועי עכירות גבוהה**, ברמה שחייבה נוסף על מתן דיווח למשרד הבריאות גם עצירה של אספקת המים מהמתקן. ואולם המתפיל דיווח רק על מקצת האירועים האמורים אחרי שהתבקש, **ולא עצר את אספקת המים מהמתקן** כנדרש. אף שלפי הסכם הזיכיון, מינהלת ההתפלה הייתה רשאית לדרוש מהמתפיל תשלום פיצוי מוסכם בגין כל אחד מ-18 האירועים שהתרחשו בשנת 2023 שבהם רמת העכירות של המים חרגה מהשיעורים שהותרו בהסכם הזיכיון ואף מהשיעורים שחייבו דיווח למשרד הבריאות שלא דווחו במועד וכנדרש, ובסך הכול כמה מאות אלפי ש"ח, בפועל **היא דרשה מהמתפיל תשלום בסכום של כמה עשרות אלפי ש"ח בלבד**. רשות המים השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2024 כי לפי שיקול דעתה המקצועי של המינהלת, סל הסעדים שהופעלו היה מאוזן ונתן מענה הולם לאירועים אלה. המתפיל השיב למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי הוא החל להפעיל את המתקן במקביל לביצוע עבודות שיקום שתוכננו בין היתר כדי להתגבר על בעיית העכירות, וכי זו צפויה להיפתר לכשיסתיים השיקום.
* **פיצויים הסכמיים בגין חריגות באיכות המים -** הכנסות המתפילים מהמדינה בגין רכישות מים, הסתכמו בשנת 2022 בכ-1.5 מיליארד ש"ח, בגין 540 מלמ"ק שסופקו באותה שנה ממתקני ההתפלה. נמצא כי סכומי הפיצויים המוסכמים שהשיתה מינהלת ההתפלה על המתפילים בגין מים שסופקו באיכות החורגת מערכי הסף שנקבעו בהסכמי הזיכיון נמוכים ואינם מרתיעים באופן אפקטיבי. למשל, סכום הפיצויים המוסכמים שבהם חייבה רשות המים את כל המתפילים בשנים 2018 ועד 2023, נע בין כ-0.35 מיליון ש"ח בשנת 2018 לכ-1.6 מיליון ש"ח בשנת 2023. סכומי פיצויים מוסכמים נמוכים עלולים שלא להרתיע את המתפילים מהפרה של הסכמי הזיכיון, ויש חשש שהמתפיל יעדיף, משיקולי עלות-תועלת, לשלם את הפיצויים המוסכמים על פני אספקת מים באיכות שנקבעה בהסכמי הזיכיון ובהיעדר סכומי פיצויים המהווים אמצעי אכיפה אפקטיבי, איכות המים המסופקים למערכת המים הארצית עלולה להיפגע**.** עם זאת, סכומי הפיצויים המוסכמים עלו לעומת הסכומים שנקבעו בהסכמי הזיכיון למתקנים הראשונים.
* **אי-ביצוע פיילוט להוספת מגנזיום למי המוצר -** אף שהתקנות הורו כי יוקם מתקן חלוץ (פיילוט) לבחינת מידת הישימות של טכנולוגיות להוספת מגנזיום למים במטרה לקבל עד ספטמבר 2018 תוצאות מהימנות לגבי הישימות של הטכנולוגיות השונות, משרד הבריאות, משרד האוצר, משרד החקלאות, משרד האנרגייה ורשות המים, שהתקנות קובעות שנציגיהם ישתתפו בצוות היגוי לקביעת מתווה מתקן החלוץ, לא קידמו משמעותית את הקמת מתקן החלוץ, ואף אין צפי לתחילת הקמתו. זאת, על אף עמדת משרד הבריאות שיש צורך בהוספת מגנזיום למי ים מותפלים.
* **מתקן ההתפלה בפלמחים - היערכות לתום הזיכיון -** אף שמועד סיום הזיכיון של מתקן ההתפלה פלמחים הוא שנת 2029 ועל אף התקופה הממושכת שנדרשת להקמת מתקן התפלה; ועל אף המורכבות הרבה בהיערכות לתום הזיכיון של מתקן ההתפלה פלמחים, הנובעת מהבעלות הפרטית על זכויות החכירה לדורות בקרקע שעליה מוקם המתקן ומהבעלות הפרטית על המתקן עצמו - עד מועד סיום הביקורת החשכ"ל ומינהלת ההתפלה עדיין לא קיימו הליכים משמעותיים מול בעלי הקרקע ובעלי מתקן ההתפלה לגיבוש הסכמות בנושא סיום הזיכיון של מתקן זה.

**מבקר המדינה מתניהו אנגלמן קובע כי על משרד הבריאות**, רשות המים, אגף החשכ"ל במשרד האוצר ומינהלת ההתפלה לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה. עוד המליץ המבקר שמשרד הבריאות, רשות המים, אגף החשכ"ל ומינהלת ההתפלה יערכו הליך סדור של הפקת לקחים על פי הממצאים המצוינים בדוח זה, ובהתאם לניסיון שנצבר עד כה מההתקשרויות עם המתפילים. זאת בהיבטים שונים, כגון אמצעי האכיפה, סכום הפיצויים המוסכמים, התמריצים, תדירות הבדיקות הנדרשת, מדדים וערכי סף הסכמיים ועמידה בחובות הדיווח. המסקנות מהליך הפקת לקחים סדור יוכלו לשמש תשומה להחלטות בדבר תנאי העסקאות עם המתפילים שיפעילו את מתקני ההתפלה לאחר תום הזיכיון של המתפילים הנוכחיים, וכן בנוגע למתקני התפלה נוספים שיקומו בעתיד, ובכלל זה האסדרה והפיקוח לגביהם.

|  |
| --- |
| פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030 |



|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 0.76 - 2.4 מיליארד ש"ח |  | כ-33% |  | 9 - 12 שנים |  | 2 מיליארד קילו-ואט שעה (קוט"ש) |
|  |
| אומדן הנזק השנתי שנערך על ידי משרד מבקר המדינה, בהתבסס על אומדני חברת נגה לאי-אספקת מלוא הביקוש לחשמל בשנים 2027 ו-2028 בהתאמה, במקרה של אי-פיתוח מערכת הייצור כנדרש, המשקפים על פי נגה 6.5 ו- 9.9 שעות אי-אספקה בהתאמה |  | שיעור הגידול המצטבר הצפוי בשיא הביקוש לחשמל עד שנת 2030, אשר יגיע ל-19.4 גיגה-ואט, לעומת שיא ביקוש של 14.6 גיגה-ואט בשנת 2022 |  | משך הזמן להקמת תחנת ייצור קונוונציונלית - החל ממועד תחילת הליך האישור במוסדות התכנון ועד הפעלת התחנה[[2]](#footnote-2) |  | אומדן למחסור הצפוי בחשמל המיוצר מגז טבעי בשנת 2030 אם יתממשו הסיכונים עליהם הצביעה נגה בעבודתה למחסור צפוי בגז טבעי |
|  |
| 12.5% בלבד |  | 5 מגה-ואט בלבד |  | 8 שנים בלבד |  | 2.9 מיליארד ש"ח |
|  |
| ייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות מתוך סך ייצור החשמל בסוף שנת 2023. זאת לעומת יעד הממשלה לייצור מאנרגיות מתחדשות בשנת 2030 שעומד על 30% |  | היקף האגירה בשנת 2023, לעומת יעד של 400 מגה-ואט במתקנים עצמאיים ו-168 מגה-ואט במתקניPV בשילוב אגירה לשנת 2023. יעד האגירה לשנת 2030 הוא 2,300 מגה-ואט |  | טווח התכנון של מערכת הולכת החשמל בישראל החל משנת 2023. טווח זה קצר לעומת טווחי התכנון במדינות המפותחות שנבדקו בביקורת העומד על 10 - 20 שנה |  | היקף ההשקעות בממוצע בשנים 2023 - 2030 (ובסך הכל 25.8 מיליארד ש"ח הכולל פרויקטים מתוכניות קודמות 4.7 מיליארד ש"ח ותוכנית הפיתוח הנוכחית 21.1 מיליארד ש"ח), גבוה פי 2.23 מהממוצע לשנים 2018 - 2022. ההשקעות אלה אמורות להביא להגדלה של 33% באורך קווי הרשת  |





* **תכנון ארוך טווח של משק החשמל** -בתכנון משק החשמל נדרש לתת מענה לצריכה הצפויה של החשמל, כדי שהיצע החשמל יהיה בהיקף המיטבי ברמה המשקית**.** בדוחות מבקר מדינה קודמים צוין כי תכנון התשתיות במשק החשמל בישראל מאופיין בראייה קצרת טווח ולשנים מעטות בלבד, ובמשך שנים משק החשמל מתנהל ללא תוכנית אב: לעומת מרבית המדינות המפותחות בהן תכנון משק החשמל נערך לטווח של -10 - 20 שנים, בישראל התכנון הוא קצר יותר ועומד על 8 שנים בלבד, לאחר שהוארך מחמש שנים. זאת על אף המאפיינים הייחודיים של ישראל, כגון היותה אי-אנרגטי; הצפיפות בה; הפערים בין אזורי ייצור החשמל בפריפריה לאזורי הצריכה שהם בעיקר אזור המרכז; וההסתמכות על משאב אנרגייה מתחדשת מרכזי יחיד, אנרגייה סולארית, אשר מעצימים את החשיבות של תכנון ארוך טווח וקבלת החלטות מבעוד מועד. עוד צוין בדוחות קודמים כי מקטע הייצור התפתח ללא תוכנית מתכללת ונשען על החלטות של מנהל המערכת ורשות החשמל ועל תוכניות ספציפיות שגובשו בהתאם ליעדים שונים של הממשלה. בביקורת עלה כי משרד האנרגייה לא תיקן את הליקוי עליו הצביע משרד מבקר המדינה בדוחות קודמים בדבר היעדר גיבוש תוכנית אב למשק החשמל, ולפיכך תכנון משק החשמל מתבצע ללא ראייה מתכללת ארוכת טווח.
* **צפי לאי-אספקת חשמל** - עיכובים אפשריים בהקמת יחידות ייצור ומתקני אגירה, שעל פי מסמכי נגה קיימת סבירות גבוהה שיקרו, עשויים להוביל לפגיעה ברמת האמינות של אספקת החשמל, המתבטאת בגידול משמעותי בשעות שבהן משק החשמל לא יוכל לספק את מלוא הביקוש. כך, תוצאות הסימולציה שערכה נגה לתרחיש זה משקפות 6.5 שעות אי-אספקה של מלוא הביקושים בשנת 2027 ו-9.9 שעות אי-אספקה בשנת 2028, עד פי 3.4 משעות אי-האספקה שתוכננו בתוכנית הפיתוח, דבר שעשוי להתבטא בנזקים למשק. עיכובים אלה, שעל פי נגה קיימת סבירות סבירות גבוהה שיחולו, עלולים להסב למשק נזקים כבדים בהיקף של 776 מיליון ש"ח בשנת 2027 ו- 2.44 מיליארד ש"ח בשנת 2028[[3]](#footnote-3).
* **אישור תוכנית הפיתוח** - עפ"י חוק משק החשמל, שר האנרגייה מאשר את תוכניות הפיתוח שמגובשות על ידי בעל רישיון לניהול המערכת (חברת נגה), לאחר התייעצות עם רשות החשמל בעניין התוכנית ובהסכמת שר האוצר. בביקורת עלה כי על אף שנגה הגישה תוכנית פיתוח אינטגרטיבית הכוללת את פיתוח מקטעי המסירה והייצור,רשות החשמל לא גיבשה את המלצתה לכלל מרכיבי התוכנית, והיא המליצה לשר האנרגייה לאשר רק את תוכנית הפיתוח למקטע המסירה וטרם גיבשה את המלצתה לאישור תוכנית מקטע הייצור. שר האנרגייה מצדו לא אישר את תוכנית הפיתוח האינטגרטיבית במלואה, בזמן הנדרש ולפני מועד תחילת יישום התוכנית בפועל, ינואר 2023. בפועל רק בנובמבר 2023, אישר השר את תוכנית הפיתוח של מקטע המסירה.
* **קבלת החלטות מאוחרת על הקמת תחנות ייצור קונוונציונליות הנדרשות עד שנת 2030** -לוחות הזמנים שקבע משרד האנרגייה לגיבוש ואישור מלאי תכנוני של מתקני ייצור (יולי 2023) הדרושים לשנים 2028 - 2029, הותיר פרק זמן של חמש עד שש שנים בלבד להקמת תחנות כוח. פרק זמן זה הוא עלול להיות בלתי מספק לעומת זמן הקמת תחנת כוח פרטית בישראל - שש עד שבע שנים.המכרז להקמת תחנת הייצור בשורק, בהיקף של 680 - 900 מגה-ואט שאמורה לתת מענה לצורכי הביקוש לחשמל החל משנת 2028, פורסם רק בנובמבר 2023, ואישור התוכנית להקמת תחנת הייצור קסם, בהיקף ייצור של 870 מגה-ואט שאמורה לתת מענה לצורכי הביקוש משנת 2029, התקבל רק במאי 2023.
* **מחסור בגז טבעי לייצור חשמל** - קיים פער בין תחזיות היצע הגז למשק החשמל שערכה נגה, האמונה על תכנון משק החשמל, ולפיהן קיים סיכון למחסור באספקת הגז למשק החשמל החל משנת 2026, לבין תחזיות רשות הגז, האמונה על תכנון משק הגז, אשר לפיהן לא צפוי מחסור בגז למשק החשמל. אם התחזית למחסור בגז תתממש, הנזק מכך מוערך על ידי משרד מבקר המדינה בכ-186 מיליון ש"ח לפחות בשנת 2030. עוד נמצא כי לנגה, האמונה על הכנת תוכניות הפיתוח של מקטע הייצור, אין נתונים על היקפי הגז הזמינים לייצרני החשמל השונים, בין היתר מאחר שמדובר במידע מסחרי של יצרנים פרטיים. בהיעדר נתונים שחשיבותם מכרעת לגבי היקף הגז הטבעי של כל אחד מהיצרנים, נפגעת יכולתה של נגה לתכנן ולתפעל את משק החשמל באופן המיטבי. זאת מאחר שייתכן כי הצרכים שנגה מזהה ומתכננת לפיהם את מערך הייצור לא יהיו תואמים להיצע הגז הזמין במשק לכל יצרן, ולפיכך לא יהיה ניתן לייצר חשמל בגז טבעי בהתאם לצרכים שנגה זיהתה.
* **ייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות** -היקפי הייצור באנרגיות מתחדשות בישראל היו נמוכים מהיעדים שקבעה הממשלה באופן עקבי, כך היעד לשנת 2020, 10% ייצור באנרגיות מתחדשות, הושג רק בסוף שנת 2022, בין היתר בשל חסמים רבים, ובהם חוסר יכולת לחבר את מתקני הייצור באנרגיות מתחדשות לרשת, חסמים סטטוטוריים ומגבלות קרקע. היקף ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות בישראל בשנת 2022 (כ-10%) נמוך אף בהשוואה למדינות ה-OECD בהן עמד הייצור מאנרגיות אלה בשנה זו על 31.3% בממוצע.
* **אגירת אנרגייה** - על אף שנגה ציינה בתוכנית הפיתוח מאוגוסט 2022 כי נדרש להקים מתקני אגירה בהיקף של 1,800 מגה-ואט עד שנת 2030, וכי היא נדרשת להכין תוכנית המשך לקליטת מתקני אגירת אנרגייה במערכת החשמל, נגה טרם הכינה תוכנית כאמור. בכלל זה, נגה טרם ביצעה עבודה לבחינת סוגי מתקני האגירה הנדרשים, מיקומם המיטבי, היקפם ופריסתם על פני השנים; רשות החשמל לא פרסמה אסדרות למתקני אגירה עבור שירותים נלווים במועד הנדרש, ומתקנים בהיקף 400 מגה-ואט שהיו נדרשים בשנת 2023 טרם הוקמו; על אף שרשות החשמל פרסמה כבר בשנת 2020 הליכים תחרותיים לשילוב מתקני PV משולבי אגירה בהספק של 777 מגה-ואט, ועל אף שבתוכנית הפיתוח נדרש להקים מתקני PV משולבי אגירה בשנים 2023 -2025 (בהיקף של 168 מגה-ואט בשנת 2023, ו-659 מגה-ואט בשנים 2024 - 2025) בפועל נכון לסוף שנת 2023 הוקמו מתקנים כאלה בהספק של 5 מגה-ואט בלבד.
* **אגירת אנרגיה בישראל בהשוואה לעולם** - בעוד שמדינות הנהנות היום מהיקפים נרחבים של אגירה כגון ארה"ב (ובייחוד קליפורניה שהחלה באסדרת הנושא כבר בשנת 2008), סין וגרמניה שהחלו בקביעת יעדים ואסדרות מתאימות עוד בעשור הקודם, מדינת ישראל נדרשה לנושא האגירה רק בתחילת העשור הנוכחי. כך, רק בשנת 2022 נגה קבעה במסגרת תוכנית הפיתוח יעדים לשנת 2025 ולשנת 2030, ורשות החשמל, מצידה, החלה באסדרות רק ב-2020. כתוצאה מכך, היקף האגירה בסוללות בישראל עמד בסוף שנת 2022 על מגה-ואטים בודדים בלבד.
* **אי-יישום מלא של תוכניות הפיתוח בשנים קודמות** -חח"י עדיין לא השלימה פרויקטים מתוכניות פיתוח קודמות בהיקף כולל של כ-4.7 מיליארד ש"ח, 27% מהפרויקטים מתוכנית הפיתוח לשנים 2018 - 2022 טרם הסתיימו ונגררו לתוכנית הפיתוח לשנים 2023 - 2030, אלה משקפים נכון לדצמבר 2022 אי-השלמה של פרוייקטים שהיקפם היה כ-253 ק"מ של קווי 400 ק"ו; כ-909 ק"מ של קווי 161 ק"ו ו-17 תחמ"שים. ואלו מתווספים להיקפי הפיתוח המשמעותיים הנדרשים בשנים הבאות (2.9 מיליארד ש"ח בממוצע בשנים
2023 - 2031).
* **חסמים לביצוע תוכנית הפיתוח של מקטע ההולכה** - לאורך השנים התכנון הסטטוטורי היווה חסם משמעותי לביצוע תוכניות הפיתוח ולהקמת תשתיות הולכה נדרשות למשק החשמל,כך תכנון סטטורי של קו מתח על-עליון נמשך בממוצע שמונה שנים, ובאזורים מורכבים עשוי להימשך 14 שנה. הסדרי החקיקה שנערכו ביוני 2023 הם בעלי פוטנציאל להקל את הליך התכנון וקיצור לוחות הזמנים להקמת מתקני התשתית. אולם, בכל הקשור לקווי 161 ק"ו שמרביתם הוקמו ללא תוכניות, יהיה קשה לממש את הפוטנציאל בהסדרי החקיקה מיוני 2023, כיוון שמתן הרשאה לשדרוגם מותנה בקיומה של תמ"א ייעודית, אשר למועד סיום הביקורת טרם אושרה. סיבה נוספת לעיכובים משמעותיים ביחס לתכנון של שדרוג קווי חשמל היא חוסר היכולת להפסיק את פעילותם של הקווים לצורך ביצוע עבודות השדרוג, על רקע אי-מתן אישורים להפסקות על ידי חברת נגה, לצד תת פיתוח של הרשת על ידי חח"י, שיצרו אתגרים המקשים על קבלת אישורים כאלה.
* **מימון תוכנית הפיתוח** -מאז שנת 2020 חלה הרעה במצב הפיננסי של חח"י, שבאה לידי ביטוי, בין היתר, בעלייה של כ-26.3% בחוב הפיננסי ובירידה של כ- 10.9% ברווח התפעולי שלה. כפועל יוצא מכך, חח"י אינה עומדת ביעדים הפיננסיים שנקבעו לה. מגמה זו עתידה להמשך עד לשנת 2030, זאת בהתאם לתחזית הפיננסית לטווח ארוך של חח"י. לאור ההרעה במצב הפיננסי של חח"י ואי-עמידתה ביעדים, קיים סיכון לאי-יכולת לממש את תוכנית הפיתוח במלואה, בין היתר, בשל ניסיון העבר לפיו חח"י לא ביצעה את תוכניות הפיתוח במלואן על רקע דומה.
* **אפקטיביות נמוכה של פעולות המאסדרים לקידום משק החשמל** - פעולות משרד האנרגייה, האמון על קידום משק החשמל, אינן מספיקות כדי לקדם את הקמת תשתיות החשמל הדרושות בשנים הבאות בקצב הנדרש, ובתוך כך אינו עומד על כך שהפרויקטים השונים יבוצעו על פי התכנון, היקף המשאבים ולוחות הזמנים שהוא אישר לרבות בחירת התחנות הקונוונציונליות שיוקמו, אי-עמידה ביעדי אנרגיות מתחדשות ועוד. עקב כך הסיכון של אי-מימוש תוכנית הפיתוח הוא גבוה. יתרה מכך, לעתים קרובות הגורמים השונים במשק החשמל - משרד האנרגייה, רשות החשמל, נגה וחח"י - נאלצים לפעול בחופזה ובחוסר יעילות כדי למצוא פתרונות מיידיים למצבי משבר שנוצרים עקב היעדר פתרונות ממשיים בתחומי תשתית חיוניים, כך היעדר קבלת החלטות בזמן הביאה לכדי חשש לאי-יכולת לספק את מלוא הביקוש לחשמל באזור המרכז. פתרונות כאלה טומנים בחובם סכנה לכשלים ניהוליים וכלכליים, המגדילים את העלות הכוללת למשק ופוגעים בהקמת תשתיות אסטרטגיות חיוניות למדינה.
* **אספקת חשמל לאזור המרכז** - בשנים האחרונות קיבלו משרד האנרגייה רשות החשמל, חח"י ונגה החלטות בדבר פתרונות אספקת חשמל לאזור המרכז, כמענה לחוסר היכולת לספק את מלוא הביקוש לאזור זה משנת 2026. במקרים מסוימים החלטות אלה שיקפו שינויי עמדה ואף סתרו החלטות קודמות, התקבלו באיחור ולא איפשרו עמידה בלוחות הזמנים להשלמת הפתרונות הנדרשים. השינויים בהחלטות הם בין היתר תוצאה של היעדר תכנון ארוך טווח הכולל גיבוש חלופות ואי-היערכות מראש ובמועד הנדרש לאספקת החשמל עם גריטת תחנת רידינג, שקירבו את משק החשמל לסיפו של משבר אספקה לאזור גוש דן, והלכה למעשה לאורך השנים היה חשש מפני סיכון ממשי לאספקת החשמל לאזור גוש דן באמינות הנדרשת, סיכון שטרם הוסר במלואו לאור הסיכונים הקיימים במימוש תוכנית הפיתוח.

