



משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה

ירושלים • מרחשוון תשפ"ה • נובמבר 2024



ראש הממשלה
PRIME MINISTER

ירושלים, 1 תשרי תשפ"ה
8 אוקטובר 2024

אני מתכבד להניח על שולחן הכנסת את "הערות ראש הממשלה" לדיון וחשבון השנתי מספר 75א', חלק שני של מבקר המדינה.

דו"ח זה מכיל מספר רב של פרקים בנושאים שונים בפעילותה של מדינת ישראל, כגון: אסדרה של מתקני התפלת מי ים ופיקוח עליהם, מיסוי מטבעות דיגיטליים, התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה, פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030 וכמו כן נושאים נוספים.

פרקים אלה תורמים תרומה נכבדה להגברת המקצועיות, היעילות והחיסכון בנופים המבוקרים. הממשלה רואה בדו"ח מבקר המדינה כלי ניהולי חשוב לשיפור עבודתה ולוועל השירות לאזרח. גישה זו כבר מניבה פירות, ובחלק ניכר מפרקי הביקורת התקבלו תחלטות מעשיות לתיקון הליקויים.

המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה במשרדי פנה אל ראשי הגופים המבוקרים וביקש את תגובותיהם והערותיהם לממצאי הביקורת – ובעיקר את פירוט ההליכים שנקטו, או המתוכננים להינקט, לצורך תיקון הליקויים, בצירוף לוחות זמנים.

חשיבות רבה נודעת לטיפול בנושאים מערכתיים, שמצויים באחריותם של כמה ממשרדי הממשלה ו/או גופים נוספים. קביעת תחומי אחריות וסמכות מוגדרים הינה בסיס לתיקון הליקויים ולשיתוף פעולה שמבטיח את איכות השלטון ויעילותו.

עובדי המינהל הציבורי ונבחרי הציבור שעומדים בראשו הם בבחינת מי ששוכנים בבניין זכויות; על כן הם משמשים מופת וגורם חינוכי שמשפיעים על התנהגותם של כלל אזרחי המדינה. שומא אפוא עלינו להקפיד במצוות תקינות המינהל, בקלה כבחמורה.

ברצוני להודות למבקר המדינה ולעובדי משרדו על הכנת הדו"ח המפורט, וכן לשרי הממשלה ולמנכ"לי הגופים המבוקרים על עבודתם המסורה לשינוי פני המינהל הציבורי בישראל.

אני מודה לעובדי אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה, שבזכות פעילותם המסורה והמקצועית עולה בידיו לקיים את חובתנו בכל הקשור לתיקון הליקויים וליישום ההמלצות.