**מבקר המדינה מתניהו אנגלמן ממליץ כי שר האנרגייה, לו אחריות כוללת לפיתוח משק החשמל, יפעל לקבלת החלטות הנדרשות במשק החשמל מבעוד מועד, ולוודא תיקון הליקויים שהועלו בדוח זה כדי להבטיח אספקת חשמל באמינות, זמינות, איכות ויעילות כפי שנקבע במטרות משק החשמל.**

|  |
| --- |
| הפעלת כבישי אגרה |



|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **4 זכיינים פרטיים** |  | **9.75 מיליארד ש"ח** |  | **כ-207.5****ק"מ** |  | **36 - 50 קמ"ש בלבד** |
|  |
| מפעילים את שלושת כבישי אגרה. שני זכיינים מפעילים את כביש 6 - אחד במקטע המרכזי והשני במקטע הצפוני; זכיין אחד מפעיל את מנהרות הכרמל וזכיין אחד מפעיל את הנתיב המהיר |  | עלויות ההקמה של כבישי האגרה על ידי הזכיינים הפרטיים. לפי נתוני החשכ"ל, עלויות ההקמה של כביש 6 במקטע המרכזי, כביש 6 במקטע הצפוני, מנהרות הכרמל והנתיב המהיר הם - 5.5, 2.5, 1.25 ו-0.5 מיליארד ש"ח בהתאמה |  | אורכם הכולל של כבישי האגרה בישראל, מתוך מעל ל-8,500 ק"מ של כבישי ישראל - כביש 6 במקטע הצפוני, המרכזי והדרומי (ללא אגרה) - 188 ק"מ; מנהרות הכרמל - 6.5 ק"מ; והנתיב המהיר 13 ק"מ |  | המהירות הממוצעת שנמדדה בקטעים מסוימים של כביש 6 בשעות שיא בוקר, ו‑47 קמ"ש בשעות אחר הצהריים, בו המהירות המותרת היא 120 קמ"ש |
|  |
| **כ-273%** |  | **70% ירידה במהירות הנסיעה הממוצעת** |  | **390** **מיליון ש"ח** |  | **15.22 ו‑11.01 ש"ח** |
|  |
| קצב הגידול המצטבר של התנועה משנת 2003 ועד שנת 2019 בכביש 6 במקטע המרכזי. עד שנת 2017 היה קצב הגידול השנתי הממוצע כ-8.8% והוא פחת החל משנת 2017 ל-4.6% בעיקר עקב מעבר נהגים לשעות השפל עקב ריבוי השעות ביום שבהן יש עומסי תנועה וירידה במהירות הנסיעה הממוצעת |  | הצפויה להתרחש בשנת 2030 בכביש 6 בקטע שבין באקה לניצני עוז ביחס למצב הקיים ללא ביצוע הרחבה של כביש 6. ביתר הקטעים שנבחנו בכביש 6 הירידה במהירות הממוצעת שצפויה, ב-3 קטעים נעה בין 70% ל-51% ובשלושה קטעים אחרים בין 72% ל-45% |  | התועלת המשקית הצפויה בשנת 2030 מביצוע הרחבת כביש 6 והקמת מחלף בית נחמיה ככביש רגיל, ו-260 מיליון ש"ח בהפעלה כנתיב רב תפוסה (נר"ת) |  | התעריפים בקטע 18 של כביש 6 במקטע המרכזי, ללקוח מזדמן ולמנוי וידאו בהתאמה לעומת 9.27 ו- 7.94 ש"ח בלבד בכביש 6 צפון ללקוח מזדמן ולמנוי וידאו בהתאמה - פער של 64.2% ו‑38.6% ללקוח מזדמן ולמנוי וידאו בהתאמה, זאת על אף הסמיכות הגיאוגרפית והטופוגרפיה הדומה |





* **בחינת כדאיות שיטת PPP אל מול מימון הקמת הכבישים מתקציב המדינה -** נכון לשנת 2024 ישנם 3 כבישי אגרה, ואורכם הכולל הוא כ-207.5 ק"מ, מתוך כ-8,500 ק"מ של כבישי ישראל. בשנים 2019 ועד 2023, בהתאם לרשת הביטחון, קיבלה המדינה 111 ו-85 מיליון ש"ח מהזכיינים של כביש 6 במקטע המרכזי ושל מנהרות הכרמל בהתאמה, ושילמה 390 ו-170 מיליון ש"ח לזכיינים של כביש 6 צפון והנתיב המהיר, ובסך הכול בקיזוז התקבולים, שילמה המדינה לזכיינים באותן שנים עבור רשת הביטחון כ-363 מיליון ש"ח. עם זאת, בביקורת עלה כי **משרד התחבורה ומשרד האוצר לא ניתחו בדיעבד את הכדאיות המשקית מבחינת עלויות מול תועלות של מודל הקמת כבישים בשיטת PPP לעומת הקמת כביש תקציבי, ולא בדקו את התועלות של פרויקטי כבישי האגרה ואם הושגו יעדיהם מבחינת הכדאיות הכללית ורמת השירות**, ובכלל זה השוואת הכדאיות הכלכלית שהוערכה בעת קבלת ההחלטות לעומת המצב בפועל. זאת בהתחשב בין היתר בשינויים בהסכמי הזיכיון המקוריים, בפיצוי הכספי שנדרשה המדינה לשלם כדי לאפשר את המשך ביצוע הפרויקטים, בתשלומי המדינה לזכיינים עבור הבטחת הפדיון באמצעות רשת הביטחון, בגובה האגרה שנקבעה למשתמשים, ובתשלומים אחרים שנקבעו במסגרת תוספות להסכמי הזיכיון.
* **עומסי התנועה בכביש 6 בקטע המרכזי** - מנתוני יועץ התנועה של משרד התחבורה וחברת חוצה ישראל עלה שבנובמבר 2019 היה עומס תנועה בינוני-גבוה לכיוון דרום בשעות 05:00 - 09:00 בין מחלף עירון לנחשונים, ובשעות 14:00 - 19:00 בין מחלף חורשים לנחשונים; לכיוון צפון היה עומס התנועה לכיוון צפון בשעות 07:00 - 09:00 בין מחלף בן שמן למחלף קסם, ובשעות 14:00 - 19:00 בין מחלף בן שמן לניצני עוז. נתוני יועץ התנועה הראו כי ללא הרחבה של כביש 6 תרד מהירות הנסיעה הממוצעת בכביש 6 ביחס למצב הקיים ירידה תלולה **ועד שנת 2030 תרד המהירות הממוצעת בשלושת הקטעים מעירון ועד ניצני עוז בין 45 קמ"ש ל-30 קמ"ש - ירידה בשיעור של בין 51% ל-70%, וביתר שלושת הקטעים מניצני עוז ועד חורשים תרד המהירות בין 30 קמ"ש ל-14 קמ"ש - ירידה בשיעור של בין 18% ל-57%.** עוד הראו נתוני יועץ התנועה כי עד שנת 2040 תרד המהירות הממוצעת בשלושת הקטעים מעירון ועד ניצני עוז בין 63 קמ"ש ל-30 קמ"ש - שיעור של בין 72% ל-70% ובשלוש הקטעים הנותרים בין 38 קמ"ש ל-35 קמ"ש שיעור- ירידה בשיעור של בין 72% ל-45%. נתונים אלה שהוצגו לוועדת המכרזים הבין משרדית[[4]](#footnote-4) לפרויקטי זיכיון בתחום התחבורה, הראו שעקב העומסים הגבוהים שבשעות שיא בוקר יורדת מהירות הנסיעה בחלק מהקטעים ל-50 ואף ל-36 קמ"ש ובשעות אחר הצהרים יורדת המהירות ל-47 קמ"ש, בעוד שהמהירות המותר בכביש היא 120 קמ"ש, **והכביש אינו פועל כמצופה מרמת שירות של כביש מהיר.** לפי חישובי חוצה ישראל שהוצגו בוועדת המכרזים **הנזק השנתי מאי ביצוע ההרחבה מחושב לשנת 2030 הוא כ-390 מיליון ש"ח ללא נתיב רב תפוסה[[5]](#footnote-5) (נר"ת) ו-260 מיליון ש"ח עם נר"ת.** נמצא כי הבדיקות והדיונים שהתקיימו בוועדת המכרזים, בנוגע להרחבת כביש 6, שהתגבשו באוגוסט 2022 לתוספת שלישית להסכם הזיכיון להרחבת כביש 6 עד שנת 2028, החלו רק בשנת 2020 אף שהעומסים הכבדים בכביש החלו כמה שנים קודם, ומבקר המדינה התריע עליהם לפני משרד התחבורה, משרד האוצר וחוצה ישראל.
* **הפער בין תעריפי** **כביש 6 בקטע המרכזי לעומת כביש 6 צפון** - תעריפי הנסיעה בכבישי אגרה נגזרים בין היתר מעלות ההקמה, התפעול והתחזוקה של הפרויקטים ומגובה המימון שהמדינה משקיעה בהם. בהתאם לחוק, לתקנות ולהסכם הזיכיון, ובאישור הרשות הממונה התעריף לרכב פרטי של מנוי פסקל בכביש 6 במקטע המרכזי לשלושה קטעים ומעלה, ללא קטע 18 (הקטע שבין מחלף עירון למחלף עין תות), נע בין 13.97 ל-23.8 ש"ח, לעומת התעריף של לקוח מזדמן שנע בין 22.39 ל-31.71 ש"ח (בין 62.4% ל-73.4% מהתעריף של לקוח מזדמן), ועם קטע 18 התעריף של מנוי פסקל נע בין 20.77 ל-30.08 ש"ח, לעומת תעריף של לקוח מזדמן שנע בין 29.19 ל-38.50 (בין 71.2% ל-78.1% לתעריף של לקוח מזדמן). למנוי כביש 6 צפון אין הנחה בתעריף הבסיסי לעומת נוסע מזדמן. התעריף הממוצע לקטע בכביש 6 המרכזי גבוה מזה של כביש 6 צפון בעשרות אחוזים: לרכב פרטי הוא גבוה ב-2.82 ש"ח ו-2.30 ש"ח ללקוח מזדמן ומנוי וידאו בהתאמה (60.1% ו-57.9% בהתאמה). תעריפי קטע 18 של כביש 6 במקטע המרכזי גבוהים ב 5.95 ש"ח ו-3.07 ש"ח ללקוח מזדמן ומנוי וידאו בהתאמה, לעומת תעריפי כביש 6 צפון (64.2% ו-38.6% בהתאמה), זאת על אף הסמיכות הגיאוגרפית והטופוגרפיה הדומה של מקטעי כבישים אלה. שונות זו בתעריפים, בין כביש 6 צפון לקטע 18 ובין התעריף הממוצע לקטע בכביש 6 צפון לעומת כביש 6 במקטע המרכזי, ואי-בהירותם, עלולות ליצור אצל הנוסע, בעיקר הנוסע המזדמן, בלבול, המקשה עליו לקבל החלטות בכל הנוגע לכדאיות אם להשתמש בקטעי הכביש השונים ואם לאו. בביקורת נמצא שמשרד התחבורה ומשרד האוצר, לא שקלו את האפשרות ליצירת האחדה ופישוט של תעריפי כבישי האגרה, בין היתר באמצעות התאמת גובה המימון של המדינה לפרויקטים השונים.
* **מבנה התעריפים בכביש 6 בקטע המרכזי** - למרות העומסים ההולכים וגדלים בכביש, משרד התחבורה, משרד האוצר וחוצה ישראל לא פעלו בשיתוף עם הזכיין לשינוי מבנה התעריפים של המקטע המרכזי של כביש 6 לגבי רכב פרטי, כפי שנקבע בהסכם הזיכיון המקורי, כך שיהיה קשר בין רמת התעריפים לרמת השירות, על ידי קביעת מבנה תעריפים דיפרנציאלי, באופן שייצור הסטת תנועה משעות העומס לשעות השפל, ותמריץ לעמידה ברמת שירות התואמת לכביש מהיר, ובכך להקטין את הרמה וההיקף של העומסים ולשפר בכך את רמת השירות.באופן דומה לקיים בנתיב המהיר, בו יש תעריף דינמי העולה ככל שהעומסים עולים, והמבטיח מהירות ממוצעת של 70 קמ"ש
* **הרחבת כביש 6 בקטע המרכזי** - נמצא כי לאחר ההרחבה האחרונה בשנת 2014, מילא בעל הזיכיון את מחויבותו בעניין הרחבת הכביש, ואין לו מחויבות להרחבות העתידיות לפי הסכם הזיכיון אלא באמצעות הוראת שינוי, ולכן כל הרחבה נוספת אינה חלק מחוזה הזיכיון המקורי שנחתם בשנת 1998 והיא מחייבת היערכות מיוחדת, ובכלל זה תכנון ההרחבה וקביעת היקפה; אומדן עלויות פרויקט ההרחבה; קביעת הגורם המבצע; ולוחות זמנים.
* **תחזוקת כביש 6 דרום** - לעומת יתר קטעי כביש 6 המתוחזקים על ידי הזכיינים, נמצא כי עבודות התחזוקה של כביש 6 דרום מבוצעות על ידי נת"י, על פי תוכנית תחזוקה ותעדוף בהתאם לתקציב שמאשרת הממשלה, וכי קיים פער בין הסכום הנדרש לפי מודל התחזוקה שפותח בנת"י - 2.4 מיליארד ש"ח לשנה, לסכום שתוקצב ושבוצע בפועל - נכון לשנת 2023 - 1.4 מיליארד ש"ח. משכך חלק מתחזוקת הכבישים אינה ברמה הנדרשת על פי מודל התחזוקה שלה וכתוצאה מכך, **כביש 6 דרום אינו מתוחזק באותה רמה הנדרשת של כביש 6 במקטע המרכזי שבו משולמת אגרה.**
* **כדאיות כלכלית להחלטה שהנתיב שייסלל בפרויקט ההרחבה יופעל כנתיב רב תפוסה (נר"ת)** - פרויקט ההרחבה של כביש 6 כולל הוספה של נתיב רביעי בשני הכיוונים ממחלף קסם עד מחלף עירון; הוספה של נתיב שלישי בשני הכיוונים ממחלף עירון עד מחלף עין תות; ושדרוג מחלף בית נחמיה. להחלטת ועדת המכרזים הבין משרדית ממרץ שנת 2021 שהנתיב יהיה נר"ת מיום פתיחתו אין כדאיות כלכלית, בהתבסס על נתוני יועץ התנועה, התועלת המשקית בשנת 2030 ללא נר"ת היא 390 מיליון ש"ח לעומת 260 מיליון ש"ח עם נר"ת (פער של 130 מיליון ש"ח) ושהכדאיות להפעלת הנתיב כנר"ת היא רק החל משנת 2040. נמצא כי יש סיכון טכנולוגי הנובע מהוספת נר"ת, מאחר ובמועד הדיון בוועדת המכרזים טרם פותחה מערכת טכנולוגית שתדע להבחין בין משתמשי הנר"ת של כביש 6 הזכאים לפטור מאגרה למשתמשים המחויבים באגרה. עוד עלה מהדיון האמור, שבמקרה ומערכת ספירת הנוסעים של הנר"ת תיכשל ולא תעמוד ביעדיה, לא ברור כיצד יופעל הנתיב החדש ואם יהפוך מידית לנתיב רגיל, דבר שיגדיל את הכנסות הזכיין ואמור להשפיע על תקופת הארכת הזיכיון. השארת נושא מערכת ספירת הנוסעים של הנר"ת ללא פתרון מול הזכיין פותחת פתח לחילוקי דעות עם הזכיין אשר עלול ליצור עיכובים בהתקדמות הפרויקט ולפגוע בשירות לציבור ובתועלות של המדינה מהפרויקט.
* **בחינת אופן הפעלת כביש 6 עם סיום תקופת הזיכיון** - תאריך סיום הזיכיון של חברת דרך ארץ צפוי להתארך ב-3 שנים נוספות עד שנת 2032 בשל פרויקט הרחבת הכביש. נמצא כי על אף דברי נציג אגף התקציבים דאז בוועדת המכרזים במרץ 2021, שבתום תקופת הזיכיון בשנת 2032 תופסק גביית האגרה, נכון למועד תחילת הביקורת, אוגוסט 2023, לא התקיימו דיונים בחברת חוצה ישראל, במשרד התחבורה ובמשרד האוצר על אופן הפעלת כביש 6 עם סיום תקופת הזיכיון. **רק לאחר תחילת הביקורת, חוצה ישראל ומשרד התחבורה החלו לבחון 4 חלופות להפעלת הכביש עם סיום תקופת הזיכיון:** תפעול ותחזוקה על ידי המדינה - ללא אגרה; תחזוקת הכביש על ידי זכיין תמורת תשלום תקופתי - ללא אגרה; תפעול ותחזוקת הכביש על ידי זכיין וגביית אגרה דיפרנציאלית לצורך ויסות התנועה; תפעול ותחזוקת הכביש על ידי זכיין וגביית אגרה לצורך פיתוח פרויקטים לשיפור רווחת המשתמשים.
* **התעריף הבסיסי לנסיעה במנהרות הכרמל** - התעריף הבסיסי של מנהרות הכרמל התייקר באופן ריאלי מאז פתיחת מנהרות הכרמל לתנועה, בדצמבר 2010: לרכב פרטי בסכום של 4.39 ש"ח; לרכב ציבורי בסכום של 13.29 ש"ח; ולמשאית בסכום של 21.95 ש"ח (גידול ריאלי של 65.3%, 66.3% ו-65.3% בהתאמה). זאת על אף הפחתת התעריף ומימוש ההנחה שנקבעה בתוספת להסכם הזיכיון מדצמבר 2017 ושמומנה על ידי המדינה במאות מיליוני ש"ח. התייקרות ריאלית זו נובעת מכך שבנוסף להצמדה למדד, התעדכן התעריף 3 פעמים בשמונה השנים הראשונות להפעלת המנהרות ממחיר בסיס של 5 ש"ח למחיר של 8 ש"ח (גידול של 60%), וביחד עם ההצמדה למדד היה שיעור ההתייקרות גבוה בכ-65% משיעור הפחתת התעריף ומימוש ההנחה שניתנו בתוספת להסכם הזיכיון מדצמבר 2017. מנתוני חברת חוצה ישראל עולה שיותר מ-95% ממשתמשי המנהרות נוסעים ברכב פרטי וכ-11% הם נוסעים מזדמנים. נוסעים המשתמשים במנהרות הלוך ושוב ומשלמים לשני קטעים 40.60 ש״ח ליום ו-893.32 ש"ח בחודש (22 ימים לפי תעריף למנוי). זוהי הוצאה משמעותית שעלולה למנוע ממשתמשים פוטנציאלים לנסוע במנהרות. מנתוני חוצה ישראל עולה ששיעור ניצול הקיבולת בשעות השיא נע בין 70% ל-77%. נמצא כי על אף ההנחות יש במנהרות הכרמל עודף קיבולת לא מנוצל, שנע בשעות העומס בין 23% ל-30%, וייתכן שהדבר נובע מהגידול הריאלי של תעריפי הנסיעה. בעבודת יועץ תנועה מספטמבר 2015 עבור חוצה ישראל, הומלץ על שינוי מבנה האגרה באופן שיווסת את התנועה במנהרות בין שעות השיא לשפל, יאפשר ניצול טוב יותר של המנהרות, ייתן יתרון למשתמשים קבועים, ויגדיל ב-30% נסיעות של משתמשים בתדירות בינונית. מעבודה של יועץ תנועה עבור חוצה ישראל, מינואר 2023, עולה **שהאגרה עדיין מהווה חסם עיקרי לשימוש גובר במנהרות, וכי אגרה של 3.2 ש"ח לק"מ למנויים נתפסת כיקרה גם בהשוואה לכבישי אגרה אחרים בארץ -
0.4 - 1.2 ש"ח לק"מ בחוצה צפון, 0.44 ש"ח לק"מ בקטע 18 של כביש 6 ועד 0.7 ש"ח לק"מ בכביש 6.**
* **בחינת נחיצותם של קווי שאטל נוספים במוקדי תעסוקה במטרופולין תל אביב** - נמצא שיעד השאטל הנוסף מחניון הנתיב המהיר לאזור רוטשילד בתל אביב נקבע על ידי חברת חוצה ישראל על סמך סקר שביצעה בפברואר 2018 באמצעות יועץ סקרים ותנועה, ועד אפריל 2024 לא בוצעו סקרים סדורים נוספים. כמו כן, חברת חוצה ישראל אינה מתמחה בעריכת סקרים ובקביעת מסלולים ויעדים של קווי אוטובוס ושאטלים, והבדיקה שנעשתה התמקדה רק בשאטל רוטשילד ולא נבדקה נחיצות של קווי שאטלים למוקדי תעסוקה נוספים במטרופולין תל אביב. עוד נמצא שבחוזה הזיכיון נקבע שעל הזכיין להוסיף קו שאטל נוסף בלבד ולא הובאה בחשבון האפשרות שיהיה צורך להפעיל בעתיד קווים נוספים בהתחשב בהתפתחויות ובצרכים העתידיים, בגידול האוכלוסייה, בהפעלת הרכבת הקלה ועוד, אלא בהוראת שינוי לחוזה הזיכיון הקיים המצריך ניהול משא ומתן עם הזכיין. נמצא עוד שנכון ליוני 2024 אן בידי חברת חוצה ישראל מידע שוטף על תפוסת השאטלים.
* **רמת השירות לציבור מצד הזכיינים -** חברת חוצה ישראל כרשות ממונהביצעה סקרי לקוח סמוי במוקדי שירות הלקוחות של זכייני כביש 6 במקטע המרכזי, כביש 6 צפון ובמנהרות הכרמל. כמו כן ביצעה חוצה ישראל סקר נוסעים בקרב משתמשי השאטלים בנתיב המהיר. להלן ממצאים שעלו בסקרים שנעשו על ידי חוצה ישראל:
* **השירות של מוקד הלקוחות של כביש 6 המקטע המרכזי** - נמצא כי בהתאם לסקר לקוח סמוי, על מוקד שירות הלקוחות של דרך ארץ המפעילה את כביש 6 במקטע המרכזי, שביצעה חוצה ישראל בחודשים מאי-יולי 2022, זמן ההמתנה הממוצע והחציוני לנציג שירות היה 3:40 דקות ו-3:11 דקות בהתאמה, וב-15 מקרים זמן ההמתנה עלה על שבע דקות. במכתב מאוקטובר 2022 למנכ"ל הזכיין הוצגו זמני ההמתנה הממוצעים בכל אחד מימי השבוע (ימים א'-ו'), אך לא הוצגה התפלגות זמני ההמתנה של 200 השיחות שנערכו, שמהם אפשר ללמוד בכמה מקרים עלו זמני ההמתנה על שבע דקות ובכמה מקרים היו זמני ההמתנה בין שש לשבע דקות וכו', דבר שהיה מאפשר לחשב את שיעור המקרים שבהם היה זמן ההמתנה ממושך ביותר. כמו כן, במכתב האמור לא צוין מה זמן ההמתנה המרבי הנדרש מהזכיין עד לקבלת מענה מנציג אנושי. עלה כי אין בהסכם הזיכיון בין המדינה לזכיין הגדרה של זמן ההמתנה המרבי.
* **השירות של מוקד הלקוחות של מנהרות הכרמל** - נמצא בסקר כי בשנת 2023 עלה הזמן הממוצע למענה של נציג שירות לעומת 2018 ב-44 שניות - מ 1:26 דקות ל-2:10 דקות ולעומת שנת 2021 ב‑48 שניות- מ-1:22 דקות ל-2:10 דקות. נוסף על כך, בשנת 2023 היה שיעור הממתינים למענה מעל שתי דקות כ-69%, לעומת 16% ו-4% בשנים 2018 ו 2021, בהתאמה. נמצא כי בשנת 2023 פחתה רמת השירות לעומת שנת 2018, דבר שבא לידי ביטוי בין היתר בעלייה של כ-51% בזמן הממוצע למענה של נציג שירות ובעלייה בשיעור הממתינים למענה מעל לשתי דקות, מ-16% בשנת 2018 ל-69% בשנת 2023.
* **שירות השאטלים מחניון הנתיב המהיר** - על פי סקר נוסעים שערכה חברת חוצה ישראל בשנת 2023 בקרב משתמשי השאטלים מחניון הנתיב המהיר עלה ששיעור הנוסעים מדי יום פחת במידה ניכרת בהשוואה לשנים קודמות והייתה ירידה של כ-34% במספר הנוסעים הממוצע ליום בהשוואה לשנת 2016; ושיעור המשתמשים בשירות מדי יום ביומו ירד ביותר מ-50% ל-14%. נמצא שמאז 2015 ישנה ירידה בשימוש בשאטלים, בעיקר בקו השאטל לקריה בתל אביב, שהשימוש בו ירד מ-1,239 ל-760 נוסעים ליום בשעות 06:30 - 09:30 (כ-39%). בקו השאטל לבורסה ירד השימוש מאז שנת 2015 ועד שנת 2020 מ‑823 ל-327 נוסעים ליום באותן שעות (כ-60%), ומאז ועד 2023 ישנה עלייה מ-327 ועד 525 נוסעים (כ-61%), אך היקף השימוש בשאטל לבורסה עדיין נמוך ב-298 נוסעים בין השעות 06:30 - 09:30 (כ-36%) לעומת שנת 2015. בסקר האמור כמחצית מהנוסעים הוסיפו הערות כלליות הנוגעות בעיקר לצורך בהוספת תחנות (בעיקר בשל סגירת תחנת השלום באופן זמני עקב עבודות) ולהוספת חיווי על מיקום השאטל וזמני הגעה ביישומון.
* **הטיפול בנהגים שהגישו ערר על הודעת חיוב**
* **טענות לאי קבלת החיוב בדואר** - מרבית העוררים טענו בפני ועדות הערר שלא קיבלו את הודעת החיוב בדואר. במקטע המרכזי של כביש 6 גדל מספרם מ-399 בשנת 2000 ל-500 ב-2023 (עלייה של כ-25.3%), וחלקם היחסי בכלל העררים עלה מכ 60.2% בשנת 2020 לכ-77.9% בשנת 2023. בכביש 6 צפון עלה מספר העררים בשנים 2020 - 2022 פי שלושה, מ-296 ל-896 עררים (עלייה של כ-203%), ובשנת 2023 ירד מספר העררים ל 595 (ירידה של כ-33.5%), אך ביחס לשנת 2020 זו עדיין עלייה של כ-101%.
* **עררים פתוחים שלא טופלו** - נמצא כי החל משנת 2021 מספר העררים הפתוחים שלא טופלו, של כל אחד מכבישי האגרה נמצא במגמת עלייה ועלה מ-88 תיקים ל-475 תיקים - עלייה של כ-440% (יותר מפי 5). עוד נמצא כי על פי נתוני מזכירות ועדות הערר שמנהלת הרשות הממונה, ועדת הערר של הנתיב המהיר אינה פועלת מחודש מרץ 2021 עקב אי-מינוי יושב ראש ונציג ציבור. ועדת הערר של מנהרות הכרמל אינה פועלת מחודש יולי 2023 עקב אי-מינוי יושב ראש; ועדת הערר של כביש 6 צפון לא פעלה במשך כשמונה חודשים בשנת 2022 עקב אי-מינוי יושב ראש לוועדה.
* **גביית חובות -** לגביית חובות של נהגים פעלו הזכיינים בין היתר בדרך של פתיחת תיק הוצאה לפועל גם על חובות של שקלים בודדים שתפחו למאות שקלים. באוגוסט 2022 נחתם בין המדינה לזכיין כביש 6 בקטע המרכזי הסכם הקלה ולפיו בחובות נמוכים יפתח הזכיין תיקים בהוצאה לפועל רק בחלוף שלושים ימים מיידוע החייבים ורק לאחר קבלת אינדיקציה שהחייב קיבל את הודעת החיוב. הסכם הקלה זה חל רק על החייבים של זכיין כביש 6 במקטע המרכזי, אך לא על החייבים של הזכיינים ביתר כבישי האגרה שלגביהם חוב קטן של 10 ש"ח יכול לצמוח ל-500 ואף 600 ש"ח.
* **דיוני הפקת לקחים** - בחינת התאמתם של פרויקטים תשתיתיים לשיטת PPP, ובכלל זה כבישי אגרה, מצריכה ממקבלי ההחלטות מטעם המדינה ניסיון וידע רב בתחומים רבים. עקב מורכבות הפרויקטים, תפעולם וניהולם השוטף נדרשים מקבלי ההחלטות לעשות בכל פרויקט לעשות תהליך סדור ויסודי של הפקת לקחים והסקת מסקנות וגיבוש המלצות אופרטיביות לשם יישומן בפרויקטים העתידיים ולשם טיוב התהליכים בהכנת המכרזים ובביצוע הפרויקטים. עלה בביקורת כי לא נמצאו במשרד האוצר ובמשרד התחבורה מסמכים המעידים כי התקיימו דיוני הפקת לקחים והסקת מסקנות מהפרויקטים הקיימים לצורך יישום הלקחים בפרויקטים עתידיים.



**חלוקת סיכונים בהרחבת כביש 6 (במקטעים 18-14) -** משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את חלוקת הסיכונים בין הזכיין למדינה ואת גידור הסיכונים הטמונים בפרויקט הרחבת כביש 6 במקטעים 18-14 שנעשו בצורה ניאותה. זאת, בין היתר בשל הניסיון הרב של חברת חוצה ישראל כרשות ממונה בניהול פרויקטים מסוג זה, ובזכות שכבה ניהולית יציבה בעלת ניסיון רב, המוכיחה את החשיבות של רציפות ניהולית וזיכרון ארגוני.

**מבקר המדינה מתניהו אנגלמן ממליץ** למשרד התחבורה, למשרד האוצר ולחוצה ישראל לנתח את הכדאיות הכלכלית בפועל של כבישים שהוקמו בעבר בשיטת PPP לעומת הקמת כבישים במימון תקציבי, לשם היערכות מתאימה לקראת פרויקטים דומים בעתיד; לעקוב באופן שוטף אחר עומסי התנועה, אחר תנועת כלי הרכב, מהירות הנסיעה ופרמטרים נוספים ולפעול ליישום פתרונות אופטימליים לבעיה זו בפרק זמן קצר ככל הניתן; להשלים את הרחבת כביש 6 במועד שנקבע; לבחון את סוגיית הנר"ת. מבקר המדינה ממליץ עוד לחברת חוצה ישראל, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לבחון ולשקול את האפשרות ליצירת מבנה תעריפים אחיד, עקבי ולא תנודתי שיהיה לו קשר לסוג הרכב, סוג המנוי ומרחק הנסיעה, זאת כדי למנוע פערים ניכרים בתעריפי הנסיעה ולאפשר לנוסעים שקיפות שתאפשר להם לקבל החלטות מתאימות יותר, כל זאת לנוכח הצפי של הצטרפות זכיינים נוספים, עם ביצוע הארכות לכביש 6; לפעול לגיבוש מבנה תעריפים דיפרנציאלי לרכב פרטי שיהיה תואם לרמת השירות הניתנת בכביש 6 ובאופן שיקטין את רמת העומסים בכביש, ולהגיע מבעוד מועד, בטרם סיום ההרחבה, להסכמה עם הזכיין כך שעם סיום ההרחבה ייושם מבנה תעריפים דיפרנציאלי התואם לרמת השירות.

|  |
| --- |
| ענף המוניות בישראל |



|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **72 מיליון**  |  | **25,050**  |  | **70%** |  | **5,136 ש"ח** |
|  |
| נסיעות במוניות מיוחדות בשנת 2017, לפי הערכת משרד התחבורה |  | מספר הרישיונות להפעלת מונית בישראל בסוף שנת 2023 |  | מתלונות הציבור בשנים 2019 - 2023 שהוגשו לרשות הארצית לתחבורה הציבורית (4,668 מ-6,641 תלונות) היו תלונות הנוגעות להפקעת מחיר (1,761 תלונות, 26.5%), אי-הפעלת מונה (1,448 תלונות, 21.8%), והתנהגות הנהג (1,459 תלונות, 22%) |  | תוספת העלות המצטברת שבה נשאו נהגי המוניות בשנים 2020 - 2023, בלי שהדבר התבטא בתעריפי הנסיעה, זאת בשל ההפרש בין מחיר הסולר שחושב במסגרת קביעת תעריף הנסיעה הממשלתי לבין מחיר הסולר על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) |
| **3 פקחים בלבד** |  | **59 מוניות שירות בלבד** |  | **152 כתבי אישום בלבד** |  | **165** |
|  |
| במשרה מלאה ועוד 2 פקחים-חוקרים מפעיל אגף פיקוח במשרד התחבורה לשם בחינת עמידת נהגי המוניות בכללים בנוגע לכ-72 מיליון נסיעות בשנה. בשנת 2023 בוצעו 2,261 פעולות אכיפה יזומות, ירידה של 50% לעומת שנת 2019 |  | פועלות בענף מוניות השירות. ערב הרפורמה בענף פעלו כ-844 מוניות שירות. יעד הרפורמה היה הפעלת 2,500 מוניות שירות |  | הוגשו בשנת 2023 נגד נהגי מוניות. בשנה זו התקבלו 2,041 תלונות על נהגי מוניות במחלקת פניות הציבור במשרד התחבורה ובוצעו 2,261 פעולות אכיפה יזומות, וזאת מתוך כ-72 מיליון נסיעות בשנה |  | 31 מכוני רישוי המפוקחים על ידי משרד התחבורה העבירו בשנת 2023 מבחן רישוי ל-165 מוניות שירות שרישיונן לבצע נסיעות שירות בקו שירות לא היה תקף, בניגוד להוראות פקודת התעבורה ותקנותיה |



**מוניות ספיישל:**

* **פיקוח על בעלי רישיון להפעלת מונית** -פקודת התעבורה מחייבת את ועדת המוניות לבדוק את הרקע של מבקש רישיון להפעלת מונית; כן היא מחייבת בדיקה זהה של המבקש שיועבר אליו רישיון מאדם אחר. עם זאת, בביקורת עלה כי למשרד התחבורה אין הוראת מינהל בעניין ביצוע מעקב אחר בעלי רישיון להפעלת מונית, במטרה לבדוק שהם ממשיכים לעמוד בתנאי הכשירות שנקבעו לקבלת הרישיון. משרד התחבורה גם אינו מקיים מעקב לגבי מי שכבר קיבל רישיון, ולכן ייתכן שבעל רישיון קיים ימשיך להחזיק בו גם אם הורשע לאחר קבלת הרישיון בעבירה שהייתה עלולה לפסול אותו מלקבל רישיון חדש או היתר כשירות לקבלת רישיון להפעלת מונית מאדם אחר. בהיעדר מעקב כאמור עשוי להשתנות מצבו של בעל רישיון ההפעלה לאחר קבלת הרישיון, לרבות ביצוע עבירה שיש בה כדי למנוע מתן רישיון להפעלת מונית, אולם הוא ימשיך להחזיק ברישיון ההפעלה.
* **פיקוח על השכרת רישיונות להפעלת מונית** -הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה אינה מפקחת על נושא שכירת רישיון. בהיעדר אסדרה בנושא, בעל רישיון להפעלת מונית עלול להשכיר את רישיונו לאדם אחר אשר אינו עומד בתנאים שנקבעו בפקודת התעבורה לקבלת רישיון להפעלת מונית, ודבר ההשכרה אינו נבחן על ידי ועדת המוניות במשרד התחבורה ואינו מתועד באגף רישוי ומשק לשעת חירום שברשות הארצית לתחבורה ציבורית. יוצא אפוא כי לשוכרים של רישיון הפעלה שאינם נהגי מונית, וכפועל יוצא מכך אינם עוברים הכשרה לרישיון מסוג D1 [[6]](#footnote-6), קיימת דרך פשוטה לעקוף את הבקרות הקיימות של משרד התחבורה.
* **המעקב של משרד התחבורה אחר תשלומי האגרה** - המערכת הממוחשבת של אגף הממונה על הנפקת הרישיונות ברשות הארצית לתחבורה ציבורית מאפשרת הנפקת רישיון ללא אימות ממוחשב של תשלום האגרה, ודבר קבלת התשלום נבדק ידנית על ידי אגף רישוי ומשק לשעת חירום ברשות הארצית לתחבורה ציבורית. אין במערכות הממוחשבות תיעוד של הבדיקות שמבצע האגף בדבר קבלת התשלום. בהיעדר בקרה ממוחשבת או תיעוד של הבקרה הידנית על הרישום במערכת התשלומים הממשלתית, אין נתיב ביקורת המאפשר לוודא כי תשלומי האגרה שולמו בפועל, ועל כן אין בדרך הפעולה הקיימת כדי להבטיח איתור מעילה או לאתר אי תשלום אגרה.
* **תלונות נגד נהגי מוניות** -בשנים 2019 - 2023 מרבית הפניות שהוגשו לרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה היו תלונות הנוגעות ל"הפקעת מחיר" (1,761 תלונות, 26.5%), "אי-הפעלת מונה" (1,448 תלונות, 21.8%), ו"התנהגות הנהג" (1,459 תלונות, 22%). תלונות אלה לבדן הן כ-70% מסך התלונות בענף המוניות. עוד עולה כי מספר התלונות בשנים 2022 - 2023 עלה לעומת השנים 2019 - 2021, אף על פי שמספר הרישיונות להפעלת מונית בסוף שנת 2023 (25,050) היה דומה למספרם בסוף שנת 2019 (24,552). רק
ב-2,346 (כ-35%) מ-6,641 תלונות נגד נהגי מוניות שהוגשו למשרד התחבורה בשנים 2019 - 2023, צוינו פרטים המאפשרים לזהות את מספר הכובע ומספר רישוי הרכב המשמש כמונית, שהם תנאי להמשך הטיפול בתלונה.
אשר ל-2,346 תלונות אלה, ב-2,205 תלונות מהן הביעו המתלוננים הסכמה למתן עדות בשלב הגשת התלונות, אולם רק 1,374 מתלוננים (כ-62% מהמתלוננים שהביעו הסכמה מוקדמת לתת עדות ו-20.6% מכלל 6,641 התלונות שהתקבלו) הגיעו בפועל להעיד בחקירה. השיעור הנמוך של תלונות הכוללות את הפרטים הנדרשים ושיעור ההתייצבות הנמוך עשויים להעיד על כך שמשרד התחבורה אינו מיידע את הציבור באופן מספק בדבר חובתו לתעד שני פרטים מזהים כדי להגיש תלונה נגד נהג המונית, ועל כך שהציבור אינו יודע כי כדי שמשרד התחבורה יטפל בתלונות, חובה על המתלונן להתייצב במשרדי מחלקת החקירות לשם מסירת גרסת אירוע. נוסף על כך, ייתכן שעצם חובת מתן העדות הפרונטלית מרתיעה מתלוננים רבים, והם זונחים את התלונה.
* **ביצוע אכיפה במסלול פלילי בלבד** -בשנת 2023 התקבלו במשרד התחבורה 2,041 תלונות על נהגי מוניות. 760 מהן (כ-37%) כללו את הפרטים הנדרשים להמשך הטיפול, וב-643 מהתלונות שכללו את הפרטים הנדרשים כאמור (כ-85%) הביעו המתלוננים הסכמה להגיע למתן עדות, שהיא חלק בלתי נפרד מהליך אכיפה פלילי אשר היה מסלול האכיפה היחיד שיושם אז. כלומר, רק 643 מ-2,041 התלונות שהוגשו בשנת 2023 (כ-32%) הועברו להמשך טיפול, שכן הן עמדו בתנאי הסף לפתיחת חקירה. רק 278 מ-643 מתלוננים (43%) שהביעו הסכמה להגיע למתן עדות, הגיעו בפועל למתן עדות. במקביל, יחידת הפיקוח, הבקרה ורמת השירות במשרד התחבורה ביצעה 2,261 פעולות אכיפה, ולגבי כ-400 מהן הועברו הממצאים לחקירה. בסך הכול התקבלו ביחידת התביעות 1,055 תביעות והוגשו 152 כתבי אישום בלבד (כ-14% מהתביעות). זאת לגבי כ-72 מיליון נסיעות במוניות בשנה המתבצעות להערכת משרד התחבורה.
* **קידום אכיפה בדרך מינהלית** -הביקורת העלתה כי משרד התחבורה ומשרד המשפטים מסכימים שניהם שלאכיפה בדרך מינהלית, בצד אכיפה במסלול פלילי הנהוגה היום, תהיה תועלת רבה יותר והיא צפויה לאפשר אכיפה מהירה ויעילה יותר אשר תיצור הרתעה מביצוע העבירות.. נמצא כי עלו הצעות לתיקוני חקיקה שמטרתן לממש גישה זו. במועד סיום הביקורת (מאי 2024) האכיפה בתחום המוניות עדיין התבצעה במסלול פלילי בלבד. יצוין כי ב-7.8.24, לאחר מועד סיום הביקורת, פורסם ברשומות חוק הפרות תעבורה מינהליות, התשפ"ד-2024 (החוק החדש), אשר קובע הליך של אכיפה מינהלית כברירת מחדל בנוגע להתנהגויות שמוגדרות בחוק כ"הפרות תעבורה" (כיום הן מוגדרות כ"עבירות ברירת משפט"). תחילתו של החוק החדש תהיה כעבור 15 חודשים מיום פרסומו. עם זאת, נמצא כי העבירות השכיחות בתחום המוניות, כגון הפקעת מחיר ואי-הפעלת מונה, אינן מוגדרות בחוק החדש כ"הפרות תעבורה", ולכן אכיפתן תיוותר במסלול פלילי מלא. עוד נמצא כי העבירות השכיחות האלה כלולות בטיוטת תקנות שמשרד התחבורה טרם השלים את קידומן במשך שלוש שנים במטרה להגדירן כעבירות מינהליות מכוח חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 (טיוטת תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - תעבורה), התשפ"ד-2024).
* **הסדרת תעריפי הנסיעה** - הסדרת תעריפי הנסיעה בענף המוניות נקבעת על פי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996. חוק זה קובע כי השר הממונה על התחום שלגביו מופעלת הסמכות לקבוע מחיר מרבי למצרך או לשירות, בשיתוף שר האוצר, רשאי לקבוע בצו מחיר או מחיר מרבי למצרך או לשירות. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה ליקויים בעבודתה של ועדת המחירים בנוגע להכנת בסיס התעריפים לענף המוניות, כמפורט להלן:
* **מסמך כלכלי מסכם** -ועדת המחירים של משרדי התחבורה והאוצר לא ערכה מסמך המסכם את המודל הכלכלי שהציגה במרץ 2018. מסמך כזה היה אמור לפרט את בסיס התעריפים המעודכן ואת המתדולוגיה המלאה לקביעת בסיס התעריפים, חישובים מפורטים שהביאו להחלטות שהתקבלו והנימוקים בבסיס החלטות אלה. בהיעדר מסמך מסכם, מידע הרלוונטי לציבור אינו מונגש לו באופן מרוכז ומצריך אותו לחפש את המידע במסמכים ציבוריים רבים. כמו כן, מסמכים משמעותיים להבנת מודל התעריפים אינם ציבוריים, כגון דוח הייעוץ הכלכלי בעניין מתווה התעריפים, שביסס חלק ניכר מהנחות העבודה. גם גיליונות החישובים שנערכו על ידי ועדת המחירים אינם ציבוריים.
* **ניצולת ממוצעת למונית** -אף שנתון הניצולת הוא בעל חשיבות רבה לקביעת התעריפים, בפרוטוקול ועדת המחירים של משרדי התחבורה והאוצר אומנם הובא הסבר על עיקרי המתודולוגיה המצויים בבסיס קביעת שיעורה, אך אופן החישוב של הניצולת וקביעת שיעורה על כ-57.7% אינם מופיעים בו. מניתוח ראשוני של מידע על נסיעות של מוניות שנערך עבור משרד התחבורה בשנת 2023, עולה פער ניכר בין ניצולת המונית על פי מודל בסיס התעריפים (לפי המודל של משרד התחבורה 57.7% מהנסיעות מתבצעות עם נוסע) לבין הניצולת על פי ניתוח ראשוני של נתוני הנסיעות בפועל (21.4% מהנסיעות מתבצעות עם נוסע). המשמעות היא כי הערכת כמות הנסיעות השנתית במודל בסיס התעריפים (6,500 נסיעות בשנה למונית) עלולה להיות גבוהה מדי ולהביא לקביעת תעריף נמוך שאינו מייצג את עלות הנסיעה הטיפוסית במונית.
* **מחיר הסולר** - ועדת המחירים של משרדי התחבורה והאוצר קבעה את מחיר הבסיס של ליטר סולר (5.87 ש"ח) על פי סקר שערכה במרץ 2018 בקרב 19 תחנות דלק, ולא לפי מחיר הסולר שעלה מנתוני הלמ"ס (6.40 ש"ח), הגבוה ב-53 אגורות ממחיר הבסיס שקבעה ועדת המחירים בסופו של דבר על סמך הסקר שערכה.תוצאת החישוב שביצע משרד מבקר המדינה (על בסיס מחיר הסולר על פי פרסומי הלמ"ס ושימוש בסכום ההישבון הנכון לשנת 2018) גבוהה בכ-1,170 ש"ח מעלות הסולר השנתית שקבעה ועדת המחירים. מכאן, שסך עלות הפעלת המונית גדל בשנת 2018 ב-1,160 ש"ח לשנה, לעומת מודל ועדת המחירים.
* **תשואה להון עצמי הנובעת מרכישה והפעלה של מונית** - על פי המתודולוגיה לפיקוח על המחירים של משרד האוצר, שיעור התשואה שייקבע יהיה שונה מענף לענף, בהתאם לרמת סיכון הפעילות באותו ענף, וכך יתאפשר למשקיע בפירמה מפוקחת הפועלת באותו ענף לקבל תשואה (החזר) הוגנת על השקעתו. עם זאת, בביקורת עלה כי ועדת המחירים של משרדי התחבורה והאוצר לא הציגה נתונים תומכים ופירוט מלא לגבי הדרך שבה נקבע שיעור התשואה להון עצמי (8%) עבור רכישת מונית והפעלתה. היעדר ההנמקה אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות המשפט המינהלי ועם עקרונות מתודולוגיית הפיקוח, שכוללים הסברים על האופן שבו נקבע שיעור התשואה להון העצמי, לרבות דרך קביעת המשתנים המרכיבים אותו. בהיעדר הנמקה לא ניתן לקבוע אם התשואה להון של בעל המונית שהובאה בחשבון משקפת את התשואה הראויה שהוא אמור לקבל.
* **התשואה להון הזר המושקע ברכש מונית - שינויים בריבית** -שיעור הריבית במשק משתנה בהתאם להחלטות בנק ישראל, וככלל, הלוואות לרכישת רכב ניתנות בריבית הצמודה לריבית הפריים. עם זאת, בביקורת עלה כי מודל הריביות המופיע בעבודת בסיס התעריפים של ועדת המחירים של משרדי התחבורה והאוצר אינו כולל מנגנון עדכון הצמוד לשיעור הריבית במשק, אלא למדד המחירים לצרכן בלבד.השימוש בהצמדה למדד המחירים לצרכן בלבד הביא בפועל לעדכון נמוך של התעריף, לעומת העדכון שהיה מתקבל אילו היו מצמידים את הריבית לתעריף לריבית הפריים. כך, אם שיעור ריבית הפריים עולה בקצב מהיר משיעור מדד המחירים לצרכן, עשויה להיווצר תוספת עלות שתושת על נהגי המוניות, בגין ריבית על הלוואה לרכישת רכב שאינה מתומחרת במודל הכלכלי.מחישוב שערך משרד מבקר המדינה עלה כי הערך העתידי של העלות המוכרת בגין התשואה על הון זר בשנים 2020 - 2023, לפי מודל הוצאות הריבית של ועדת המחירים לשנת 2023, נאמד בכ-4,001 ש"ח. לעומת זאת, מחישוב שכולל הצמדה לריבית הפריים עולה אומדן הוצאה בערך עתידי בסכום של 5,797 ש"ח בשנת 2023 בריבית פריים+1% או הוצאה של 5,059 ש"ח בריבית פריים+0.5%. סכומים אלו גבוהים בכ-1,796 ש"ח ובכ-1,058 ש"ח בהתאמה מאומדן ההוצאות המודל התעריף של ועדת המחירים. הפרשים אלו מייצגים את תוספת עלות המימון המושתת על נהגי המוניות עבור קבלת הלוואה לרכישת רכב, לעומת המחיר שקבעה ועדת המחירים, ואינה מתבטאת בייקור התעריפים בהתאם.
* **שינויים טכנולוגיים** - בחינת סוג ההנעה של המוניות מעלה כי בשנת 2018 היה שיעורן של המוניות שמונעות בסולר מכלל המוניות כ-96.1% ושל המוניות ההיברידיות - 3.3%. ואולם בשנת 2022 שיעורן של המוניות המונעות בסולר ירד ל-67.4%, ושיעור המוניות ההיברידיות עלה ל-30.5%. יתר על כן, לצי המוניות נכנסו גם כ-0.4% מוניות חשמליות. מונית בהנעה היברידית, ובפרט בהנעה חשמלית, שונה ממונית המונעת בסולר בהיבטי עלות הרכב, צריכת האנרגייה והטיפולים השוטפים.חרף השינוי הטכנולוגי שחל בענף המוניות, שעיקרו מעבר מרכבים המונעים בסולר למצב שבו כשליש מהרכבים הם היברידיים, המודל הכלכלי של ועדת המחירים של משרדי התחבורה והאוצר שממנו נובעים תעריפי הנסיעה נותר מבוסס על רכב טיפוסי יחיד המונע בסולר.
* **עדכון בסיס התעריפים** - אף שמתודולוגיית הפיקוח על המחירים ממליצה לעדכן מודל כלכלי המבסס מחירים בפיקוח אחת לשנה עד חמש שנים, ואף שעברו שבע שנים ממועד הכנת העבודה הכלכלית שעסקה בתעריפי הנסיעה במוניות מיוחדות (בשנת 2017), במאי 2024 טרם הושלמה עבודה עדכנית להחלפת בסיס התעריפים הקיים בבסיס תעריפים חדש בענף המוניות המיוחדות על ידי הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה וּועדת המחירים של משרדי התחבורה והאוצר.
* **מערכת BI לניתוח נתונים מהמונים החדשים** - במועד סיום הביקורת (מאי 2024), כארבע שנים לאחר החלת החובה להתקין מונה חכם המאפשר איסוף מידע (מאי 2020), טרם הטמיע משרד התחבורה מערכת ממוחשבת (BI) לשליפה ולניתוח של הנתונים שעשויה לאפשר הסקת מסקנות רוחביות על הענף, ולכן טרם בוצע ניתוח הנתונים.
* **תעריפי נסיעה מיוחדים ליעדים מרכזיים** - בביקורת עלה כי בשש ערים גדולות בעולם שנסקרו (לונדון, רומא, מדריד, ברצלונה, ברלין ונניו יורק), לצד תעריפים רגילים המבוססים על זמן הנסיעה, מרחק הנסיעה או שילוב ביניהם, קיימים תעריפים מיוחדים ליעדים מרכזיים כגון נמלי תעופה, זאת לרבות במטרופולינים שנסקרו ושיש להן מאפיינים דומים למטרופולין תל אביב, כגון מטרופולין ניו יורק ומטרופולין ברצלונה המתאפיינות בריבוי ערים ובאוכלוסייה צפופה. מנגד, בישראל משרד התחבורה וועדת המחירים לא קבעו תעריפים מיוחדים ליעדים מרכזיים, לרבות עבור נסיעה לנמל התעופה בן גוריון (נתב"ג). קיומו של תעריף ייעודי לנתב"ג עשוי להפיג חששות לגבי עלות הנסיעה מצד תיירים וכן מצד נוסעים ישראלים שאינם בקיאים באופן התשלום עבור נסיעה במונית, לרבות חובת הפעלת מונה.
* **זיהום אוויר על ידי מוניות** - המוניות מאופיינות בנסועה גבוהה, עד יותר מפי ארבעה לעומת רכב פרטי רגיל, והנסועה הכוללת שלהן היא כ-2.4% מהנסועה הכבישית, אף על פי שהן רק כ-0.6% מסך הרכבים. בסוף שנת 2022 עדיין היו מרבית המוניות (יותר מ-15,000 מוניות, שהן 67% מכלל המוניות) מונעות באמצעות סולר, הנעה המתאפיינת בזיהום אוויר גבוה במיוחד. מוניות נוסעות לרוב במרכזי הערים בהיקפים גדולים ובמרבית שעות היממה, ותרומתן לסך פליטות תחמוצות החנקן מכלי רכב גדולה בהרבה מחלקן בסך מצבת הרכב בישראל.
* **מוניות מופחתות זיהום** - על פי נתוני הלמ"ס, בסוף שנת 2022 היו בישראל 195 מוניות המונעות בגז או חשמל או מוניות היברידיות נטענות, שהן פחות מ-1% מסך המוניות (כ-22,400). משרד התחבורה ומשרד האוצר לא קידמו את השימוש במוניות המונעות בהנעה חשמלית מלאה ("רכב נקי") בהתאם להחלטת הממשלה 529, אשר התקבלה בשנת 2015, ומטרתה להקנות זכות ציבורית ל-500 מוניות מיוחדות המונעות בהנעה חשמלית מלאה תמורת חצי מהאגרה. תזכיר חוק ליישום ההחלטה פורסם להערות הציבור על ידי משרד התחבורה רק בשנת 2022. נמצא כי ההחלטה נתמכה בהמלצת משרד התחבורה, במסמך RIA משנת 2021 ובהמלצת המשרד להגנת הסביבה משנת 2020, אך קודמה כתזכיר חוק בלבד ולא הבשילה להצעת חוק גם כעבור תשע שנים מקבלתה. עוד נמצא כי החלטת הממשלה 542, ולפיה משנת 2023 לא יינתן רישיון חדש לנסיעה מיוחדת למונית שאיננה רכב נקי, לא קודמה על ידי משרד התחבורה להצעת חקיקה, זאת בחריגה מלוחות הזמנים שנקבעו בהחלטת הממשלה. נוסף על כךמדיניות מס הקנייה המיושמת של משרד האוצר ורשות המיסים, אשר גובשה לאחר תיאום עם משרד התחבורה, אינה מעניקה תמריץ מיסוי ממשי שיעודד קניית מוניות נקיות יותר. מדיניות מס זו, אשר מותירה את המס המירבי המשולם על שיעור של 8% לכל היותר לעומת שיעור מס קנייה מירבי של 83% לרכב פרטי, גורמת לכך שבפועל אין תמריץ מיסוי ממשי לקניית מונית מופחתת זיהום, מאחר שגם אם הציון הירוק הוא נמוך עדיין ישולם מס בשיעור של 8% לכל היותר. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם החלטות הממשלה לצמצום זיהום האוויר ופליטות גזי החממה ולמעבר לכלכלה דלת פחמן.
* **תמריצים למעבר למוניות חשמליות** -ערים שונות בעולם (לונדון, ברצלונה, סטוקהולם, אמסטרדם) וכן ממשלת קנדה מקדמות מעבר למוניות חשמליות באמצעות מתן תמריצים כספיים שונים לנהגים ובניית תשתית להטענת המוניות במרחב הציבורי. בישראל לא קודמה חקיקה שתכליתה תמיכה בהחלפת מוניות קיימות למוניות מאופסות פליטה.