בברכה,
בנימין נתניהו

דוח שנתי 75א - חלק שני

תוכן עניינים

פרק ראשון - נושאים מערכתיים

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה.....7

פרק שני - משרדי הממשלה

משרד האוצר - רשות המיסים

מיסוי מטבעות דיגיטליים.....35

משרד האנרגיה והתשתיות

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030.....57

המשרד לשיתוף פעולה אזורי

היבטים בפעילות המשרד לשיתוף פעולה אזורי 93

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות - ביקורת מעקב 105

ענף המוניות בישראל 119

הפעלת כבישי אגרה 145

פרק שלישי - תאגידים

רשות המים

אסדרה של מתקני התפלת מי ים ופיקוח עליהם 165

פרק רביעי - שלטון מקומי

פרסום וניהול של מכרזי מסגרת ברשויות מקומיות ובתאגידים עירוניים 185

קידום התכנון המתארי והמפורט ביישובי המגזר הלא-יהודי בצפון 189

פרק ראשון

נושאים מערכתיים

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

1	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	הכרזה על מונופולין	הכרזה על בעל מונופולין אינה עומדת בפני עצמה. משמעותה היא שהשוק בו בעל המונופולין פועל נבדק ונמצא כי מעמדו בשוק מאפשר לו לנקוט צעדים לדחיקת מתחרים ולהעלאת מחירים. הכרזה על קיומו של בעל מונופולין משקפת, איפוא, את מעמדו כבעל כוח משמעותי בשוק בו הוא פועל במבט צופה פני עתיד ולאורך זמן. זו הודעה לכל אדם כי על בעל העסק נשוא ההכרזה מוטלות החובות שהוטלו על בעל מונופולין בחוק התחרות וזה תמרור אזהרה הקורא לבעל המונופולין לבחון בקפידה יתרה פעולותיו בראי חוק התחרות. נוסף על כך, ההכרזה מקלה על נקיטת אמצעי אכיפה נגדו על ידי רשות התחרות, במישרין או באמצעות בית הדין לתחרות, במקרה של פגיעה בתחרות או בציבור כתוצאה מניצול לרעה של מעמדו. אי-הכרזה על מונופול כאמור במקרים המתאימים מצמצמת לעיתים את יכולתה של רשות התחרות לאכוף את ההגבלות הקיימות בחוק המזון למניעת זקק לציבור הצרכנים וכן את יכולתו של ציבור הצרכנים לפעול באופן עצמאי לקבלת סעד בגין הפרתן של הגבלות אלה. מומלץ לרשות התחרות לבדוק אם מתקיימים התנאים להכרזה על בעל מונופולין בקשר לקטגוריות מזון ומוצרי צריכה נוספות, לרבות יבואנים ישירים, ולפעול במקרים המתאימים כנגד מי שהתקיימו בו התנאים בכלים שעומדים לרשותו למניעת ניצול לרעה של כוח השוק שבידיו והעלאת יוקר המחיה כתוצאה מכך.	• רשות התחרות בניגוד לדברי המבקר בדו"ח, הכרזה על בעל מונופולין אינה במבט צופה פני עתיד, כי אם דווקא במבט צופה פני עבר, שכן בדיקת הרשות מתבססת על נתונים הנכונים לזמן הבדיקה ואין כל הבטחה כי זה יהיה המצב "לאורך זמן" כפי שמציין המבקר בדו"ח. בנוסף, בניגוד לכתוב בדו"ח, בעל מונופולין לא בהכרח יכול להעלות מחירים או לדחוק מתחרים. על פי סעיף 26 לחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988 (להלן חוק התחרות), בעל מונופולין הוא מי שיש לו מעל 50% נתח שוק או כוח שוק משמעותי. על בעל מונופולין חלים חובות ואיסורים בחוק התחרות וביניהם האיסור לנקוט צעדים לדחיקת מתחרים, בין שהוכרז ובין שלא הוכרז. אי-הכרזה אינה מצמצמת את יכולתה של רשות התחרות לאכוף את ההגבלות הקיימות בחוק התחרות והכרזה אינה צעד מקדים למתן הוראות או להטלת עיצום כספי. באשר לתועלת שמוצא המבקר בכך שהכרזה על בעל מונופולין מהווה "תמרור אזהרה" לבעל המונופולין עצמו – נראה כי בכך מקל המבקר על בעל המונופולין שלא בצדק. אם יפר בעל מונופולין את חוק התחרות הוא צפוי לאכיפה ולסנקציה, בין אם הוכרז ובין אם לא. מתן חשיבות לעצם קיומו של תמרור אזהרה עבור בעל המונופולין, רק נותן בידי בעל מונופולין לא מוכרז נימוק או הצדקה לכך שלא היה צריך להקפיד הקפדה יתרה כאמור. מכיוון שאין כל אפשרות להכריז על כל בעלי המונופולין בכל רגע נתון, ולעקוב אחר כל השווקים, קבע המחוקק בצדק כי ההכרזה היא דקלרטיבית בלבד. וכעניין של מדיניות ראויה – לא נכון להקל בדרישות שעומדות בפני בעל מונופולין לא מוכרז. כל בעלי המונופולין נדרשים להקפיד על מעשיהם ולעמוד בחובות שקבע לעניינם חוק התחרות. הכרזה על בעל מונופולין או העדרה אינה משנה דבר לעניין זה. אכן – לעיתים הכרזת מונופולין אינה עומדת בפני עצמה, כפי שכתב המבקר. כך למשל הם פני הדברים כאשר רשות התחרות נוקטת בהליך אכיפה כנגד בעל מונופולין שהפר את החוק. או אז ממילא תערך הרשות בדיקת עומק והגדרה של השוק הרלוונטי בו פועל בעל המונופולין, ובמסגרת הליך האכיפה גם תכריז עליו כבעל מונופולין, מאחר שממילא הושקעו המשאבים הנדרשים לכך במסגרת תיק האכיפה. אך על פניו – המלצתו של המבקר מבקשת להכריז על בעלי מונופולין בתחום המזון, דווקא גם כשההכרזה עומדת בפני עצמה. דא עקא, שמרבית ספקי המזון הגדולים במזון הוכרזו זה מכבר. מעבר לכך, המשאבים הדרושים לצורך פעולת ההכרזה הם רבים