**מוניות שירות:**

* **הרפורמה בענף מוניות השירות** -הרפורמה שקידם משרד התחבורה בענף מוניות השירות, שנועדה להפוך את מגמת הדעיכה בפעילותן ולהגדיל את מספרן עד פי שלושה, ל-2,500 מוניות, **נכשלה** ולא השיגה את מטרותיה. נהפוך הוא, **מספר מוניות השירות צנח ב-93%** - מ-844 בשנת 2017 ל-59 בשנת 2023. הירידה בפעילות נמשכה בשנים 2018 - 2023, וביתר שאת מינואר 2022. ב-31.12.21 קווים רבים לא עברו תהליך מכרז ופעלו במתכונת הישנה, על סמך רישיונות הפעלה ותיקים. בעקבות כישלונו של משרד התחבורה בהשלמת ההליכים התחרותיים במועד, ובעקבות אי-הארכה של ההסדר הקודם מעבר ל-31.12.21, **עשרות נהגי מוניות שירות שפעלו בעבר על סמך רישיון מהמדינה הפכו בעל כורחם למפעילים בלתי חוקיים,** וזאת בטרם ניתנה לחלקם אפשרות להסדיר את מעמדם באמצעות מכרזים. עקב כישלון הרפורמה, מוניות השירות אינן מספקות מענה תחבורתי משלים באזורים נרחבים במדינת ישראל.
* **הפעלת מוניות שירות בחלוקה גיאוגרפית** - במסגרת הרפורמה בענף מוניות השירות נבחרו על ידי משרד התחבורה זוכים להפעלת מוניות שירות בעשרה אשכולות גיאוגרפיים מתוך 24 (42%). במועד סיום הביקורת (מאי 2024) **פעילות רק 59 מ-400 המוניות (15%) שאמורות לשרת את הציבור** באשכולות אלה. מתוך עשרת האשכולות שבהם בוצע הליך מכרזי ונבחרו זוכים, שישה אשכולות לא החלו כל פעילות, וארבעה אשכולות החלו בפעילות חלקית. אף שמשרד התחבורה תכנן אשכולות בפריסה גיאוגרפית רחבה, מנהרייה עד אילת, הופעלו בשנת 2023 מוניות שירות ברישיון רק בארבעה מ-24 האשכולות המתוכננים. כל האשכולות הפעילים הם רק באזור תל אביב והמרכז. באשכולות האלה: אילת, אשקלון-אשדוד, באר שבע וצפון הנגב, תל אביב-ירושלים, ירושלים עירוני, חיפה-נצרת, טבריה, מרחב עכו-נהרייה, בקעת אונו, השרון, נתניה עירוני, נתניה בין-עירוני, נתניה אזורי, פתח תקווה, ראשון לציון עירוני, רחובות עירוני ומרחבי, גוש עציון-ירושלים, ירושלים-גשר אלנבי, נתב"ג-אזור ירושלים, נתב"ג-אזור המרכז לא פועלים קווי השירות.
* **פיקוח על מוניות השירות** -נמצא כי ישנן165 מוניות שירות שאין להן רישיון מתאים לנסיעה בקו שירות כנדרש לפי תיקון 120 לפקודת התעבורה עברו מבחן רישוי שנתי ב-31 מכוני רישוי המפוקחים על ידי אגף הרכב במשרד התחבורה, זאת בניגוד להוראות הפקודה ותקנותיה. עוד עלה כי אין כלי בקרה ממוחשב שבאמצעותו אפשר לוודא כי למוניות השירות יש רישיון פעיל בהתאם להוראות המעודכנות.

**המוניות בנתב"ג:**

* **פעילות המוניות המיוחדות בנתב"ג** -בעקבות כישלון המכרז שערכה רש"ת לניהול והפעלה של מערך כולל של הסעות נוסעים במוניות מנתב"ג לכל רחבי הארץ, פעלו המוניות המיוחדות בנתב"ג במשך שש שנים (יוני 2017 - אוגוסט 2023) במתכונת של "שוק פתוח", כלומר ישירות על ידי רש"ת ללא תאגיד המנהל אותן וניהול פעילות המוניות בנתב"ג בוצע על ידי רש"ת. היעדר התקשרות עם תאגיד מוניות תרם הלכה למעשה לעלייה בפעילות מוניות לא מורשות ("חאפרים") בנתב"ג. בהיעדר תאגיד המנהל את מערך המוניות חלה ירידה באיכות השירות לנוסע ועלייה בעבירות שונות של נהגי מוניות, ואף נמצא קושי באכיפה.
* **האכיפה מצד רשות שדות התעופה בכל הנוגע להתנהגות נהגי המוניות המיוחדות בנתב"ג** - רש"ת מתמודדת בשנים האחרונות עם **עבירות חוזרות ונשנות של נהגי מוניות** - שידול נוסעים על ידי הנהגים או מי מטעמם, סירוב לבצע נסיעות, אי-הפעלת מונה, הפקעת מחירים ואפילו תופעות של אלימות. המסמכים שרש"ת העבירה למשרד מבקר המדינה העלו כי היא אינה ממצה את אמצעי האכיפה העומדים לרשותה, וכי חסרות לה סמכויות אכיפה נגד חלק מהעבירות המתבצעות בשטחה.
* **עיכובים במכרזים למוניות שירות בנתב"ג** - הרפורמה בענף מוניות השירות הותנעה בשנת 2018, אולם עד לסוף שנת 2023 משרד התחבורה לא פרסם מכרז עבור קווי השירות בנתב"ג. בשנת 2018 משרד התחבורה החל בתכנון מכרזים לקווי שירות בכל הארץ, ובכלל זה מנתב"ג לאזור ירושלים ולאזור המרכז בלבד. בביקורת עלה כי לא תוכנן מכרז לאזור חיפה והצפון, אף על פי שפועל גם קו שירות לאזור זה שגם אותו נדרש להסדיר. אי-הארכת תוקף הוראות המעבר שאיפשרו את הפעלת קווי מוניות השירות במתכונת הישנה בסוף שנת 2021 ועיכוב תהליכים מכרזיים להסדרת הקווים על פי המתכונת החדשה, הפכו את מפעילי קווי השירות - ובכללם קווי השירות בנתב"ג - למפעילים בלתי חוקיים, וטרם ניתנה לחלקם אפשרות להסדיר את מעמדם באמצעות מכרזים. בין רש"ת למשרד התחבורה התנהלו מגעים להסדרת קווי השירות באזור נתב"ג, אולם אלו לא הבשילו לכדי הסדרת הקווים, והם פועלים ללא מסגרת חוקית.
* **חלופה חוקית בעלות נמוכה מעלות הנסיעה במונית מיוחדת** -אף שנמל התעופה בן גוריון פועל במשך כל שעות היממה ובכל ימות השבוע, ואילו התחבורה הציבורית הסדירה (רכבות ואוטובוסים) אינה פועלת בכל שעות היממה, ומוניות השירות באזור נתב"ג פועלות ללא רישיון משרד התחבורה - משרד התחבורה לא הסדיר לציבור בשעות שבהן לא פועלת התחבורה הסדירה חלופה חוקית בעלות הנמוכה מעלות הנסיעה במונית מיוחדת.
* **שילוט בנתב"ג בנוגע למוניות שירות -** במהלך הביקורת נמצא כי באזורי ההמתנה למוניות בנתב"ג מוצבים כמה שלטים הנושאים את סמל רשות שדות התעופה הממשלתית, ובהם מחירוני נסיעה ולוח זמנים של מוניות שירות. זאת, אף על פי שתוקף הרישיון של מוניות השירות באזור נתב"ג פג בסוף 2021.יצוין כי רש"ת מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מיולי 2024 כי היא מקבלת את הביקורת בעניין זה, והסירה את השלט שעליו הצביע משרד מבקר המדינה בביקורת.

**מבקר המדינה מתניהו אנגלמן ממליץ** לשר האוצר ולשרת התחבורה, בהתייעצות עם ועדת המחירים המשותפת למשרד התחבורה ומשרד האוצר, לעדכן את בסיס תעריפי הנסיעה במוניות מיוחדות, תוך הצגת מסמך מסכם שיסביר את המודל הכלכלי והנחות העבודה שמהם נגזר עדכון תעריפי הנסיעה. כמו כן, על משרד התחבורה, משרד האוצר, רשות המיסים ורש"ת לפעול כל אחד בתחומו ותוך שיתוף פעולה ככל הנדרש כדי לתקן את הליקויים שצוינו בדוח זה. המבקר מדגיש כי יישום ההמלצות השזורות בפרקי הדוח עשוי לשפר את תהליכי ההסדרה בענף המוניות ולהביא לעלייה ברמת השירות לאזרח בהיבטים של קבלת שירות הסעות בהיקף נרחב יותר, מחיר מפוקח והוגן, צמצום זיהום האוויר של המוניות והעלאת רמת הבטיחות לנוסעים.

|  |
| --- |
| הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות - ביקורת מעקב |



|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **1.096 מיליון**  |  | **908,000**  |  | **26 שנה** |  | **19 שנה** |
|  |
| מספר האנשים עם מוגבלות בישראל בשנת 2022; שיעורם כ-11.5% מכלל האוכלוסייה באותה השנה  |  | מספר האנשים בני 20 ומעלה עם מוגבלות תפקודית חמורה[[7]](#footnote-7); שיעורם כ-16% מכלל האוכלוסייה בגילים אלה בשנת 2022 |  | חלפו מאז חקיקת חוק השוויון (שנת 1998), וטרם נקבעה בחוק חובת ההנגשה בקווי האוטובוס הבין-עירוניים[[8]](#footnote-8) |  | עברו מאז תיקון חוק השוויון (שנת 2005), שבו נקבע כי שר הפנים יתקין תקנות דרכים נגישות, והן טרם הותקנו  |
|  |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2.6% ו-4.3% בלבד** |  | **10.5%** |  | **כ-48%**  |  | **300 עד 800** |
|  |
| שיעור קווי האוטובוס הבין-עירוניים המונגשים מכלל קווי האוטובוס הבין-עירוניים בשנת 2023; ושיעור הקווים הבין-עירוניים המונגשים המתוכננים לשנת 2024 |  | השיעור הממוצע של ממצאים לא-תקינים בנושא נגישות הפנים (נגישות חושית) בקווי האוטובוס הבין-עירוניים, שנמצאו אצל רוב מפעילי התח"ץ במחצית הראשונה של שנת 2023 |   | שיעור תחנות אוטובוס שאישר משרד התחבורה להנגיש בפברואר 2023 לכ-109 רשויות מקומיות מתוך סך הבקשות שהגישו (5,852 מתוך 12,234) |  | מספר המוניות המונגשות החסרות ברחבי הארץ (נכון לשנת 2023) כדי לתת מענה מלא לאנשים עם מוגבלות, לפי אומדן שחישב משרד מבקר המדינה בהתאם לנתוני משרד התחבורה  |