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ביותר. להמחשה, הכרזה על ויסוצקי, שערר עליה עוד תלוי ועומד בבית הדין לתחרות ויידרוש עוד תשומות עבודה רבות, דרשה עבודת ניתוח ועיבוד נתונים וכן בחינה משפטית של כ-5 עובדים. הבדיקה כללה שיחות רבות, בחינה של הפרות של חוק התחרות ושל חוק המזון, דרישת נתונים ומעבר על אלפי מסמכים. הבחינה החלה בינואר 2022 וביוני 2023 התקבלה ההחלטה להכריז על ויסוצקי. באפריל 2024 הוגש ערר שעודנו תלוי ועומד. ככל שרשות התחרות הייתה בוחרת להשקיע את משאביה המוגבלים בהכרזות נוספות בהכרח הדבר היה נעשה על חשבון פעולות אכיפה אחרות. לרשות התחרות כלים מגוונים בכדי לאכוף נגד הפרות של חוק התחרות ולמנוע פגיעה בה. הכרזת מונופולין היא רק כלי אחד, מיושן, שנחקק בזמן שלא היו לרשות התחרות כלים חדשים, אפקטיביים ומקובלים יותר שקיימים היום בחוק. לא בכדי – אין בעולם אח ורע להכרזה על בעל מונופולין. לא במדינות בעלות משטר תחרות מתקדם ולא במדינות מתפתחות. למעשה מדובר בכלי החלש ביותר שמצוי בידי רשות התחרות היום, שהשימוש בו שמור למקרים בהם התועלת מצדיקה את המשאבים, שתוארו לעיל. זאת בפרט מאחר שכאמור לעיל, אין להכרזת המונופולין תוקף קונסטרוקטיבי אלא דקלרטיבי בלבד, למעט חריגים נקודתיים כגון הכרזה על בעל מונופולין שהוא ספק קטן לפי חוק המזון שמחילה עליו את החובות של ספק גדול, וכך היה במקרה של ההכרזה על ויסוצקי. ואף במקרה זה, חוק המזון חל על המונופולין רק לגבי מצרך שבשלו הוכרז מונופולין (ור' הגדרת ספק גדול בחוק המזון). בכל מקרה, על ספק בעל מחזורים העולים על הקבוע בחוק המזון, יחולו ההגבלות על ספק גדול, בין אם הוכרז כבעל מונופולין ובין אם לאו, לרבות יבואנים ישירים. ככל שימצא ספק מזון שעשוי להיות בעל מונופולין ושמחזור המכירות שלו נמוך מהקבוע בחוק המזון, כך שהחובות החלות על ספק גדול אינן חלות עליו – תבחן רשות התחרות האם יש להכריז עליו כבעל מונופולין, כפי שעשתה בעניין ויסוצקי.
2	לבקשת משרד מבקר המדינה באוקטובר 2023 ערכה הרשות להגנת הצרכן בדיקה חוזרת שהעלתה שוב כי יש מעט מתחרים בקטגוריות מזון מסוימות. נמצא כי על אף שקיימת ריכוזיות משמעותית של שלושת הספקים הגדולים בקטגוריה להם למעלה מ-50% מהאספקה ב-36 קטגוריות מזון כגון: קוטג' (100% מהשוק), קטשופ (99% מהשוק) ופסטה	• רשות התחרות בכל הנוגע להכרזה על קבוצת ריכוז חשוב להסביר, כי אין להכרזה על קבוצות ריכוז משמעות משפטית למעט האפשרות, ולמעשה החובה, לתת הוראות לחברי הקבוצה. על פי סעיף 31ב(2) לחוק התחרות תנאי להכרזה על קבוצת ריכוז היא קיומם של צעדים שיש להטיל על חברי הקבוצה (כאמור בסעיף 31ג לחוק התחרות) כדי למנוע פגיעה או חשש לפגיעה משמעותית

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	(72% מהשוק). מאז פרסום המחקר הקודם של הרשות להגנת הצרכן (2019), רשות התחרות לא בחנה הצורך להכריז על קבוצות ריכוז בענף המזון ולהורות לחבריהן על נקיטת צעדים להגברה ניכרת של התחרות בענף המזון. משרד מבקר המדינה מציין את התיקון אותו יזמה רשות התחרות בחוק המזון ביוני 2023 למניעת הסדר הנחה בין ספק גדול לקמעונאי גדול כפרקטיקה לחיזוק מעמדו של הספק, ומצביע על החשיבות באיתור פרקטיקות לניצול וחיזוק מעמדן של ספקים דומיננטיים. מומלץ לרשות התחרות לבחון את מידת התחרות בין הספקים בענף המזון בקטגוריות שבהן קיימת ריכוזיות גבוהה ואת החסמים לכניסתם של מתחרים נוספים או להצגת מוצריהם על המדפים. בחינה שיטתית ואיתור ענפים ריכוזיים ופרקטיקות להפחתת תחרות יכולה גם למפות אילו כלי פיקוח ורגולציה נוספים נדרשים לרשות התחרות ולסייע לה במתן המלצות להגברת התחרות.	בציבור או בתחרות בעסקים בין חברי הקבוצה או בענף שבו הם פועלים, או כדי להגביר את התחרות בענף באופן משמעותי או ליצור תנאים להגברה משמעותית של התחרות בענף. מאחר שבתחום המזון קיים חוק ייעודי, הוא חוק המזון, שמטיל חובות ומגבלות על ספקי מזון וקמעונאי מזון שמטרתם הגברת התחרותיות בענף המזון ובתחום מוצרי הצריכה, לשם הפחתת המחירים לצרכן, אין כל צורך או תועלת נוספת בהליך ההכרזה על קבוצות ריכוז (הליך שהיה דורש משאבי אכיפה גדולים וכפוף לביקורת משפטית מעמיקה ביחס לכל שוק מוצר כשלעצמו). חוק המזון כולל מספר גדול של הוראות ביחס להתנהלות שבין קמעונאי מזון לספקים, תוך התייחסות פרטנית להתנהלות של ספקים גדולים מול קמעונאים או קמעונאים גדולים; ביחס להתרחבות הגיאוגרפית של קמעונאי מזון; חובות שקיפות מחירים לצרכן ועוד. למעשה, חוק המזון כולל גם את ההוראות שהייתה מטילה הרשות אילו הייתה מכריזה על קבוצת ריכוז ביחס לשוק מוצר כזה או אחר, כאשר חלק ההוראות מטעם הממונה, הדבר נעשה בחקיקה ראשית, המסמיכה את הממונה על התחרות לאכוף בגין הפרתה. כאשר רשות התחרות סברה שיש צעדים שניתן לבצע לצורך הגברת התחרותיות או מניעת פגיעה בתחרות היא פעלה לתקן את חוק המזון, כפי שציין המבקר בדו"ח וכך תוסיף לעשות. רשות התחרות בוחנת באופן תדיר את מצב התחרות בתחום המזון ואת החסמים לכניסתם של מתחרים נוספים, ומייעצת כיצד ניתן להסירם ולקדם את התחרות (ר' לדוגמה התנגדות רשות התחרות לביטול הרפורמה להפחתת המכסים החקלאיים מדצמבר 2023; מחקר בעניין השפעת דרישת הרבנות הראשית ליבוא מוצרי חלב בכשרות "חלב ישראל" על כדאיות היבוא והתחרות בענף החלב). כמו כן במהלך 2023 נעשתה בחינה של פטור הסדרנות לרבות בחינת אפשרות ביטולו או עדכון, והוא עודכן בשנת 2024 על מנת להבטיח הסרת חסמים להצגת מוצריהם של ספקים קטנים על המדפים. רשות התחרות גם פועלת לאיתור הפרות של חוק התחרות בתחום המזון ולאכיפה בגינן. הרי כי כן, המלצת המבקר ממילא מיושמת כבר היום על ידי רשות התחרות בפועל, והיא תוסיף ליישמה בעתיד.