* **התקנת תקנות דרכים נגישות** - תיקון מס' 2 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות משנת 2005 קובע כי צמתים ומדרכות "יתוכננו, ייבנו ויותאמו" באופן המאפשר נגישות לאדם עם מוגבלות, וכי שר הפנים יקבע את התאמות הנגישות הנדרשות. בביקורת הקודמת עלה כי במועד סיומה (מרץ 2021) טרם התקין שר הפנים תקנות דרכים נגישות.בתגובתו על ממצאי ביקורת הקודמת מסר משרד הפנים שהיעד הוא כי במושב הקיץ של הכנסת בשנת 2022 יונחו תקנות אלו על שולחן ועדת העבודה של הכנסת. עם זאת, במועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2024) נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**; כ-19 שנה לאחר מועד התיקון לחוק השוויון ולמרות החלטת בג"ץ מיוני 2023 והמלצת מבקר המדינה בדוח הביקורת הקודם, שר הפנים טרם התקין את תקנות דרכים נגישות. עם זאת, נמצא כי שר הפנים, באמצעות משרד הפנים, התחיל תהליך לקידום התקנת התקנות, אשר נכון למועד סיום ביקורת המעקב, עדיין לא הסתיים.
* **חסמים בהנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות** - בביקורת הקודמת עלה כי משרד התחבורה ביצע בשנת 2019 סקר תובנות בעניין הנגשת התח"ץ לאנשים עם מוגבלות. עם זאת, בסקר לא נכללו הנתונים שלהלן על אנשים עם מוגבלות המשתמשים בתח״ץ: מספר המשתמשים, הרגלי הנסיעה שלהם, החסמים המונעים מהם להשתמש בתח"ץ, ממצאים והסיבות לחוסר הניידות שלהם. כמו כן בעקבות הסקר לא גובשו הצעות להסרת החסמים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. נמצא כי משרד התחבורה הכין סקירת ספרות מקצועית כדי לקדם את הסרת החסמים בהנגשת התח"ץ לאנשים עם מוגבלות. עוד נמצא בביקורת המעקב כי תוכנית האב להנגשת התח"ץ נמצאת בשלבי הכנה במשרד התחבורה אך עדיין לא אושרה. עם זאת, משרד התחבורה לא הכין סקר הכולל את הנתונים האמורים על אנשים עם מוגבלות - מספר המשתמשים, הרגלי הנסיעה שלהם, חסמים המונעים מהם להשתמש בתח"ץ, ממצאים והסיבות לחוסר הניידות שלהם.
* **הנגשת אוטובוסים עירוניים** - בביקורת הקודמת עלה כי במועד סיומה (מרץ 2021) טרם נעשו תיקונים בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית), התשס"ג-2003, בעקבות השינויים הטכנולוגיים שחלו מאז התקנתן, וכי משרד התחבורה לא הכין תוכנית מקיפה ומפורטת לטיפול בנושא זה, וזאת על מנת לשפר את נגישות השירות למשתמשי התח"ץ בקווי אוטובוס עירוניים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. במועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2024) עלה כי למרות השינויים הטכנולוגיים העדכניים שחלו מאז התקנתן של התקנות בשנת 2003 ומאז תיקונן בשנת 2016 ולמרות הליקויים שעלו בדוח הביקורת הקודם, המחזקים את הצורך בתיקון האמור, משרד התחבורה לא בחן תיקון של התקנות האמורות, אף שתיקונן הוא בסמכות שר התחבורה. בנוסף, משרד התחבורה לא הכין תכנית מקיפה ומפורטת לשיפור נגישות השירות למשתמשי התח"ץ בקווי אוטובוס עירוניים, בעקבות השיפורים הטכנולוגיים האמורים שחלו מאז התקנת התקנות בשנת 2003.
* **הנגשת אוטובוסים בין-עירוניים**
* **אסדרת הנגשת אוטובוסים בין-עירוניים** - בביקורת הקודמת עלה כי גם שחוק השוויון חוקק בשנת 1998, טרם נקבעה בחוק חובה להנגשה פיזית של אוטובוסים בין-עירוניים. משרד התחבורה ציין בתגובה על ממצאי הדוח הקודם, ובדוח הערות ראש הממשלה[[9]](#footnote-9), כי הוא מגבש זה שנתיים הצעה לעדכון מקיף של תקנות שוויון לאנשים עם מוגבלות. במסגרת זו צפויות להתעדכן תקנות קיימות ולהתווסף תקנות חדשות הנוגעות לנגישות רכבת מקומית ורכבת מטרו, לכלבי שירות, לשימוש בטכנולוגיות חדשות ועוד. בביקורת המעקב נמצא כי **הליקוי לא תוקן**. עלה כי משרד התחבורה לא קבע חובה להנגשה פיזית של אוטובוסים בין-עירוניים בחקיקה ראשית, אף על פי שחוק השוויון חוקק כאמור בשנת 1998, וחלפו כבר כ-26 שנים. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם מדיניות משרד התחבורה שלפיה יש לאפשר לכל אדם הנע בכיסא גלגלים להגיע למחוז חפצו באמצעות תח"ץ מונגשת ונוחה.
* **הנגשת אוטובוסים בין-עירוניים** **(מוגבלות פיזית)** - בביקורת הקודמת עלה כי משרד התחבורה לא קידם את הנגשת האוטובוסים הבין-עירוניים, ומלבד מכתב נציבות השוויון לכנסת משנת 2018 לא אותרו פניות בכתב של הנציבות ומשרד התחבורה לקידום הנגשתם. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. אף שחוק השוויון לא תוקן ואין דרישה חוקית להנגיש את האוטובוסים הבין-עירוניים, משרד התחבורה החל בביצוע תוכנית ניסיונית (פיילוט) להנגשת אוטובוסים בקווים הבין-עירוניים. בשנים 2023 - 2024 מתוכננים לפעול כ-44 קווי אוטובוס בין-עירוניים נגישים באמצעות כ-114 אוטובוסים מונגשים אשר יפעלו בכ-56 ערים ברחבי הארץ; בשנת 2023 פעלו כ-27 קווי אוטובוס בין-עירוניים באמצעות כ-74 אוטובוסים מונגשים, ובשנת 2024 מתוכננים לפעול עוד כ-17 קווי אוטובוס בין-עירוניים באמצעות עוד כ-40 אוטובוסים מונגשים. עוד עלה בביקורת המעקב כי בנובמבר 2023, על פי הנתונים של משרד התחבורה, היו כ-1,032 קווי אוטובוס המוגדרים במשרד התחבורה כקווים בין-עירוניים. כ-27 קווי האוטובוס הבין-עירוניים המונגשים שפעלו במסגרת הפיילוט בשנת 2023 הם אפוא כ-2.6% מסך קווי האוטובוס הבין-עירוניים בישראל; וכ-44 הקווים הבין עירוניים-המונגשים המתוכננים לשנת 2024 הם אפוא כ-4.3% מסך קווי האוטובוס הבין-עירוניים בישראל.
* **הנגשת תחנות אוטובוס** - בביקורת הקודמת עלה כי בשנת 2019 היו כ-10,000 תחנות מונגשות, ונותרו כ-13,500 תחנות עירוניות וכ-3,500 תחנות לשירות בין-עירוני שאינן מונגשות. עוד עלה בביקורת הקודמת כי בכ-37.5% מ-80 היישובים שנבדקו לא הונגשו כל התחנות, וב-22.5% מהיישובים שנבדקו הונגשו פחות מ-85% מהתחנות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. עלה כי במרץ 2022 פרסם משרד התחבורה קול קורא כדי לסייע לרשויות המקומיות להשלים את תהליך ההנגשה של תחנות האוטובוסים שבתחום אחריותן בעזרת סיוע כספי מהתקציב של משרד התחבורה. עוד עלה בביקורת המעקב ומנתונים של משרד התחבורה כי עד פברואר 2023 פנו כ-109 רשויות מקומיות בבקשות להנגשה של כ-12,234[[10]](#footnote-10) תחנות אוטובוס. משרד התחבורה אישר עד אותו מועד להנגיש כ-5,852 תחנות (כ-48% מסך הבקשות) בעלות כוללת של כ-76.5 מיליון ש״ח, שישולמו לרשויות המקומיות מתקציב משרד התחבורה; עבור עוד כ-5,344 תחנות (כ-44% מסך הבקשות) לא אושר תקציב להנגשה כיוון שנדרשות פעולות לתחזוקתן שאינן קשורות להנגשה. יצוין כי על פי מסמכי משרד התחבורה על הרשויות המקומיות לסיים את הנגשת התחנות שאושרו לא יאוחר מסוף שנת 2025, והמועד האחרון לניצול התקציב שקבע משרד התחבורה להנגשת התחנות הוא ספטמבר 2024. בביקורת המעקב גם עלה כי במועד סיומה (מרץ 2024) לא היה למשרד התחבורה מידע כולל על מספר תחנות האוטובוס שהונגשו ברשויות המקומיות על פי התוכנית שאושרה; משרד התחבורה לא עודכן על ידי הרשויות המקומיות בנוגע למספר תחנות האוטובוסים הנמצאות בתחום שיפוטן שאכן הונגשו ממרץ 2022, בהתאם לחובתן על פי הוראות נוהל דיווח יישום תקנות הנגישות למשרד התחבורה מינואר 2011;והוא לא עמד על קבלת דיווח ועדכון מאת הרשויות המקומיות בעניין זה.
* **כוח אדם באגף נגישות לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה** - בביקורת הקודמת עלה כי מלבד מנהל האגף, אין עוד עובדים באגף הנגישות, ושני יועצים חיצוניים מסייעים למנהל האגף בעבודה השוטפת. עוד עלה כי בשנתיים שקדמו לתקופת הביקורת הקודמת (ספטמבר 2020 עד מרץ 2021) תוכנן להקים יחידות משנה במסגרת האגף כדי לאפשר לו לבצע את כל משימותיו; אך בפועל המשרד לא קידם את התוכנית והאגף נותר במתכונתו הנוכחית. בביקורת המעקב נמצא כיהליקוי **לא תוקן:** באגף הנגישות אין עובדים מלבד מנהל האגף ולא הוקמו בו יחידות משנה, ומנהל האגף ממשיך להיעזר ביועצים חיצוניים.
* **דיווחים של מפעילי תח"ץ למשרד התחבורה ופרסום מידע לציבור בנושא הנגישות** - בביקורת הקודמת עלה כי לא נמצאו באגף הנגישות דיווחים שהתקבלו ממפעילי התח"ץ על פי נוהל של משרד התחבורה, וכי משרד התחבורה לא דרש מידע על הפרסום של המפעילים לציבור בנושא נגישות שירותי התח"ץ, על התקנת שלטים סטטיים ועל אופן הטיפול בתלונות הציבור. כמו כן הרשות הארצית לתח"ץ לא הפיקה דוח חצי-שנתי בנוגע לתחנות אוטובוס שבהן ניתן שירות עירוני. בביקורת המעקב נמצא כיהליקוי **לא תוקן**. עלה כי בהתאם לנתוני משרד התחבורה ותשובת משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2024 לא נמצאו דיווחים של מפעילי התח"ץ כפי שנקבע בנוהל דיווח יישום תקנות הנגישות למשרד התחבורה מינואר 2011, של משרד התחבורה עצמו.
* **תלונות בנושא הנגישות המתקבלות במשרד התחבורה** - בביקורת הקודמת עלה כי הדוחות השנתיים אינם נדרשים לנושא הנגישות או מציגים פילוח של ממצאים בנושא זה, וזאת בכל אחד מהתחומים המוצגים בדוחות, כגון ניתוח אמצעי התחבורה השונים וניתוח הפעילות בדרג המפעיל. בביקורת המעקב נמצא כיהליקוי **תוקן במידה מועטה**. מפילוח נושאי הפניות למשרד התחבורה לשנת 2022 המוצגים בדוח עולה כי הוא אינו כולל את נושא הנגשת התח"ץ או פילוח לפי נושא זה. יוצא מכך כי למשרד התחבורה אין מידע לגבי התלונות המתקבלות בנושא הנגשת התח"ץ, והדבר פוגע ביכולתו לבצע פיקוח ובקרה על מפעילי התח"ץ. יצוין כי משרד התחבורה עורך עדכון לטופס ממשל זמין להגשת פניות ציבור לרשות הארצית לתחבורה ציבורית. לדברי משרד התחבורה, הטופס העדכני מתוכנן לעלות לאוויר ברבעון השלישי של שנת 2024, ובו יהיה ניתן לבחור ב"נגישות" בנושא הפנייה.
* **מוניות מונגשות**
* **כמות המוניות המונגשות** - בביקורת הקודמת עלה כי חולקו רישיונות להפעלת כ-950 מוניות מונגשות, ביחס של מונית נגישה אחת ל-1,600 אנשים עם מוגבלות, לעומת יחס של מונית לא מונגשת אחת ל-340 אנשים ללא מוגבלות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**, ועל פי החישובים שעשה משרד מבקר המדינה בהתבססו על נתונים של משרד התחבורה, חסרות בין 300 ל-800 מוניות מונגשות בפועל כדי לתת שירות מלא לאנשים עם מוגבלות המתניידים בכיסא גלגלים, והמחסור אף ילך ויגדל. כן נמצא בביקורת המעקב כי ההסדר הנוכחי להפעלת מוניות מונגשות, שבו נקבעה גם כמות הרישיונות למונית מונגשת, עומד לפוג בשנת 2024, שכן בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הנחה מאגרת רישיון להפעלת מונית נגישה), התשע"ד-2014 (תקנות המוניות המונגשות), נקבע כי עשר שנים לאחר קבלת רישיון למונית מונגשת יוכל בעל הרישיון להפוך אותה למונית רגילה. נמצא כי משרד התחבורה לא גיבש הסדר חדש הקובע את מספר המוניות המונגשות הרצוי. משרד התחבורה בוחן חלופות להפעלה של שירותי המוניות הנגישות משנת 2024 ואילך, אך עדיין לא נבחרה חלופה. כמו כן, נמצא כי החלטות הוועדה לפניות הציבור של הכנסת ממרץ 2022 בנושא מחסור במוניות מונגשות לנכים לא יושמו על ידי משרד התחבורה; ביניהן: עדכון תקנות המוניות המונגשות, ופרסום מידע מעודכן ומדויק באתר המרשתת של משרד התחבורה לגבי בעלי המוניות המונגשות ולגבי התאגידים המפעילים אותן.
* **הסכמים עם מפעילי המוניות המונגשות** - בביקורת הקודמת עלה כי הגיוס של מפעילי המוניות המונגשות נעשה בלי שמשרד התחבורה קבע קריטריונים או תנאי סף, וכל גוף שהגיש בקשה קיבל את הרישיון על בסיס מספר הרישיונות שמשרד התחבורה הקצה לכך. לאחר קבלת הזיכיונות, ואף לאחר התחלת השירות על ידי המפעילים השונים, לא גיבש עימם משרד התחבורה הסכם כדי להסדיר את חובותיהם ואת זכויותיהם הנוגעות למתן שירות זה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**. עד מועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2024) לא גיבש משרד התחבורה הסכמים עם מפעילי המוניות המונגשות כדי להסדיר את חובותיהם וזכויותיהם הנוגעות למתן שירות זה, וגם לצורך פיקוח ובקרה עליהם. כיוון שכך, משרד התחבורה מסתמך על נוהל מונית מונגשת שקבע, ובו נאמר כי המשרד יקיים תהליכי פיקוח ובקרה שוטפים על מפעילי המוניות המונגשות, ללא פירוט כיצד יעשה זאת. יצוין כי בפועל משרד התחבורה אינו מקיים פיקוח ובקרה על המפעילים.
* **מחיר נסיעה במונית מונגשת וניהול יומני נסיעה** - בביקורת הקודמת עלה כי אף על פי שהתאגידים המפעילים מוניות מונגשות זכו בהנחה של כ-95% בתשלום האגרה עבור רישיון למונית מונגשת, עלו ליקויים בכל הנוגע לגביית תעריפים גבוהים ולהיעדר תיעוד ביומני הנסיעות, כפי שנדרש בנוהל המונית המונגשת משנת 2014. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**. נמצא כי משרד התחבורה אינו בודק אם התאגידים המפעילים מוניות מונגשות אכן מתעדים נסיעות ביומני הנסיעות כנדרש ואם נהגי המוניות המונגשות מפקיעים את מחירי הנסיעה בהן.
* **בקרה ואכיפה של משרד התחבורה על מפעילי המוניות המונגשות** - בביקורת הקודמת עלה כי יחידת הבקרה במשרד התחבורה אינה מבצעת בקרה על יישום הנוהל בתאגידים לפי הסעיפים המפורטים בו, וכי אין ברשותה נתונים על הנסיעות שביצעו, כגון מספר הנסיעות שבוצעו, המחיר שנגבה ואיכות השירות. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **לא תוקן**. נמצא כי אין בידי משרד התחבורה נתונים על תלונות, על מספר הנסיעות, על המחיר שנגבה עבורן ועל איכות השירות בכלל ענף המוניות המונגשות. כפועל יוצא מכך נפגעת היכולת של משרד התחבורה לבצע פיקוח ובקרה יעילים בענף זה**.**
* **הכשרת נהגי מוניות מונגשות על ידי התאגיד** -בביקורת הקודמת עלה כי לא נקבעו כללים מפורטים לגבי אופן ההכשרה של הנהגים, וכן כי משרד התחבורה לא בדק אם נהגי המוניות המונגשות מחזיקים במונית אישור שניתן להם ממנהלי התאגידים המעיד שהוכשרו לנהוג במוניות מונגשות. עוד עלה בביקורת הקודמת כי בנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה התקבלו תלונות של נוסעים על השירות של נהגי המוניות המונגשות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**. נמצא, וכפי שעלה גם בביקורת הקודמת, כי משרד התחבורה לא קבע כללים מפורטים להכשרת נהגי מוניות מונגשות ולא בדק אם הם אכן הוכשרו כנדרש, ואם יש בידיהם אישור ממנהל התאגיד המעיד על הכשרתם.
* **דיווחים של מפעילי המוניות המונגשות למפקח על התעבורה** - בביקורת הקודמת עלה כי המפקח על התעבורה לא דרש ממפעילי המוניות המונגשות דיווחים לגבי ביצוע נסיעות מונגשות, היקפן והיכן בוצעו. לפיכך משרד התחבורה אינו מחזיק במידע על הנסיעות המונגשות ועל היקפן והיכן בוצעו. בהיעדר דיווחים מהתאגידים המשרד אינו יכול לבצע בקרה על השירות שהם נותנים לאנשים עם מוגבלות ולבדוק אם הם אכן פועלים על פי הנחיותיו. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**.



**הכשרת נהגי אוטובוסים וכוח עזר רלוונטי** -בביקורת הקודמת עלה כי בסקרים ובתהליך שיתוף הציבור שערך משרד מבקר המדינה עלו תלונות בנושא התנהגות הנהגים והיעדר הכשרתם. עם זאת, נושאים אלה לא באו לידי ביטוי בדוחות הפיקוח של משרד התחבורה. בדוח הביקורת הקודם נכתב כי נציבות השוויון ציינה כי היא מקבלת תלונות על יחס מפלה של הנהגים כלפי אנשים עם מוגבלות הנוסעים בתחבורה הציבורית, הנובע מחוסר מודעות ומחוסר סובלנות, ועל היעדר הכשרה הולמת של העובדים אצל מפעילי התח"ץ. בביקורתהמעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה רבה.** נמצא כי נהגי תח"ץ משתתפים בהדרכות של 50 שעות בכל שנה, ו-10 שעות מהן עוסקות בתחומי הנגישות, הבטיחות והשירות לנוסע. ממסמך הדרכות נהגים עדכני של משרד התחבורה, מנובמבר 2023, עולה ששיעור נהגי התח"ץ המועסקים אצל תשעה מפעילי התח"ץ שנבדקו אשר קיבלו הדרכה נע בין 64% ל-95%, והשיעור הממוצע של הנהגים שקיבלו הדרכות אצל אותם מפעילי תח"ץ עמד על כ-76%. עוד נמצא בביקורת המעקב כי משרד התחבורה מתכנן לשפר את תוכנית ההדרכה כדי שתהיה יעילה יותר. בביקורת המעקב גם נמצא כי מאפריל 2023 יש במשרד התחבורה נוהל העוסק בהדרכת נהגי תח"ץ וכוח עזר רלוונטי.

**הבטחת השירות במוניות מונגשות** - בדוח הביקורת הקודם צוין כי עם תחילת הנפקת הרישיונות נודע למשרד התחבורה, בעקבות תלונות שקיבל ולפי מידע שאסף, כי כמה מהתאגידים מכרו מראש את הרישיונות להפעלת מונית מונגשת במחיר מופקע בשוק, אולם לא היה אפשר להוכיח זאת, משום שפעולת המכירה נעשתה באמצעות ייפוי כוח וללא העברת בעלות בפועל. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה רבה.** עלה כי משרד התחבורה חסם במערכות המחשב שלו את האפשרות להעביר את הבעלות על רישיון ממונית מונגשת למונית רגילה לפני תום עשר שנים מיום קבלת הרישיון למונית המונגשת, אלא אם כן שילם בעל הרישיון של המונית המונגשת את ההפרש בין האגרה למונית רגילה ובין האגרה המופחתת למונית מונגשת.