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
3	עלה כי במקרה שספק גדול של מוצר מזון מבקש להיכנס לפעילות בקטגוריה אחרת בענף המזון באמצעות מיזוג עם ספק בקטגוריה האחרת, רשות התחרות בוחנת את השפעת המיזוג על התחרות בקטגוריה האחרת. נוסף על כך בוחנת הרשות את הפגיעה האפשרית בתחרות בעקבות המיזוג גם בתחומים הקיימים שבהם עוסק הרוכש. בין היתר, הרשות בודקת את השינוי האפשרי ביכולת המתמזגות לקשור מוצרים, וגם את השינוי שיגרם המיזוג בתמריץ של הפירמה הממזגת לנקוט קשירה שתפגע בתחרות. עוד בוחנת הרשות את מבנה השוק; את מערכות היחסים בין הספקים, הקמעונאים, הלקוחות והצרכנים; את השינויים הצפויים בהן בעקבות המיזוג ואת השפעות השינויים על התחרות. עם זאת, יש קושי לרשות התחרות לכמת ולבסס את החששות הייחודיים המפורטים לעיל ולבסס התנגדויות למיזוגים בעלי מאפיינים אלו. משרד מבקר המדינה מציין את הוראות השעה אותן יזמה רשות התחרות ככלי להתמודדות עם פעולות של ספקים דומיננטיים בתחום המזון לחיזוק מעמדם בהינתן הקושי לבסס ולכמת את הפגיעה בתחרות עקב כך, וממליץ לרשות התחרות להמשיך ולבחון סוגי מיזוגים בשווקים ריכוזיים בתחום המזון שיאסרו מראש בחקיקה, בהתחשב בהשפעתם על היכולת של ספק דומיננטי בתחום לדחוק מתחרים אל מול הקושי לבסס חששות הכרוכות בכך לפגיעה בתחרות והעלאת מחירים. מומלץ לרשות התחרות לפעול בחקיקה לגיבוש כלי פיקוח ורגולציה נוספים ככל הדרושים לה, להתניית תנאים ולהתנגדות למיזוגים חדשים בשווקים ריכוזיים שבהם קיים חשש מדחיקת מתחרים, וישנם קשיים לביסוס חששות אלו באמצעים הקיימים.	• רשות התחרות לא ברור מהו הליקוי אותו מציין המבקר. כפי שהבהירה רשות התחרות גם לנציגי המבקר – היא עורכת בדיקות רחבות ומעמיקות בבחינת מיזוגים קונגלומרטים בתחום המזון (כפי שאף ציין המבקר עצמו). הקושי לכמת ולבסס את החששות הייחודיים במיזוגים קונגלומרטים ולבסס עליהם התנגדויות למיזוגים רלוונטי לרשויות תחרות בכל העולם ולא דווקא בישראל. התנגדות למיזוגים קונגלומרטים על ידי הרשויות בארה"ב ובאירופה היא נדירה ביותר. במסגרת חוק ההסדרים האחרון, עבר תיקון לחוק קידום התחרות בענף המזון. כחלק מתיקון זה, נאסר בהוראת שעה שתוקפה עד 31.12.2024 על מיזוגים של ספקים עם מחזור מכירות העולה על כ-307 מיליון ש"ח עם ספקים עם מחזור מכירות העולה על 30 מיליון ש"ח. בשלב זה בבחנת הארכת של איסור המיזוגים לשנה נוספת.
4	נמצא כי בענף המזון קיימים גם קונגלומרטים עקב מיזוג שנעשה בעבר ויכול שמעמדם בקטגוריות בהן הם פועלים השתנה בינתיים וכן קונגלומרטים שלא עקב מיזוג, שהם בעלי נתח שוק משמעותי בקטגוריית מזון אחת לפחות, ולגבי אלה רשות התחרות אינה בוחנת את השפעת פעילותם על התחרות בקטגוריות המזון האחרות.	• רשות התחרות בניגוד למתואר בדו"ח המבקר, רשות התחרות דווקא בוחנת לעומק את השפעת פעילותם של הקונגלומרטים על התחרות בקטגוריות המזון בהן הם פועלים. ראשית, רשות התחרות מצויה בעיצומו של מחקר אמפירי שעוסק בסוגיה זו. בנוסף, לאורך שנת 2023 ו-2024 ערכה רשות התחרות בדיקה