**מבקר המדינה מתניהו אנגלמן ממליץ** למשרד התחבורה להשלים את הכנת תוכנית הנגישות לתחבורה הציבורית עד לשנת 2040. עוד ממליץ מבקר המדינה למשרד התחבורה להסדיר את חובת ההנגשה בקווי האוטובוס הבין-עירוניים בחקיקה, בייחוד לאחר שכבר חלפו כ-26 שנים מחקיקת חוק שוויון זכויות; להסדיר את ענף המוניות המונגשות ולוודא כי שירותיהן יתפרסו בצורה שווה באזורי הארץ, יהיו זמינים בפרק הזמן שנקבע וייתנו מענה ושירות יעיל במחיר של נסיעות רגילות לאנשים עם מוגבלות וכך ישפרו את יכולתם להתנייד באופן עצמאי.

|  |
| --- |
| פרסום וניהול של מכרזי מסגרת ברשויות מקומיות ובתאגידים עירוניים |



|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **66%**  |  | **18.3 מיליון ש"ח** |  | **7** |  | **91%** |
|  |
| מהגופים שנבדקו (23 מתוך 35) פרסמו מכרזי מסגרת בשנים 2019 - 2022 |  | שילמו בממוצע הגופים שנבדקו באמצעות מרכזי מסגרת, מדי שנה |  | המספר הממוצע של מכרזי מסגרת בגופים שפרסמו מכרזים אלה בשנים 2019 - 2022 |  | מהגופים שפרסמו מכרזי מסגרת (21 מתוך 23) עשו זאת ללא נהלים שמסדירים את הליכי הפרסום והניהול של מכרזי מסגרת |
|  |
| **20 שנה** |  | **85%** |  | **2 מתוך 7** |  | **19 פרויקטים** |
|  |
| פרק הזמן שחלף מהמועד שבו אמור היה משרד הפנים להתקין תקנות הנוגעות להחלת הוראות לקיום מכרזים בתאגידים העירוניים, ולא עשה כן, למרות פסיקת בית המשפט העליון ולמרות דוחות מבקר המדינה בנושא |  | מהזוכים במכרזי החברה לפיתוח פתח תקווה בשנים 2019 - 2022 (64 מתוך 75) הציעו הצעה השווה למקדם ההנחה המזערי שנקבע בתנאי המכרז |  | מספר המכרזים בעיריית **יבנה** שבהם מרבית התשלומים שולמו לספקים שלא הציעו את המחיר הזול ביותר, מתוך כלל המכרזים שבהם זכה יותר מספק אחד ובוצעו תשלומים |  | בהם שילמה החברה לפיתוח פתח תקווהסכומים משמעותיים של בין מיליון ש"ח לכ-7.4 מיליון ש"ח לקבלנים בעבור ביצוע פרויקטים באמצעות מכרזי מסגרת, ללא בקרה כי הזמנת עבודה באמצעות מכרז מסגרת עדיפה על פרסום מכרז פרטני |





* **היעדר מסגרת נורמטיבית למכרזי מסגרת בשלטון המקומי** - בעוד שלשלטון המרכזי נקבעה מסגרת נורמטיבית מפורטת לפרסום ולניהול מכרזי מסגרת - בחקיקה משנית ובהנחיות מינהליות – משרד הפנים לא קבע מסגרת נורמטיבית דומה לרשויות המקומיות ולתאגידים העירוניים. משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד הפנים על שאף שחלפו כ-20 שנה מהמועד שבו אמורות היו להיות מותקנות תקנות הנוגעות להחלת הוראות לקיום מכרזים בתאגידים העירוניים, ולמרות פסיקת בית המשפט העליון ולמרות דוחות של משרד מבקר המדינה בנושא, הוא טרם התקין תקנות כאמור או קבע כללים מסוימים לקיום מכרזים בתאגידים העירוניים. זאת למרות מספרם הרב של התאגידים העירוניים והיקף פעילותם הכספי הנרחב (במאי 2022 פעלו בישראל 627 תאגידים עירוניים והיקף פעילותם השנתי באותה עת הסתכם ב-17 מיליארד ש"ח).
* **בקרה על רכש מכוח מכרזי המסגרת -** אין בידי עיריות **יבנה** ו**קריית ביאליק** רישום המפרט אילו הזמנות עבודה הוצאו מכוח מכרזי המסגרת שפרסמו בין השנים 2018 - 2022. ב**חלפ"ת**, המנהלת מכרזים שבהם לעיתים קיימים פרקים שונים אחדים, נמצא כי אומנם קיים רישום המפרט אילו הזמנות עבודה הוצאו מכוח כל מכרז, אך רישום ברמת פרקי המכרז שכל אחד מהם הוא תת-מכרז בפני עצמו מצוין כמלל חופשי, ולא כשדה מובנה במערכת. משכך, היעדר רישום הזמנות העבודה פוגע בהליכי הבקרה על ביצוע ההזמנות מכוחם של המכרזים ובניהולם.
* **בחירת ספקי המסגרת במכרזי חלפ"ת** - אופן ביצוע מכרזי המסגרת של **חלפ"ת** כלל שימוש ב"מחיר רצפה" (מקדם הנחה מזערי), שהביא בפועל לכך ש-11 מכרזים מתוך 12 מכרזי המסגרת שלגביהם קבעה **חלפ"ת** "מחיר רצפה" בוצעו במחיר זה שקבעה, אשר כלל הנחה שנעה בין 5% ל-25% ממחירי המחירון; **חלפ"ת** החליטה על זהות הזוכים בהסתמך על אמות מידה סובייקטיביות באופן יחסי שקיים קושי להעריכן, ואף לא קבעה מדדים להערכת אמות המידה הללו; **חלפ"ת** לא נימקה, כנדרש בפרוטוקולי המכרזים, מדוע מציע מסוים זכה לציון איכות כזה ולא אחר. התנהלות זו של **חלפ"ת** מעלה חשש לפגיעה בעקרונות התחרות, השקיפות, השוויון וההגינות, העומדים בבסיסו של המכרז.
* **בחירת עיריית יבנה בהצעה יחידה במכרז מסגרת** - במכרז מסגרת בתחום האינסטלציה בחרה עיריית **יבנה** בהצעה היחידה שהוגשה. שלא בהתאם לתקנות העיריות מכרזים והפסיקה, ועדת המכרזים של עיריית **יבנה** לא בחנה במכרזים בהם ניגש מציע יחיד אם אין חשש שהצעת המציע היחיד עולה על מחיר השוק ואם אין חשש שההצעה הוגשה כהצעה יחידה עקב קנוניה בין המציעים. הדבר מקבל משנה תוקף במקרים בהם ההנחה שהוצעה נמוכה מההנחה שקבעה העירייה כאומדן, ובנסיבות שבהן מדובר במכרז מסגרת לבחירת מספר ספקים בתחום האינסטלציה. בפועל, ההצעה היחידה שהוגשה היתה יקרה ב-8% מאומדן העירייה (2% הנחה בהצעה לעומת 10% הנחה באומדן).
* **אי-קביעת כללים לבחירת ספק מסויים מבין הספקים שזכו במכרז המסגרת - חלפ"ת** ועיריית **קריית ביאליק** נתנו לעצמן שיקול דעת כללי, ללא כל מגבלות, לצורך בחירת הקבלן שיבצע עבודה מסוימת מבין רשימת קבלנים שזכו בשלב הראשון של המכרז, ללא כינוס ועדת מכרזים, ובלי לקבוע אמות מידה ברורות לבחירת מי מהזוכים לביצוע עבודה מסוימת. זאת לגבי מכרז מסגרת מבין ארבעת מכרזים בעיריית **קריית ביאליק,** ולגבי כל 13 מכרזי המסגרת שפרסמה **חלפ"ת**. בשני מקרים **חלפ"ת** העניקה למציעים שלא היו בעלי הניקוד המשוקלל הגבוה ביותר היקף עבודות נרחב יותר, שההפרש ביניהם עמד על כ-8.3 מיליון ש"ח וכ-2.4 מיליון ש"ח ועיריית **קריית ביאליק** העניקה לכל אחד משני מציעים שהציעו את אותו אחוז הנחה, היקפי עבודות שונים שההפרש ביניהם עמד על כ-3.3 מיליון ש"ח.
* **אי-יישום כללי הבחירה בספק מסויים מבין הספקים שזכו במכרז המסגרת -** ב**עיריית יבנה** נמצאו 31 הזמנות עבודה מתוך 315 הזמנות עבודה שבהן הזמנות העבודה ניתנו לספקים ללא הליך התמחרות, אף שהעבודות היו מעל הסכום שבו הליך התמחרות נדרש על פי תנאי המכרז, לעיתים אף פי שישה ופי תשעה מסכום ההתמחרות הנדרש, בהן עבודות שאינן במסגרת שיפוצי קיץ. בשלושה מכרזים של עיריית **קריית ביאליק**, שבהם קבעה כי תחלק את העבודות באופן שוויוני ככל שניתן, היא לא קבעה כללים לניהול המעקב אחר חלוקת העבודה בין הספקים שזכו במכרזי המסגרת, אשר יבטיחו כי אכן חלוקת העבודה בין הספקים מתבצעת באופן שוויוני, ובפועל עולה כי חלוקת העבודה בין הספקים לא הייתה שוויונית. כך לדוגמא, במכרז לעבודות שיפוץ במוסדות חינוך בעיר, עיריית **קריית ביאליק** שילמה 73% מכלל התשלומים לספק שהציע שיעור הנחה של 26%, בעוד שלספק שהציע שיעור הנחה של 27%, שילמה 27% מכלל התשלומים (4.9 מיליון ש"ח לעומת 1.8 מיליון ש"ח בהתאמה); במכרז לביצוע עבודות איטום וסיוד גגות במוסדות חינוך וציבור עיריית **קריית ביאליק** שילמה 71% מכלל התשלומים לספק שהציע שיעור הנחה של 39%, בעוד שלספק שהציע שיעור הנחה של 42% שילמה 29% מכלל התשלומים (כ-500,000 ש"ח לעומת כ-200,000 ש"ח).
* **זהות הגורם האחראי על ביצוע שלב המכרז השני** - עלה כי בעלי תפקידים בעיריות **יבנה, קריית ביאליק**, **ופתח תקווה** וב**חלפ"ת** הם שהחליטו באופן בלעדי מי מבין הזוכים במכרז המסגרת יבצע הזמנת עבודה מסוימת, ללא מעורבות של ועדת המכרזים או ועדה מקצועית אחרת, ללא בקרה כי הזמנת עבודה באמצעות מכרז מסגרת עדיפה על פרסום מכרז פרטני, מבלי שעיריות **יבנה** ו**קריית ביאליק** ו**חלפ"ת** קבעו אמות מידה להחלטותיהם ומבלי שהחלטותיהם היו שקופות, זאת, באופן המעלה חשש לכך שיתקיים משוא פנים. חלק מאותן הזמנות עבודה, עמדו על מיליוני שקלים בעיריית **קריית ביאליק** ו**חלפ"ת**, למשל **חלפ"ת** שילמה כ-7.4 מיליון ש"ח לקבלן מסוים בעבור ביצוע פרויקט יחיד.
* **ערבות מכרז ודמי השתתפות** - קיימים הבדלים גדולים בין גובה ערבות המכרז ודמי ההשתתפות שנקבעו במכרזי המסגרת של העיריות **יבנה** ו**קריית ביאליק** ושל **החלפ"ת.** כך,גובה דמי הערבות במכרזים שנבדקו נע בין 0 ש"ח לבין 200,000 ש"ח, וגובה דמי ההשתתפות בהם נע בין 0 ש"ח לבין 2,500 ש"ח. נמצא כי בכל 22 מכרזי המסגרת שנבדקו בעיריות **יבנה** ו**קריית ביאליק** ושל **החלפ"ת** למכרזי המסגרת לא צורף אומדן ומשכך לא ניתן לבחון האם הללו עומדים בקנה אחד עם המלצת מרכז השלטון המקומי, לפיה ערבות ההצעה לא תעלה על שיעור של 2.5% מהיקף ההתקשרות, ובמקרים מיוחדים ומנימוקים שיירשמו תהיה הרשות המקומית רשאית לקבוע שיעור ערבות גבוה יותר. עוד עולה כי ההחלטה על גובה דמי הערבות ודמי ההשתתפות נקבעו בהיעדר כללים לקביעת הסכומים הללו בכל מכרז ומבלי שהחלטות אלו נומקו.
* **העדפת עסק בשליטת אישה** - נמצא כי בשני מכרזי מסגרת שפרסמה עיריית **קריית ביאליק** ובכל 13 מכרזי המסגרת שפרסמה **חלפ"ת** אין התייחסות להעדפת עסק בשליטת אישה.
* **התקשרות עם יועצים באמצעות מכרז מסגרת בעיריית קריית ביאליק** - אופן בחירת היועצים בעיריית **קריית ביאליק**, אינו מחייב את בחירתם באמצעות הליך שקוף ושוויוני ואף מבלי שהעירייה קבעה כללים שיבטיחו כי הוא מתבצע בהתאם לשיטת הבחירה עליה הוחלט וכי ניתן יהיה לקיים מעקב ובקרה, כך שבפועל עיקר העבודה הועברה ליועץ מסוים - אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות דיני המכרזים. כך לדוגמא, בפרק א' במכרז למתן שירותי ניהול ופיקוח לפרויקטים הנדסיים, בו נבחרו עשרה ספקים שונים, שיעור התשלומים ששילמה העירייה ליועץ א' עמד על כ-87% מכלל התשלומים.



**העדפת עסק בשליטת אישה** - במכרז המסגרת שפרסמה עיריית **יבנה** ובשישה מתוך שמונת מכרזי המסגרת שפרסמה עיריית **קריית ביאליק** נקבע כי במקרה שבו ההצעות הטובות ביותר יהיו זהות, ואחת מן ההצעות היא של עסק בשליטת אישה, תינתן עדיפות להצעה זו, בהתאם לנקבע בתקנות העיריות מכרזים.

**פרסום מכרזי המסגרת** - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פרסום מכרזי הרשויות המקומיות והתאגידים העירוניים שנבדקו באתרי המרשתת שלהן.

**מבקר המדינה מתניהו אנגלמן ממליץ** שמשרד הפנים ינחה את הרשויות המקומיות ואת התאגידים העירוניים בנוגע לאופן ניהול הליך מכרז מסגרת לנוכח מאפייניו הייחודיים, וזאת כדי להבטיח את קיומם של ערכי השוויון וההגינות העומדים ביסוד שיטת המכרזים בשלבים השונים של המכרז, ויבחן את הצורך בעדכון החקיקה החלה על השלטון המקומי, תוך אימוץ העקרונות לניהול מכרזי מסגרת שנקבעו בחקיקה החלה על השלטון המרכזי, בשינויים המתחייבים. על הרשויות המקומיות והתאגידים העירוניים להבטיח שפרסומם וניהולם של מכרזי המסגרת ייעשו תוך שמירה על עקרונות דיני המכרזים ולפעול ביעילות, בשקיפות ובהגינות, תוך מתן הזדמנות שווה למציעים, הן בבחירת ספקי המסגרת והן בחלוקת העבודות ביניהם.

|  |
| --- |
| קידום התכנון המתארי והמפורט ביישובי המגזר הלא-יהודי בצפון |



|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **2.04 מיליון (21%)** |  | **39.2 מיליון ש"ח בלבד** |  | **41 מיליון ש"ח בלבד** |
| מספר התושבים המשתייכים למגזרים הערבי, הבדואי, הדרוזי והצ'רקסי ושיעורם מאוכלוסיית ישראל |  | הסכום שנוצל (49%) מתקציב בסך 80 מיליון ש"ח שנקבע בהחלטת הממשלה 922 שיוקצה למינהל התכנון ולרשויות המקומיות, לשם תכנון מתארי ומפורט במגזר הלא-יהודי בשנים 2020-2016 |  | הסכום שנוצל (20%) מהרשאות בסך 206 מיליון ש"ח שהעביר משרד הבינוי והשיכון לתכנון יישובים אסטרטגיים במגזר הלא-יהודי בשנים 2020-2016, במסגרת יישום החלטת הממשלה 922 |
| **3,000** |  | **268,282 (כ-24%)** |  | **20 חודשים** |
| מספר מבנים אשר נבנו ללא היתר בשכונות עין ג'ראר ואל-עראייש על קרקע חקלאית ב**אום אל-פחם** |  | מספר יחידות הדיור המיועדות למגזר הלא-יהודי, מתוך 1,135,310 יחידות הדיור שאושרו על ידי מוסדות התכנון בשנים 2022-2013 |  | החריגה בלוחות הזמנים לטיפול בתמ"ל 1077 (ב**אום אל-פחם**) לעומת לוחות הזמנים שנקבעו בחוק (למעלה מ-44 חודשים בפועל לעומת 24 חודשים שנקבעו בחקיקה) |





* **מימוש החלטות הממשלה לקידום תוכניות בתחום התכנון והבנייה במגזר הלא-יהודי** - מסכום של 80 מיליון ש"ח שהיה צורך להקצות לתכנון מתארי ומפורט, ניצלו מינהל התכנון והרשויות המקומיות רק 39.2 מיליון ש"ח (49%), ומתוך 100 מיליון ש"ח שנקבע באותה החלטה (922) כי יוקצו עבור פיצול ועדות מרחביות וחיזוק ועדות מקומיות, הקצה מינהל התכנון 28 מיליון ש"ח לצורך העסקת מתכננים אסטרטגיים, ובפועל ניתנו לרשויות המקומיות לצורך זה הרשאות בסך 15.8 מיליון ש"ח בלבד (56% מהתקציב שהקצה מינהל התכנון); מכוח החלטת הממשלה 959 בנושא תוכנית למגזרים הדרוזי, הצ'רקסי והבדואי לשנים 2020-2016, שהתקבלה בהמשך להחלטה 2332 בעניין, הוקצו לתכנון מתארי ומפורט 50 מיליון ש"ח, נוסף על 8 מיליון ש"ח שהקצה מינהל התכנון על פי החלטה 2332. מתוך אותו תקציב נוצלו באותן השנים 18.2 מיליון ש"ח (31%) עבור תכנון מתארי וייעוץ תכנוני ו-37 מיליון ש"ח (64%) היו בהרשאותעבור תכנון מפורט שהעמיד מינהל התכנון לזכות הרשויות המקומיות באותם מגזרים; מ-252 מיליון ש"ח שהוקצו לתכנון תשתיות במרקם בנוי ולהעסקת יועצים אסטרטגיים במסגרת החלטה 922, העמיד משרד השיכון לזכות הרשויות המקומיות הרשאות בסך 206 מיליון ש"ח לתכנון יישובים אסטרטגיים, ומסכום זה ניצלו הרשויות המקומיות כ-41 מיליון ש"ח (20%), והרשאות בסך 2.33 מיליון ש"ח להעסקת יועצים אסטרטגיים, מהן ניצלו הרשויות המקומיות רק 0.85 מיליון ש"ח (36%); החלטות הממשלה שהתקבלו בעשור האחרון מצביעות על מצוקת הדיור והמחסור בפתרונות תכנוניים להרחבת הבנייה במגזר זה ועל הצורך והחשיבות של קידום תוכניות מערכתיות וקידום התכנון המתארי והמפורט. שש ההחלטות שהתקבלו בשנים 2021-2016 לצד ניצול חלקי של התקציבים על ידי הרשויות המקומיות, מצביעים על קיומם של חסמים ממשיים לקידום התכנון, בהם הצורך באיחוד וחלוקה מחדש של מגרשים ושכלול המנגנונים לעניין הפרשות קרקעות לצורכי ציבור והיעדר הסברה ושיתוף הציבור. אומנם צוותים בין-משרדיים מיפו את החסמים וגובשו המלצות ואף הוחל ביישומן, אך טרם הבשילו התנאים לבנייה ענפה למגורים.
* **קידום תוכניות מתאר כוללניות** - התוכנית הכוללנית ל**אום אל-פחם**, שהוחל בהכנתה בשנת 2016, נועדה לקבוע מסגרת לתכנון המפורט ובכך לאפשר פיתוחה של העיר לטווח ארוך על ידי הוספת כ-23,320 יחידות דיור וכן לסייע במניעת עבירות בנייה. שבע השנים שחלפו ממועד הגשת התוכנית על ידי ועדת ההיגוי הבינמשרדית (עוד בשנת 2016) והעיכוב המתמשך בהליך אישורה שטרם הסתיים גם במועד סיום הביקורת עלולים לפגוע במענה התכנוני הניתן לתושבים; הכנת תוכנית מתאר כוללנית ל**איעבלין** החלה עוד בשנת 2017, במעורבות לשכת התכנון המחוזית **צפון** ונציגי משרדי ממשלה שונים, אך טרם הגיעה לידי הפקדה נכון למועד סיום הביקורת. בשל עמדת המועצה המקומית **איעבלין** מאוגוסט 2023 למשוך את התוכנית, קיים חשש כי הליך קידומה ייפסק באיבו, דבר העלול לפגוע בהתפתחות היישוב ולהביא לבזבוז המשאבים שהושקעו בהכנתה.
* **קידום תוכניות איחוד וחלוקה ברשויות המקומיות** **שנבדקו -** **אום אל-פחם** - לגבי שישה מתוך 12 (50%) מהמתחמים ב**אום אל-פחם** הכלולים בתוכניות מפורטות אשר אושרו לפני יותר מעשור ושבתוכם ניתן לבנות אלפי יחידות דיור, טרם הוחל בהכנת תוכניות איחוד וחלוקה שהן תנאי להוצאת היתרי בנייה. הדבר מונע הוצאת היתרי בנייה במתחמים אלה, וממילא מונע מהתושבים לממש את פוטנציאל הבנייה הקיים בתוכניות המפורטות כחוק; **שפרעם** - בתשעה מתחמים ששטחם נע בין 17 דונם ל-92 דונם, בהם קיים פוטנציאל לבניית כ-1,560 יחידות דיור לפי תוכניות שאושרו במהלך 6 עד 28 השנים שקדמו למועד סיום הביקורת, לא הושלמו הליכי האיחוד והחלוקה, שנקבעו בכל אחת מהן. הדבר מונע הוצאת היתרי בנייה וממילא מונע מהתושבים לממש את פוטנציאל הבנייה הקיים בהן ; **ירכא** - במפגשי שיתוף ציבור שערך מינהל התכנון עם התושבים בחודש נובמבר 2021 לצורך גיבוש התכנון הסופי של שכונת אל-רוג'ב, המיועד להקמת כ-950 יחידות דיור, עלו סוגיות המעכבות את קידום התכנון ובהם: היעדר אפשרות להפרשת קרקעות בשל בנייה ללא היתר הקיימת בשכונה המתוכננת, התנגדויות של חלק מבעלי הקרקע לתוכנית איחוד וחלוקה והתנגדויות לשיעור הפרשות הקרקע לצורכי ציבור.
* **בנייה ללא היתר** - ברשויות המקומיות **אום אל-פחם**, **איעבלין**, **ירכא** ו**שפרעם** ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה **גבעות אלונים**, **גליל מרכזי** ו**עירון** לא היה מידע על מספרם של המבנים שנבנו ללא היתר בתחומן של ארבע הרשויות, והן לא פעלו מספיק לאיתור, לאכיפה ולמניעת הבנייה ללא היתר; אחת המטרות של שתי תוכניות מפורטות ב**אום אל-פחם,** המקודמות במוסדות התכנון**,** וטרם אושרו,הייתה הסדרת הבנייה הקיימת ללא היתר. כך למשל: תמ"ל 1077 ב**אום אל-פחם,** מסדירה את הבנייה ללא היתר בשכונות עין ג'ראר ואל-עראייש שבהן נבנו כ-3,000 מבנים ללא היתר, רובם על קרקע חקלאית, ושכונת אלעיון סוויסה מסדירה כ-600 מבנים קיימים ללא היתר; משנת 2018, מועד התחלת תכנון שכונת אל-רוג'ב ב**ירכא** שהייתה רוויה בבנייה ללא היתר נוספה בנייה חדשה ללא היתר, המסכלת את התכנון ופוגעת בסיכויים לסיימו ולאשר את התוכנית של השכונה.
* **עיכובים בקידום פתרון קצה לביוב** - לשם קידום תוכניות בנייה חדשות ב**איעבלין** וב**שפרעם**, הוחל לפני למעלה מעשור, בשנת 2011, בביצוע קו ביוב חדש לעיר **שפרעם**, אשר אמור להתחבר למט"ש חיפה. הקו נועד לשרת את **איעבלין** ואת **שפרעם**, והוא מתוכנן להחליף את הקו הקיים כיום. עד למועד סיום הביקורת, טרם הושלם פתרון הקצה לביוב למרות המאמצים הרבים שהושקעו בו, לרבות הסדרתו הסטטוטורית במסגרת מספר תוכניות. זאת בעיקר עקב חוסר נכונות של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה **קריית אתא** לקדם הוצאת היתרים להקמת תחנת השאיבה הראשית ולהעברת חלק מקווי ההולכה בתחומה בהתאם לתוכניות מאושרות. כך, בניגוד להנחיית הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז **חיפה** משנת 2011 למוסדות התכנון שבתחומה להחיש את ההליכים להקמת קו הביוב החדש של **שפרעם** **ואיעבלין** נוכח חשיבותו הציבורית הרבה, ההליכים בוועדה המקומית **קריית אתא** מתארכים זה שבע שנים, במהלכן היא הערימה קשיים שלא לצורך במקום להשקיע מאמץ כדי להביאם לסיומם. התנהלות זו של הוועדה המקומית עומדת בניגוד לחובתה הציבורית לפעול בנאמנות ובהגינות, פוגעת בקידום פתרון מצוקת הדיור ב**שפרעם** ויוצרת סיכון ממשי למפגע תברואתי ביישובים בסביבה.
* **קידום התכנון המפורט בידי משרד השיכון במועצה המקומית** **ירכא** - משרד השיכון, מלווה ומתקצב את התכנון של שבעה מתחמים בתחום המועצה המקומית **ירכא**. מחוז הצפון במשרד השיכון, המוביל את התכנון ביישובי הצפון לרבות במועצה המקומית **ירכא**, לא מינה חברת ניהול שתסייע בקידום התכנון במתחמים שהוא מלווה במועצה, וקידום התכנון המפורט בחמישה מתוך שבעה מתחמים שהוא מלווה כבר יותר משלוש שנים לא התקדם במוסדות התכנון לצורך קליטתם במערכות מינהל התכנון.
* **קידום תוכניות מועדפות למגורים (תמ"ל) באום אל-פחם** - במהלך החודשים אפריל ומאי 2022 קיים חוקר שמינתה הוותמ"ל חמש ישיבות שבהן שמע את ההתנגדויות לתמ"ל 1077 ובמרץ 2023 הוא הגיש את המלצותיו, אולם עד מועד סיום הביקורת טרם התקבלה החלטת ועדת המשנה להתנגדויות בעניינן. כך, בעוד חוק הוותמ"ל קובע פרק זמן של 75 ימי עבודה להליך שמיעת ההתנגדויות וההכרעה בהן (כשלושה עד ארבעה חודשים), שלב ההתנגדויות לתמ"ל 1077 נמשך יותר מ-21 חודשים (כ-450 ימי עבודה) ובמועד סיום הביקורת טרם הובא על ידי הוותמ"ל לסיומו; על אף השקעה של כ-3.44 מיליון ש"ח שנוצלו לצורך תכנון שכונת רבין ב**ירכא**, שנועדה לספק מלאי של 3,800 יחידות דיור כמענה למחוסרי דיור, המועצה המקומית **ירכא** ומשרד השיכון לא הצליחו במשך כתשע שנים, לקדם את התוכנית שמטרתה הסדרת בנייה ללא היתר שנבנתה במשך השנים בידי בעלי קרקעות פרטיות ובניית יחידות מגורים נוספות שיקלו על מצוקת הדיור ביישוב.