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	מומלץ לרשות התחרות להרחיב את בחינת השפעתם של הקונגלומרטים, לרבות לאחר מיזוג בין ספק גדול לספק קטן. על התחרות בשוק המזון ועל מוצרי הצריכה בישראל, ובמקרה הצורך לפעול באמצעות הכלים העומדים לרשותה למניעת ניצול כוחם לרעה והעלאת יוקר המחיה כתוצאה מכך. עוד מומלץ לרשות התחרות לבחון את הרחבת התמריצים לחיזוק הספקים הקטנים, ובכלל זאת לבחון את השפעת הוראות השעה בחוק המזון, שנועדו לעודד קמעונאים גדולים למכור יותר מוצרים של ספקים קטנים, על שוק המזון ומוצרי הצריכה ואת הצורך בהארכתן, ואם כפי שהן או בשינויים. בהיעדר כלים מתאימים לצמצום כוחם של קונגלומרטים קיימים, מומלץ לרשות התחרות לפעול להסדרתם של כלים מתאימים בחקיקה בשיתוף משרד האוצר ומשרד הכלכלה, לטיפול בהשפעות השליליות הנובעות מכוחם של קונגלומרטים, כאשר הוא נוצל לרעה.	יזומה רחבת היקף של התנהלות הספקים הגדולים מול הקמעונאים, ובין היתר בחנה ביחס לכל הקונגלומרטים הגדולים בתחום המזון האם התנהלות כזו או אחרת שלהם עלולה הייתה לעלות כדי ניצול מעמדם לרעה. במסגרת בדיקה זו נמצאו הפרות של חוק המזון ובוצעו הליכי איפיה במסגרתם הוטלו על ספקי מזון עיצומים כספיים בסכום מצטבר של למעלה מ-100 מיליון ש"ח. בנוסף, רשות התחרות נקטה בשנתיים האחרונות צעדים משמעותיים להרחבת התמריצים לחיזוק ספקים קטנים. כך, רשות התחרות ערכה שינויים בפטור הסדרנות הקיים. חלף הפטור הקבוע שקבע הגבלות מסוימות על הספקים והקמעונאים, נקבע כי קמעונאי גדול פטור מן האיסור הקבוע בסעיף 7(א)(2) לחוק המזון אם בתקופה הקובעת למעלה מאחוז מסוים מסך המכירות שמכר קמעונאי גדול בישראל לא היה של מצרכים שסופקו בידי ספקים גדולים. בנוסף, לאחרונה תוקן חוק המזון כך שנקבע בסעיף 17(ב) שקמעונאי גדול לא יידרש לקבל את אישור הממונה לפתיחת חנות גדולה נוספת באזור ביקוש שהשיעור המחושב בו כאמור בהודעה דבר אזורי ביקוש עולה על 30% אך נמוך מ-50%, אם בכל אחד מששת החודשים שקדמו למועד פתיחת החנות הגדולה, 55% או יותר מהיקף המכירות של המצרכים שמכר הקמעונאי הגדול, בישראל, לא היו של מצרכים שסופקו לקמעונאי הגדול בידי ספקים גדולים. שני צעדים אלה מבקשים לעודד קמעונאים גדולים להגדיל את היקף המכר של מוצרים המשווקים על ידי ספקים קטנים, כשהאחרון גם צפוי להפחית את הנוכחות של סדרנים של ספקים גדולים אצל קמעונאים גדולים ובכך לחזק את הספקים הקטנים באופן ניכר. כלומר, "הליקוי" עליו מצביע המבקר אינו קיים במציאות. ובנוסף, כבר היום רשות התחרות מיישמת את ההמלצה ופועלת על מנת להסדיר כלים מתאימים, בחקיקה או שלא בחקיקה, לעודד קמעונאים גדולים למכור יותר מוצרים של ספקים קטנים, ולצמצום כוחם של קונגלומרטים קיימים. בנוסף לדברים אלה, רשות התחרות עורכת, מפעם לפעם, מחקרי רטרופקטיבה לעניין מיזוגים שאושרו.
5	מקטע ההפצה והשפעתו על הריכוזיות	• רשות התחרות באשר להמלצה לגבש תכנית לטיפול במקטע ההפצה, תוך עידוד הפצה של יצרנים ויבואנים קטנים ובינוניים ללא תלות בספקים הגדולים – רשות התחרות רואה חשיבות של ממש בהרחבת אפשרויות ההפצה העמדות