**מתן הסבר לציבור אודות תכנון הקרקעות הפרטיות באמצעות הליכי איחוד וחלוקה** - באוגוסט 2021 פרסם מינהל התכנון באתר המרשתת (האינטרנט) שלו, חוברת המפרטת את ההליך להכנת תוכנית איחוד וחלוקה במגזר הלא-יהודי, והיא נשלחה לכל הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה. במרץ 2023 הכין מינהל התכנון סרטון אנימציה המסביר הן בעברית והן בערבית את חשיבות תכנון הקרקעות הפרטיות באמצעות הליכי איחוד וחלוקה ופרסם אותו במרשתת.

**מבקר המדינה מתניהו אנגלמן קובע כי על שר הפנים להנחות את גורמי התכנון הרלוונטיים למצוא פתרונות לקידום התכנון במגזר הלא-יהודי, למקד פעילות בנושא חשוב זה, ולבצע בקרה אחר קידום פתרונות הדיור במגזר הלא-יהודי, לצד הגברת האכיפה למניעת בנייה ללא היתר. על מינהל התכנון, משרד השיכון, הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה לפעול במשותף ולרכז מאמצים למציאת פתרון לחסמים המעכבים את התכנון ביישובי המגזר הלא-יהודי.**

|  |
| --- |
| זמני המתנה לקבלת שירותי רפואת מומחים |
|  |
|  |
| **55 - 62 ימים** |  | **בין 53 ל-71 ימי המתנה** |  | **כ-53%** |
|  |
| זמן המתנה הממוצע בתחום האנדוקרינולוגיה של בני 70 ומעלה לעומת בני 20 - 30 שממתינים בממוצע בין 32 ל-40 ימים |  | בממוצע לתור בראומוטולוגיה - התחום עם זמן ההמתנה הארוך ביותר בכל ארבע הקופות מ-13 התחומים שנבדקו  |  | מהתורים לרפואה יועצת שנקבעו בארבע הקופות לא מומשו בשנת 2022; התורים בוטלו או שלא הופיעו אליהם. בכ-24% מהתורים שלא בוטלו המבוטח לא הגיע אליהם (No Show), שהם כ-3.5 מיליון תורים לרפואה שניונית בקהילה בשנה |
|  |
| **כ-58%** |  | **בין 18 ל- 35 בלבד** |  | **34%** |
|  |
| מבוגרי לימודי הרפואה הישראלים בשנת 2020 למדו מחוץ למדינה, יותר מכל מדינה אחרת ב-OECD |  | מספר תחומי הרפואה השונים המוצעים בכל קופות החולים ביישובים הפריפריאליים שנבדקו, לעומת 69 תחומים מוצעים בתל-אביב  |  | ממקבלי רישיונות הרפואה בשנת 2022 למדו באוניברסיטאות בחו"ל שמשרד הבריאות הפסיק להכיר בהן. בפריפריה רוב הרופאים החדשים הם בוגרים אלו: במחוז דרום - 51% ובמחוז הצפון 63%. |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| * **מידע חלקי במשרד הבריאות על מצבת הרופאים בישראל** - למשרד הבריאות אין נתונים מדויקים על אודות מצבת הרופאים בישראל, ועל כן פרסומים שונים של המשרד מתבססים על נתונים שונים ומציגים מצבת רופאים שונה. כך לפי הנתונים על מצבת הרופאים בדוח בנושא "כוח אדם במקצועות הבריאות 2021" שפרסם אגף המידעהיו 3.9 רופאים ל-1,000 נפש, ולפי נתוני מינהל תכנון אסטרטגי וכלכלי במשרד אשר שימשו לצורך בניית תחזית מספר הרופאים המועסקים ל-1,000 נפש לשנים 2020 - 2035 היו 3.21. בחישוב לכלל אוכלוסיית ישראל מדובר בפער של יותר מ-6,000 רופאים.
* **תחזית משרד הבריאות למספר הרופאים בישראל** - על פי התחזית לשנים 2020 - 2035 מספר הרופאים בישראל ל-1,000 נפש נמוך מהממוצע ב-OECD ונע בין 3.16 בשנת 2019 ל-3.02 בשנת 2035, אל מול 3.5 ב-OECD לאורך אותן שנים. בשנת 2020 היה שיעור הרופאים בישראל שגילם 55 ומעלה כ-48%, **הגבוה ביותר מבין מדינות ה-OECD** (ממוצע ה-OECD עמד בשנה זו על כ-33%), אחרי איטליה (56%). הצעות המדיניות להגדלת מספר הרופאים שגיבש משרד הבריאות וכן הצפי לפתיחת שלושה בתי ספר לרפואה נועדו להבטיח את כמות הרופאים הנדרשת ואת רמתם המקצועית הגבוהה בטווח הארוך. עם זאת, בהתייחס לטווח הקצר והבינוני עלה כי משרד הבריאות החל בעבודת מטה אך היא טרם הושלמה ולא התגבשה לתכנית אופרטיבית מלאה עם יעדים ומדדים לפי תחומי התמחות ואזורים גאוגרפיים. בהעדר תכנית, **לא ניתן לתת מענה הולם למחסור ברופאים מומחים בהתייחס לאזורים גיאוגרפיים שונים**.
* **סטנדרט לזמינות שירותי רפואה** - משרד הבריאות אומנם קבע סטנדרט המתייחס לזמינות השירות הרפואי בקהילה, אך הוא לא הגדיר לו מדדים - מהו טווח הזמינות הרצוי והסביר. יצוין כי קופות החולים קבעו לעצמן סטנדרט פנימי לזמינות השירות ברפואה היועצת, אולם הן אינן מפרסמות אותו לציבור.
* **מדידת זמני ההמתנה לשירותי רפואה** - כחלק מהתוכנית הלאומית לחיזוק הרפואה הציבורית פרסם משרד הבריאות בסוף שנת 2019, מערכת לאומית למדידה של זמני המתנה לרופאים יועצים בקהילה ודיווח לציבור. שיטת חישוב משך ההמתנה במערכת המדידה של משרד הבריאות היא פרוספקטיבית. שיטה זו מאפשרת להעריך מה תהיה בעתיד התפלגות זמני ההמתנה לביקורים שיתקיימו בתקופה מבוקשת, והיא נעשית באמצעות זמינות התורים הפנויים לפי יומני הרופאים שקופות החולים מציעות למבוטחיהן. נמצא כי שיטה זו אינה בוחנת את המתאם בין נתונים דמוגרפיים כגון מגדר, גיל או האוכלוסייה של המבוטחים ובין זמן ההמתנה.
* **תחומי הרפואה היועצת שבהם זמן ההמתנה לתור ארוך במיוחד** -על פי נתוני הקופות לשנת 2022, עיקר התורים בקופות (כ-70%) הם בתחומי ההתמחויות השכיחים: נשים, אורתופדיה, עור ומין, עיניים ואף, אוזן וגרון. אולם, עלה שבשלוש קופות חולים - כללית, מכבי ולאומית, תחומים אלו אינם בהכרח התחומים שבהם השיעור הגבוה ביותר של המתנה ארוכה לתורים. כך, בכללית - בצמרת התחומים שבהם מספר גבוה של תורים שההמתנה אליהם ארכה יותר מ-90 יום, נמצאים תחומי כירורגיית השד, האנדוקרינולוגיה והנירולוגיה; במכבי - גסטרואנטרולוגיה ואנדוקרינולוגיה מהווים נתח משמעותי מהתחומים שלהם המתנה ארוכה מ-90 יום; ובלאומית - המקצועות שבהם המספר הגבוה ביותר של תורים שההמתנה אליהם ארכה יותר מ-90 יום הם אנדוקרינולוגיה, ראומטולוגיה ופסיכיאטרייה. מניתוח הנתונים עלה גם כי **בשנת 2022 חל גידול ביחס לשנת 2019 במספר התורים הכולל (50 התחומים המובילים) שההמתנה להם ארכה יותר מ-90 יום.** גידול משמעותי חל בכללית - כ-31% (מ-221,573 ל-290,105) ובמכבי - כ-43% (מ-360,010 ל-513,517). בלאומית הגידול הוא בשיעור של כ-8% (מ-109,665 ל-118,308). כמו כן, בכל ארבע הקופות **זמן ההמתנה הממוצע הארוך ביותר היה לראומוטולוגיה** (בין 53 ל-71 ימי המתנה); אחריו אנדוקרינולוגיה (בין 47 ל-53 ימי המתנה); **זמן ההמתנה הממוצע הקצר ביותר היה לאורתופדיה** (בין 13 ל-20 ימים); אחריו לאף, אוזן וגרון (בין 15 ל-21 ימים).
* **זמני ההמתנה הממוצעים לרפואה היועצת על פי מחוזות** - במרבית התחומים שנבחנו במחוזות של הכללית, מכבי ולאומית נמצאו אורכי תור קצרים יותר ומובהקים סטטיסטית במחוזות ירושלים, צפון ויהודה ושומרון מבמחוז תל אביב; למשל במחוז ירושלים - בכללית בכל התחומים למעט עיניים וקרדיולוגיה; במכבי - למעט עיניים, פסיכיאטרייה וגריאטרייה; במחוז צפון - במכבי בכל התחומים למעט עיניים ופסיכיאטרייה ובלאומית למעט ריאות; במחוז יהודה ושומרון - בכללית בכל התחומים למעט קרדיולוגיה ובלאומית למעט אף, אוזן וגרון. עוד עלה כי בתחומים מסוימים, למשל אנדוקרינולוגיה, בכל שלוש הקופות זמני ההמתנה במחוז תל אביב ארוכים באופן ניכר מאלה שבשאר המחוזות.
* **המתאם בין גיל המטופל לזמן ההמתנה** - על פי הסקר שערך משרד מבקר המדינה, בני ה-70 ומעלה מזמנים יותר תורים באמצעות המוקד הטלפוני (כ-7 נקודות אחוז יותר מכלל המשיבים) ופחות באופן מקוון (כ-10 נקודות אחוז פחות מכלל המשיבים) ביחס למבוטחים בגילים צעירים (גילי 21 - 59), דבר שעשוי לצמצם את מרחב האפשרויות המוצע להם לקביעת התור, למשל מפני שהמבוטח לא הצליח ליצור קשר מול המוקד הטלפוני או מפני שלא הייתה לו יכולת להתלבט אם להתרחק מעט ממקום מגוריו ובלבד שיקבל תור מוקדם יותר. מרבית הביקורים של בני ה-70 ומעלה הם ביקורים חוזרים אצל אותו רופא (בין 21.5 ל-28.1 נקודות אחוז יותר מקבוצות הגיל האחרות). בני 70 ומעלה השיבו כי הם ממתינים זמן ארוך יותר בהשוואה למבוטחים בגילים צעירים (כ-14 ימים יותר בממוצע מכלל המשיבים). **בניתוח נתוני הקופות עלה קשר חיובי בין גיל המטופל לזמן ההמתנה - ככל שהמטופל מבוגר יותר ההמתנה לתור ממושכת יותר**. כך למשל, באנדוקרינולוגיה, כל שנת גיל מעלה את משך זמן ההמתנה הממוצע ב-0.3 יום בכללית, ב-0.36 יום במכבי וב-0.29 יום בלאומית.כך נמצאו בבדיקת שלוש הקופות מאפיינים ייחודיים בנוגע לשירות הניתן לבני 70 ומעלה: **ממוצע זמן ההמתנה לתורים בכלל התחומים לרפואה יועצת ארוך בכ-8 עד כ-12 ימים ביחס לזה של בני 20 - 30** (26 - 34 ימי המתנה לעומת 17 - 23 ימי המתנה בממוצע של שלוש הקופות). עולה מכך **חשש לפגיעה ברמת השירות של קבוצת האנשים המבוגרים שעלולה להזיק להם**. נמצא גם בניתוח הנתונים שככל שגיל המבוטח גבוה יותר, ובכלל זה בני ה-70 ומעלה, נטייתו לקבוע תור לרפואה יועצת מחוץ ליישוב שבו הוא מתגורר פחותה ויכולה גם היא להשפיע על זמן ההמתנה לתור. כך למשל, 25% מקרב התורים לנשים בקופת חולים לאומית בקריית שמונה נקבעו בתוך היישוב על ידי בנות 55 ומעלה, ולעומת זאת 75% מהתורים מחוץ ליישוב נקבעו על ידי בנות 30 ומטה.
* **ניתוח זמני ההמתנה בתורים לפי משתנים דמוגרפיים** -כמעט בכל התחומים הרפואיים שנבדקו **זמן ההמתנה בתורים ביישוב ערבי או באזור ערבי קצר יותר לעומת זה שביישובים או אזורים יהודיים או מעורבים**; מהסקר עלה שבחברה הערבית הנטייה הגוברת היא להגיע לרופא מומחה בעקבות המלצה של רופא משפחה, דבר שיכול לעזור בקיצור זמן ההמתנה כיוון שלעיתים רופא המשפחה נותן מענה רפואי מתאים ואין צורך בפנייה נוספת לרופא מומחה. בחברה הערבית יש גם נכונות גבוהה יותר לקבוע תורים מחוץ לאזור מגוריהם בהשוואה ליתר המשיבים (חרדים ויהודים לא חרדים). עוד עלה כי במרבית התחומים בכללית, לאומית ומכבי, ככל ששיעור החרדים ביישוב גבוה יותר, זמני המתנה לרפואה יועצת קצרים יותר. 24.7% מהמשיבים שהגדירו את עצמם חרדים ציינו כי כשניסו להקדים את התור, קבעו תור לרופא מומחה נוסף באותו תחום (לעומת 7.3% באוכלוסייה היהודית הלא חרדית ו-5.4% באוכלוסייה הערבית); ממצאים אלו יכולים לתת הסבר חלקי לכך שבניתוח הנתונים נמצא מתאם בין שיעור החרדים או הערבים ביישוב לבין זמן המתנה קצר יותר לתורים; עוד נמצא כי מתוך 37 התחומים שנבדקו בכללית, מכבי ולאומית, ב-32 תחומים **זמן ההמתנה של גברים קצר מזמן ההמתנה של נשים, וההפרש נע בין יום אחד ל-22 ימים.**
* **מימוש תור לרפואה יועצת בקהילה** - **יותר ממחצית מהתורים (52.5%) שנקבעו בארבע קופות החולים לרפואה יועצת לא מומשו (לא הסתיימו בביקור המבוטח אצל הרופא).** בקופת חולים לאומית שיעור מימוש התורים שהוזמנו זמן קצר לפני מועד הביקור לרופא מומחה היה גבוה ביחס לקופות החולים האחרות. כך לדוגמה, רק כ-15% מהתורים שנקבעו ביום הביקור בקופת חולים לאומית לא מומשו, ואילו בקופות החולים מאוחדת, כללית ומכבי היה שיעור זה כ-22%, 41% ו-56% בהתאמה. **אילו בתורים שהוזמנו עד 10 ימים לפני מועד הביקור היו שיעורי המימוש במכבי ובכללית דומים לשיעור המימוש בלאומית, היו מתווספים עוד כ-2.2 מיליון תורים ממומשים לרופאים מומחים בקהילה.**
* **אי-הופעה לתור ( (NO SHOW**- תופעת אי-ההופעה לתורים (מטופל אינו מגיע ואינו מבטל תור מתוכנן שנקבע לו) פוגעת באופן ניכר בהיצע התורים, מבזבזת את זמנם של רופאים ומביאה להתארכות זמני ההמתנה לתור נחוץ של מבוטחים שנדרשים לטיפול רפואי. **יש תחומים שבהם שיעור אי-ההופעה גבוה באופן ניכר מתחומים אחרים.** בלאומית, שיעור אי-ההופעה הממוצע בכלל התחומים הוא כ-20%, והוא מורכב מתחומים עם שיעור אי-הופעה גבוה כמו ראומטולוגיה ילדים (43%), פרוקטולוגיה (32%) ואימנולוגיה - אלרגולוגיה (31%), ותחומים עם שיעור אי-ההופעה נמוך כמו גנטיקה רפואית (6%), מחלות כבד (11%) ואף, אוזן וגרון בילדים (13%). במכבי, שיעור אי-ההופעה בכלל התחומים הוא כ-21%, והוא מורכב מתחומים עם שיעור אי-הופעה גבוה כמו רפואת פה (41%), אורולוגיית ילדים (35%) ופרוקטולוגיה (34%), ותחומים עם שיעור אי-הופעה נמוך כמו גריאטרייה וראומטולוגיה ילדים (14%), מחלות כבד (12%) וסוכרת (9%). על אף חשיבות נקיטת הצעדים לצמצום אי-הופעה לתורים שנקבעו ולא בוטלו, נכון למועד סיום הביקורת, **הממשלה לא הביאה בפני הכנסת הצעת חוק הקובעת מנגנון לצמצום התופעה, כגון גביית דמי השתתפות עצמית בגין אי-ההופעה לתורים.**
* **השפעת רפורמת יציב על מספר הרופאים בקהילה בפריפריה** - 34% ממקבלי רישיונות הרפואה בשנת 2022 למדו באוניברסיטאות בחו"ל שמשרד הבריאות הפסיק להכיר בהן. בפריפריה רוב הרופאים החדשים הם בוגרים אלו: במחוז דרום - 51% ובמחוז הצפון 63%. כתוצאה מרפורמת יציב, וכל עוד לא יהיה מקור חלופי ומלא אחר לתוספת של רופאים, **צפוי שהחל משנת 2026 יחול צמצום משמעותי בתוספת הרופאים החדשים** ("הזרם"), שכן אז ישראלים בוגרי חו"ל לא מאושר לא יוכלו לקבל רישיון רפואה בארץ. מדובר בנתח משמעותי של בוגרי חו"ל לא מאושר - שליש, והדבר עלול לפגוע במיוחד באזורי הפריפריה ששם יש ריכוז גבוה של בוגרי רפואה ממוסדות שאינם מורשים יותר. **הרופאים המומחים בקהילה שהם בוגרי ישראל מרוכזים בעיקר בירושלים, גוש דן וחיפה**, בהשוואה לכך - ריכוז בוגרי חו"ל לא מאושר בגוש דן ובחיפה נמוך יותר. לעומת זאת, ביישובים הפריפריאליים (צפון ודרום) יש ריכוז בוגרי חו"ל לא מאושר גבוה יותר מבוגרי ישראל.
* **זמינות הרפואה היועצת בפריפריה** - לפי נתוני משרד הבריאות מיוני 2023 על שעות הטיפול המוצעות ביומני הרופאים של ארבע קופות החולים, נמצא כי בשבעת היישובים הפריפריאליים שנבדקו (קצרין, קריית שמונה, צפת, אילת, שדרות, נתיבות ואופקים) הקופות אינן מספקות את השירות בכל התחומים פנים מול פנים (פרונטלי). כך למשל, 12 מתוך 35 התחומים המוצעים בקריית שמונה, אינם מוצעים למבוטחי מכבי (כ-3,500 מבוטחים); ב-11 מתוך 32 התחומים המוצעים בצפת אינם מוצעים למבוטחי הכללית (כ-17,100 מבוטחים); ובאילת, שבה יותר מ-57,000 תושבים, קופות החולים מציעות 25 תחומי רפואה שונים, מהם רק ארבעה תחומים (יילוד וגניקולוגיה, ילדים, משפחה ועיניים) מוצעים על ידי כל הקופות. יתר תחומי הרפואה ניתנים רק בחלק מקופות החולים. נמצא גם שבתחומים רבים שנבדקו בשבעת היישובים הפריפריאליים קופות החולים מציעות רק רופא מומחה אחד, ועל כן אין למבוטח ביישוב יכולת לבחור את הרופא המועדף עליו. היות שמבוטח מקופה אחת אינו יכול לקבל שירות מרופא של קופה אחרת ביישוב, הרי שלא רק שנמנעת תחרות בין הרופאים אלא **שנפגעת רמת השירות שלה זכאי המבוטח**. למשל בצפת בכללית ובלאומית יש תשעה תחומים המוצעים באמצעות רופא יחידי, ובמכבי ובמאוחדת יש 12 תחומים כאלו מתוך 32 התחומים המוצעים על ידי כלל הקופות בעיר.
* **היבטים כלכליים בנוגע לרפואה יועצת בקהילה**
* **הקשר בין שכר הרופאים לשעות הטיפול** - נמצא מתאם שלילי בין שכר הרופאים המשתכרים בעשירונים העליונים לכמות שעות הטיפול המוצעות לקופות החולים. ייתכן שהדבר נובע מהנטייה של הפרט לצרוך יותר שעות פנאי ככל שההכנסה שלו גבוהה יותר, ועל כן לספק פחות שעות עבודה (אפקט ההכנסה); דהיינו, ברמות שכר אלו, ככל שהשכר עולה, כך מוצעות פחות שעות טיפול לקהילה. למשל, רופאים בקהילה אשר הכנסתם השנתית היא בין 600,000 ל-700,000 ש"ח מציעים לקופות החולים כ-26.7 שעות טיפול בשבוע בממוצע, לעומת זאת, **רופאים המשתכרים מ-1.5 מיליון ש"ח עד 2 מיליון ש"ח בשנה מציעים כ-4.38 שעות פחות בשבוע בממוצע** (כ-22.32 שעות).
* **השפעת מודל התחרות בין קופות החולים על התחרות בין הרופאים בפריפריה** - מבנה התחרות בין קופות החולים מתאים לאזורים שבהם היצע הרופאים המומחים בקהילה בכל קופה גדול, למשל באזורי המרכז, אך פחות מתאים לאזורי הפריפריה שם מלכתחילה היצע רופאים אלו מוגבל. צפיפות האוכלוסייה הנמוכה באזורי הפריפריה, שאינה מאפשרת לקופות החולים לספק את כל שירותי רפואת המומחים בקהילה ומאלצת על כן את מבוטחי הקופות להתנייד אל יישובים אחרים כדי לקבל שירות רפואי שלו הם זקוקים, מחייבת את המשרד ואת הקופות לבחון מודל שיספק מענה לפער שנוצר ברמת השירות שתושבי הפריפריה מקבלים. יצוין כי בעניין זה המליצה הר"י בשנת 2017 לפעול במודל "מרפאה אחודה" ביישובים שבהם יש מחסור במרפאות בקהילה; יצוין בנוגע לכך כי בשבועות הראשונים של מלחמת חרבות ברזל מבוטחי קופות החולים שפונו מבתיהם יכלו לקבל שירות בכל אחת מהקופות ללא תלות בקופה המבטחת. המחסור ברופאים בפריפריה צפוי לגדול נוכח התחזית של משרד הבריאות ונוכח יישום רפורמת יציב שצפויה להקטין את מספר הרופאים החדשים שיצטרפו לאזורי הפריפריה בשל אי-הכרה בלימודי רפואה באוניברסיטאות מסוימות בחו"ל.

**פעולות משרד הבריאות להגדלת מספר הרופאים בפריפריה** - משרד הבריאות נקט פעולות לצמצום הקיטון במספר הרופאים המומחים בפריפריה (למשל תוכנית אילנות שכללה 60 סטודנטים לרפואה בעלי זיקה משמעותית לנגב ולגליל, ואשר עם סיום לימודיהם והתמחותם מיועדים להגיע לאזורים אלו; תוכנית רופאים כוכבים בפריפריה המרכזת מתמחים מצטיינים ברפואה מכל רחבי הארץ, מציבה אותם בפריפריה ומכשירה אותם כדי שיובילו בעתיד את הרפואה בישראל ובפריפריה בפרט; ותוכנית אופקים המציעה הלוואה מותנית למימון לימודי רפואה בחו"ל. סטודנטים שיבחרו להתמחות במקצועות נדרשים ובפריפריה, תימחק ההלוואה באופן חלקי או מלא). **עם זאת, נכון למועד סיום הביקורת הן טרם נתנו את אותותיהן, והשפעתן צפויה להתקבל רק בעתיד**, זאת במקביל להשלכה הצפויה מרפורמת יציב שתיתן את אותותיה החל בשנת 2026.**מבקר המדינה מתניהו אנגלמן קבע כי על שר הבריאות ומשרד הבריאות בשיתוף קופות החולים לגבש פתרונות שיש בהם כדי להבטיח את זמינות השירות למבוטחים ובפרט בפריפריה - שירות שוויוני לכלל המבוטחים, בדגש על בני הגיל השלישי, ואת הניצול המיטבי של המשאבים.**

|  |
| --- |
| טיפול משרד המשפטים בהליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי  |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **786 מיליארד ש"ח** |  | **כ-60 מיליארד ש"ח** |  | **כ-7% פירעון בלבד** |  | **7 עובדים בלבד**  |
|  |
| היקף חובות משקי הבית. כ-70% מהם לדיור וכ-30% - חוב צרכני. נכון לשנת 2019, ל-9% מכלל האוכלוסייה הבוגרת במדינת ישראל נפתחו תיקים בהוצאה לפועל |  | סכום תביעות החוב בשנת 2021; מדי שנה מוגשות יותר מ-20,000 בקשות לצווי כינוס או לפתיחת הליכים |  | שיעור הפירעון הממוצע בתיקי חדלות פירעון של יחידים המטופלים על ידי הממונה בשנת 2021 (בשנת 2022 - 13%). כלל החובות האבודים - כ-49.5 מיליארד ש"ח לשנה |  | מפקחים על כ-450 נאמנים המנהלים כ-60,000 תיקים לגביית חובות בהיקף של כ-60 מיליארד ש"ח  |
|  |
| **גידול של כ-60%** |  | **רק כ-20 תיקי חקירה** |  | **רק כ-850 חייבים**  |  | **8** |
|  |
| בתלונות על נאמנים בשנת 2021 (3,496 תלונות) לעומת שנת 2020 (2,148 תלונות) |  | מטופלים על ידי יחידת החקירות מדי שנה, אף שלהערכת הממונה מתבצעות יותר מ-2,000 עבירות בתחום חדלות הפירעון בשנה  |  | מתוך אומדן של כ-37,500 חייבים שהצורך בהכשרה כלכלית רלוונטי בעניינם השלימו תוכנית הכשרה להתנהלות כלכלית נכונה עד יוני 2023 – על פי ההערכה הם מהווים פחות מ-3% מכלל אלפי החייבים אשר ההכשרה רלוונטית בעניינם |  | מספר מאגרי המידע המצויים במערכות מחשוב נפרדות שאינן מסונכרנות זו עם זו, המשמשות את הממונה |

* **קביעת תשלום חודשי לחייבים** - נכון למועד הביקורת, ספטמבר 2023, שר המשפטים לא התקין תקנות דמי מחיה, וזאת בניגוד להוראות חוק חדל"פ. קביעת תקנות לחישוב זה נדרשת כדי שהם ישמשו בסיס לקביעת סכום התשלום החודשי שיהיה על החייב לשלם במסגרת הליך חדלות הפירעון.
* **העברת מידע על אופן חישוב סכום התשלום החודשי** - הממונה אינו מוסר לחייבים את המידע שעל בסיסו נקבע סכום התשלום העיתי בתקופת הביניים, ובכלל זה אינו מוסר להם את הנתונים שהובאו בחשבון ואת אופן החישוב של סכום התשלום העיתי.
* **בקרה ופיקוח על נאמנים** - היחידה לפיקוח על נאמנים בממונה על הליכי חדלות פירעון, שהוקמה לצורך מימוש אחריותו של הממונה בחוק לשמירת התקינות, ההוגנות והיעילות של הליכי חדלות פירעון, **אינה מבצעת בקרות יזומות וחקירות עומק בנושא התנהלותם של כ-450 הנאמנים שבאחריותה המטפלים בכ-20,000 תיקים בשנה,** ובכלל זה על התנהלותם מול החייבים ומול בתי המשפט, על איכות עבודתם, על אופן חלוקת הכספים לנושאים ועל היקף שכר הטרחה שמשולם לנאמנים, לעיתים מתוך חשבון הנאמנות של הנאמן; בהעדר בקרות וחקירות גם לא ננקטו סנקציות כלפי נאמנים שלא מילאו את תפקידם כראוי. בכל הנוגע להתנהלות הנאמנים, היחידה מתמקדת בביצוע בקרות טכניות, כגון נוכחות פיזית של נאמן בהליכים משפטיים ועצם הגשת דוחות.
* **הטיפול בתלונות על נאמנים** - במהלך השנים חל גידול של כ-60% במספר התלונות שהתקבלו אצל הממונה (2,148 בשנת 2020, 3,496 בשנת 2021). הממונה לא קבע מנגנון מסודר לטיפול בתלונות המתקבלות על נאמנים. בין היתר, הממונה לא קבע לוח זמנים מחייב לשלבי הטיפול בתלונה, קריטריונים לסיווג התלונות, אופן הטיפול בתלונה בהתאם לסיווגה עד לסגירתה, מנגנון מסירת מידע ועדכונים למתלונן ולנאמן או לנילון, כללים לעניין ערעור, הסנקציות שיינקטו כלפי נאמנים אשר התלונה בעניינם נמצאה מוצדקת וקריטריונים להפעלתן.
* **מערכת ממוחשבת לטיפול בתלונות** - אין בידי הממונה כלים מחשוביים מתאימים ויעילים לניהול הטיפול בתלונות, לבקרה ולמעקב בנושא ולתיעוד הטיפול בתלונות. במצב דברים זה, נכון למועד סיום הביקורת נוהלו באופן ידני כ-200 תלונות שהוגדרו על ידי הממונה כמהותיות, מתוך אלפי תלונות. מערכת ממוחשבת יעילה נחוצה בייחוד נוכח מספר התלונות (יותר מ-3,400 בשנת 2021).
* **סקרי שירות בקרב חייבים** - מתוך סקרי השירות שביצע הממונה עולה כי יותר ממחצית החייבים שהשיבו על הסקר אינם מרוצים מטיפול הנאמן בפניותיהם (56%) ומזמינותו (55%), וכי 70% מהחייבים השיבו שלא קיבלו מענה מלא וברור מהנאמן. עם זאת, הממונה לא העמיק את הבקרות והפיקוח על נאמנים לנוכח ממצאי סקרי השירות, לא ניתח את ממצאי סקרי השירות שערך, לא ביצע הליך הפקת לקחים ולא נקט פעולות ייעודיות לתיקון הליקויים שהועלו בסקרים.
* **היקף פעילות יחידת החקירות -** יחידת החקירות של הממונה פועלת בהיקפים מצומצמים ומטפלת במספר קטן של תיקים - כ-20 תיקים בשנה בלבד בתקופת הביקורת. משנת 2015 ועד אמצע שנת 2023 טיפלה היחידה בסך הכול בכ-80 תיקים. זאת בשעה שעל פי הערכת הממונה עבירות בתחום חדלות הפירעון מתבצעות בכ-10% מההליכים המתנהלים בנושא - יותר מ-2,000 בשנה, **והיקף החובות האבודים שמקורם בעבירות אלו מסתכם בכ-5 מיליארד ש"ח לשנה**, בקירוב. פעילות יחידת החקירות בתיקי תאגידים החלה רק בשנת 2023, 4 שנים לאחר שהתאפשרה על פי חוק הקניית סמכויות האכיפה הפלילית בתחום זה לחוקרי הממונה. במצב דברים זה עולה חשש כי בהיעדר פעילות רחבה ואפקטיבית של הממונה באמצעות יחידת החקירות, נפגעות הן ההרתעה מפני ניצול לרעה של הליכי חדלות פירעון והן יכולת האכיפה בעניין פעילות עבריינית בתחום, בכלל, ובעניין הסתרה או הברחה של נכסים שיכולים לסייע בהגדלת שיעור החוב שיוכלו הנושים לפרוע, בפרט.

ביחידת החקירות יש מחסור בכוח אדם - **12 משרות בלבד מאוישות** על ידי חוקרים מתוך 25 תקנים על פי תקינה שנקבע ליחידה במועד הקמתה לפני קרוב לשלושים שנה, זאת **אף שבתקופה זו גדל מספר תיקי חדלות הפירעון באלפי אחוזים** - באמצעים ובמשאבים הנחוצים לה למימוש תפקידיה וייעודה. הממונה מוגבל בהיקף החקירות שביכולתו לנהל ונאלץ לפעול רק בתיקים שבהם הגיע להסכמות על שיתוף פעולה עם יחידה משטרתית ספציפית. במצב דברים זה, כל 80 התיקים שטופלו על ידי היחידה מאז שנת 2015 ועד תום הביקורת נחקרו במסגרת שיתוף פעולה עם המשטרה.* **איסוף מודיעין ומיקוד מאמצי חקירה -** פעילות הממונה בתחום המודיעין מצומצמת ביותר ולרשות חולית המודיעין לא עומדים אמצעים ומערכות טכנולוגיות לאיסוף ולניתוח של מודיעין, הדרושים לפעילותה. בנסיבות אלו מוגבלת היכולת של הממונה למקד פעילות חקירתית בהתבסס על מודיעין.
* **היקף תוכנית ההכשרה להתנהלות כלכלית נכונה -** נכון ליוני 2023, כמעט ארבע שנים לאחר כניסתו של חוק חדל"פ לתוקף, **השלימו את תוכנית ההכשרה הכלכלית כ-850 חייבים בלבד, ששיעורם פחות מ-3% מכלל החייבים אשר ההכשרה הייתה רלוונטית בעניינם** במהלך תקופה זו (מוערך בכ-37,500 חייבים). נתונים אלה מעידים שתוכניות לשיקום כלכלי, לרבות תכנית להכשרה להתנהלות כלכלית נכונה על פי דין, שהחלה לפעול במרץ 2021 - כשנה וחצי לאחר כניסת חוק חדל"פ לתוקף אשר העמיד את שיקומו של החייב כתכלית מרכזית - **פועלות במתכונת מוגבלת, תוך הקצאת משאבים בהיקף מצומצם**. כל אלו השליכו ישירות על שיעור היישום הנמוך כאמור של תוכניות ההכשרה.
* **מערכת המחשוב בממונה** - מערכות המחשוב אינן מותאמות לצורכי הארגון ולכן עובדי הממונה נאלצים לעבוד באופן ידני, דבר אשר גוזל זמן רב, אינו יעיל וחשוף לטעויות אנוש בהקלדת הנתונים ולשליפת נתונים שאינם מעודכנים כנדרש; ואינן מאפשרות מתן מענה הולם ויסודי על צרכים אלה. משכך, **קיים סיכון לפגיעה ואף לשיתוק של פעילות הממונה בניהול כ-60,000 תיקים, באופן שעלול להשפיע, להערכת הממונה, על המשק העסקי-כלכלי במדינת ישראל.** מאז החלטת משרד המשפטים והממונה בשנת 2017 לפתח מערכת מחשוב חדשה עבור הממונה, לא קודם פרויקט פיתוח המערכת החדשה.

במערכות המחשוב של הממונה שמונה מאגרי מידע המצויים במערכות נפרדות שאינן מסונכרנות באופן שוטף זו עם זו, דבר המונע העברה ושיתוף של מידע בין מערכות ומקשה את גיבושה של תמונת מצב כלל-ארצית, יוצר סיכון לעיוות מידע, מגביר את מורכבות התחזוקה ועלול לגרום לטיפול לא יעיל בתיקים. יצוין כי הצורך בתיקון המתווה של מערכות המחשוב של האגף הועלה כבר בשנת 1996 בדוח ועדת אברהמי.* **איסוף מידע ונתונים ומחקר ליישום חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי** - הממונה אינו מבצע מחקרים יזומים בתחום הליכי חדלות פירעון, וזאת בניגוד להוראות חוק חדל"פ, ובפרט בתחומי ליבת עיסוקו: שיקום כלכלי, צווי תשלומים, הנחיית נאמנים ופיקוח עליהם, ואין גורם ייעודי בממונה בעל הכשרה בתחום המחקר המתאים לעיסוק בתחום זה. כמו כן, משרד המשפטים לא ביצע מחקר שילווה את יישום הוראות חוק חדל"פ; אומנם משרד המשפטים יזם את ביצוע המחקר והתקשר לשם כך עם צוות מחקר חיצוני, אך המחקר לא הבשיל עקב עמדת הצוות בדבר קשיים מתודולוגיים בביצוע המחקר. פערים אלו אינם עולה בקנה אחד עם החובות שהוטלו על משרד המשפטים והממונה בחוק.
* **חלוקת הסמכויות בטיפול בהליכי חדלות פירעון -** משרד המשפטים החליט לבחון, במסגרת עבודת מטה, ובחלוף כשלוש שנים מכניסתו לתוקף של חוק חדל"פ, את הצורך בייעול המודל הקיים לניהול תיקי הליכי חדלות פירעון ובכלל זה את המודל הקובע את חלוקת סמכויות הטיפול בין הממונה ובין רשות האכיפה והגבייה. עם זאת, בביקורת נמצא כי החלטה זו, שהתקבלה במאי 2022, טרם קודמה על ידי משרד המשפטים הלכה למעשה.
* **פיצול אגף האפוטרופוס הכללי, הממונה על חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה -** תהליך בחינת האפשרות לפיצול של אגף גדול ומורכב (שבו פעלו שלושה מכלולים ושבו עבדו יותר מ-500 עובדים וכ-150 נציגים, ביחידות מטה ובמחוזות) בוצע בתוך פרק זמן קצר במיוחד של פחות מחודשיים (מ-3.3.22 עד 28.4.22) וכבר במהלך תקופה זו ועוד קודם שהתקבלה החלטה מושכלת בנושא, ננקטו צעדים מעשיים לקראת פיצול האגף. תהליך זו בוצעבלי שעמדה לפני מקבלי ההחלטות תמונת מצב מלאה לשם הכרעה בסוגיית הפיצול ומבלי שניתן מענה לוגיסטי שיאפשר יישום מלא של ההחלטה. לנוכח האמור, אין בטעמים שעמדו בבסיס ההחלטה לפיצול האגף ובאופיו של ההליך שהתקיים בעניין זה כדי להוות תשתית מספקת ליישום מהלך ארגוני יסודי ונרחב, שיישומו כרוך אף במינוי בעלי תפקידים בכירים נוספים, למול תעדוף צרכים ופרויקטים אחרים הנבחנים במשרד המשפטים.

**תוכנית השתלמות של אנשי מקצוע -** נכון לדצמבר 2022, יותר מ-600 אנשי מקצוע עברו השתלמות המיועדת לבעלי תפקיד **בעבודה מעודדת שיקום כלכלי ומודעות לעוני**.**מבקר המדינה מתניהו אנגלמן קבע כי מכלול ממצאי הדוח מחייבים פעולת תיקון רחבה באופן שיאפשר פעילות אפקטיבית להשגת היעדים שנקבעו בחוק חדל"פ. על משרד המשפטים והממונה לפעול לתיקון הליקויים העולים מדוח זה.****פרסום דוח זה, חלק ממנו או מתוכנו לפני יום שלישי, ה-5 בנובמבר 2024 בשעה 16:00, מהווה עבירה לפי סעיף 28 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958.**במועד פרסומו יופיע הדוח באתר האינטרנט של המשרד: [www.mevaker.gov.il](http://www.mevaker.gov.il)בברכה,פנחס וולף, עו"ד שי ספירמ"מ דובר משרד מבקר המדינה סגן דובר משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ונציב תלונות הציבור  |
| **זמני ההמתנה הממוצעים לרופאים מהתמחויות נבחרות בארבע קופות החולים, 2022 (בימים)[[11]](#footnote-11)** |
|  |

1. עלייה של 2.9% בשלושת החודשים הראשונים למלחמה, על פי בדיקת משרד הכלכלה; עליה של 6% במחיר סל המוצרים בין 21.8.23 ל-15.10.23 על פי בדיקת הרשות להגנת הצרכן; עליה בין 5% ל-5.6% במחיר סל מוצרים ממוצע (סל האלף) בחודשים אוקטובר ונובמבר 2023 ביחס לחודשים מקבילים אשתקד. - על פי בדיקה של הרשות להגנת הצרכן. [↑](#footnote-ref-1)
2. תחנה המופעלת בדלק פוסילי: גז טבעי, ובסולר כדלק משני. [↑](#footnote-ref-2)
3. החישוב מבוסס על הנחת נגה שלפיה ההספק המותקן החסר צפוי להסתכם ב-1,180 מגה-ואט בשנת 2027 וב-2,150 מגה-ואט בשנת 2028. בהנחה כי במשק יהיו 6.5 ו-9.9 שעות אי-אספקה בשנים 2027 ו-2028 בהתאמה, בניכוי קריטריון האמינות ששיעורו 1.8 שעות (בסה"כ חריגה של 4.7 ו-8.1 שעות אי-אספקה מקריטריון האמינות), ובהנחה כי העלות לקוט"ש בלתי מסופק היא 140 ש"ח. [↑](#footnote-ref-3)
4. ועדה בין משרדית ברשות סגן בכיר לחשב הכללי שבה מכהנים נציגים מהחשכ"ל, מאגף התקציבים, ממשרד התחבורה, מחברת ענבל ומחברת חוצה ישראל. [↑](#footnote-ref-4)
5. נתיב שבו, בהתאם למדיניות משרד התחבורה, מתאפשרת נסיעה של רכב פרטי רק אם יש בו מספר מזערי של נוסעים (כולל הנהג). המספר המזערי יכול להיות 2+ (נהג ועוד נוסע), 3+ (נהג ועוד שני נוסעים), ואף 4+ ויותר. [↑](#footnote-ref-5)
6. מונית, רכב סיור ואוטובוס זעיר ציבורי במשקל כולל מותר של עד 5,000 ק"ג ועד 16 מקומות ישיבה מלבד הנהג. המקור: [אתר המרשתת של משרד התחבורה](https://www.gov.il/he/pages/driving_licence_categories?chapterIndex=4). [↑](#footnote-ref-6)
7. על פי נתוני הלמ"ס, אדם עם מוגבלות תפקודית חמורה הוא אדם שמתקשה קושי רב, או אינו יכול כלל, לעשות לפחות אחת מהפעולות האלה: לראות, לשמוע, ללכת או לעלות במדרגות, להתלבש או להתרחץ בעצמו, לזכור או להתרכז. [↑](#footnote-ref-7)
8. למעט חובת תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות חושית באוטובוסים בין-עירוניים), התשע"ח-2017. [↑](#footnote-ref-8)
9. **הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 72א חלק שני** (אוקטובר 2021), עמ' 109 - 131. [↑](#footnote-ref-9)
10. לגבי כ-1,038 תחנות הנותרות (כ-8% מסך הבקשות) לא נדרשו פעולות הנגשה כל שהן. [↑](#footnote-ref-10)
11. בשל שוני באופן ניהול הנתונים בקופות החולים, תיתכן שונות בהגדרות התורים והתחומים אשר יכולים להשפיע על אורכי התור, ועל כן ניתן להשוות בין התחומים בכל אחת מהקופות, אך לא בין הקופות. [↑](#footnote-ref-11)