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

תגובות הגופים המבוקרים	תוכן הליקוי/ההמלצה	כותרת	
לרשות יצרנים ויבואנים קטנים, ובפרט מוצאת חשיבות תחרותית להפצה כאמור שאינה תלויה בספקים הגדולים. לעמדת רשות התחרות, יש מקום לשקול תמיכה ממשלתית משמעותית שתבטיח הקמת מערך הפצה בלתי תלוי לרשות הספקים הקטנים. משטר הערכה עצמית של הסדרים כובלים (בפרט הסדרים שלא בתחום התחרות) הוא המשטר הנוהג בארצות הברית, באירופה וגם בישראל. מדובר באמצעי לניהול סיכונים במסגרתו, במקום לבחון כל הסדר מראש, מבוצעת בדיקה תחרותית בדיעבד, וככל שיש בהסדר פגיעה בתחרות באופן שמפר את החוק הוא נתון לסנקציה. גישה זו תואמת גם את עקרונות חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 (להלן חוק עקרונות האסדרה). בנוסף, יש להדגיש כי פטור הסוג אינו חל על הסדרי הפצה בין מי שמתחרים ביניהם באספקת מוצר כזה או אחר, והסדרי הפצה כאלו באים לבחינה פרטנית של רשות התחרות כבר היום. באשר להסדרי הפצה בין ספקים שאינם מספקים מוצרים מתחרים - הטענה שפטור הסוג מגדיל את הסיכון לקיומם של הסדרים שבפועל אינם עומדים בתנאי הפטור ועלולים להפחית את התחרות ולתרום לריכוזיות במקטע ההפצה בתחום המזון ומוצרי הצריכה אינה מגובה בעובדות וסותרת את חוק עקרונות האסדרה. בנוסף, הטענה מתעלמת מהעובדה שקיים מחסור במערכי הפצה, וכי להפצה עצמית עלויות משמעותיות. על כן, בהיעדר יכולת להסתמך על מערכי הפצה של ספקי מזון גדולים ישנו חשש שספקי מזון קטנים לא יוכלו להפיץ את מוצריהם ויצאו מהשוק. פגיעה זו גם היא עלולה לפגוע בתחרות, וביתר שאת. מצב דברים זה הוא העומד בבסיס החשיבות שרואה רשות התחרות, כאמור לעיל ובהתאמה להמלצת המבקר, בהרחבת אפשרויות ההפצה העומדות לרשות ספקים קטנים. אנו סבורים שבטרם מחייבים הגשת בקשות פטור להסדר הפצה שלא בתחום התחרות, במטרה לבלום הסדרי הפצה של ספקי מזון שאינם בתחום התחרות, יש מקום להתערבות ממשלתית לטובת הקמת מערכי הפצה עצמאיים.	לתכנית הכלכלית 2023 - 2024. עם זאת, משרד האוצר בניגוד לעמדת משרד הכלכלה השמיט שינויים מבניים אלה מהתוכנית הכלכלית קודם אישורה. בה בעת קיומו של פטור מהסדר כובל על בסיס הערכה עצמית מגדיל את הסיכון לקיומם של הסדרים שבפועל אינם עומדים בתנאי הפטור ועלולים להפחית את התחרות ולתרום לריכוזיות במקטע ההפצה בתחום המזון ומוצרי הצריכה. מוצע כי משרד האוצר, רשות התחרות ומשרד הכלכלה יגבשו תוכנית לטיפול במקטע ההפצה המהווה חסם תחרותי התורם לריכוזיות בענף המזון ומוצרי צריכה, תוך עידוד הפצה של יצרנים ויבואנים קטנים ובינוניים ללא תלות בספקים גדולים. עוד מוצע לרשות התחרות, לתקף את הכללים לפטור סוג להסדרים כובלים שאינם אופקיים ואת הצורך להחריג את ענף המזון ומוצרי הצריכה נוכח הריכוזיות השוררת בו, כך שכל הסדר כובל בתחום יעבור לידיעת רשות התחרות, ומהיקפים מסוימים גם לאישורה.		

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
6	פעולות רשות התחרות במקטע הספקים	עלה כי רשות התחרות יזמה פעולות והמליצה על צעדים לטיפול בריכוזיות הענפית בקטגוריות מזון מסוימות. עם זאת, רשות התחרות בעיקר עורכת בדיקות יזמות בעניין ריכוזיות הענפית בענף המזון אם מוגשות לאישורה עסקאות למיזוגים בין חברות שפועלות בתחום ורק בתחום שבו הוגשה בקשת המיזוג. הרשות לא קבעה קווים מנחים לביצוע מעקב יזום אחר קטגוריות מזון נוספות שבהן מתקיימת ריכוזיות, ואין מעקב סדור אחר הפעולות שננקטו בעקבות המלצותיה. מוצע לרשות התחרות לגבש תוכנית עבודה שתכלול בין היתר את בחינתן של קטגוריות בתחום המזון ומוצרי הצריכה על פי סדרי עדיפויות שייקבעו ואת השפעתן של יישום ההמלצות בקטגוריות שכבר נבדקו וכן בחינה של דרכים נוספות להפחתת הריכוזיות והגברת התחרות במקטע הספקים.
7	מותג פרטי	נמצא כי רק במהלך שנת 2023 הרשות החלה לבחון את השפעתה של התחזקות המותג הפרטי של קמעונאים גדולים על התחרות, לרבות ההשפעה על הספקים הקטנים וכניסתם למדף אצל אותם הקמעונאים והרשות טרם בחנה הצורך לעשות שימוש בסעיף 11 לחוק המזון המסמיק את הממונה על התחרות לתת הוראות לקמעונאי לגבי המותג הפרטי. אי-מתן הנחיות לקמעונאים גדולים לגבי המותג הפרטי במקרה של חשש לפגיעה משמעותית בציבור או בתחרות כתוצאה מהתנהגותם עלול לפגוע בספקים הקטנים וסיכוייהם לשמש מתחרים למותג הפרטי ולספקים הגדולים. מומלץ לרשות התחרות לקדם את המחקר בנושא המותגים הפרטיים לרבות נסיבות התחזקות המותג הפרטי והשפעתו על התחרות, וכניסתם של ספקים חדשים מלבד המותג הפרטי, וכלל שישנו צורך לתת הוראות לקמעונאי למניעת הפגיעה בתחרות כקבוע בסעיף 11 בחוק המזון. עוד מומלץ לרשות התחרות ומשרד הכלכלה, לבחון את השפעתם של החוקים שעברו על המותג הפרטי והתחזקותו ותרומתו להגברת התחרות.
		• רשות התחרות רשות התחרות מבצעת בדיקות ומחקרים רבים הנוגעים לענף המזון, וכפי שצוין בדו"ח המבקר, רשות התחרות החלה גם מחקר אמפירי בנושא המותגים הפרטיים וההשפעה שלהם על התחרות. עם זאת הקביעה כי רק ב-2023 החלה הרשות לבחון את השפעת התחזקות המותג הפרטי איננה נכונה. בחינת רשות התחרות את ההשפעה של התחזקות המותג הפרטי על התחרות לא החלה ב-2023. לאורך שנים רבות עורכת רשות התחרות בדיקות איכותניות בעניין. בבדיקות אלה עלו טענות שונות הנוגעות ליעילות

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המוטג הפרטי ויכולתו להפחית מחירים ולהעניק ליצרנים קטנים יתרונות לגודל וכן, להשפעות התחזקות המוטג הפרטי על התחרות. בין היתר, עלתה גם טענה כי המוטג הפרטי מחזק את כוח המיקוח של הקמעונאים אל מול הספקים הגדולים. תופעה שנראה שגם המבקר רואה בחיוב. יודגש גם, כי כפי שצוין בדו"ח חלקו של המוטג הפרטי, גם אצל שני הקמעונאים הגדולים (27.7% בשופרסל ו-23.8% ברמי לוי, שגדול משמעותית מהממוצע – 6.9%), נמוך מחלקו של המוטג הפרטי במדינות נבחרות באירופה (לפי דו"ח הביקורת – 36.1%). רשות התחרות תשמח לקדם את המחקר בנושא המוטגים הפרטיים, כהמלצת המבקר, בכפוף למגבלת המשאבים.
8	נמצא כי חוק המזון אינו נותן מענה לכל התרחבות אפשרית של הקמעונאים הגדולים בתחומים נוספים שעלולה לפגוע בתחרות, לרבות באמצעות פתיחת חנויות שכונתיות חדשות שאינן 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. משחלפו עשר שנים מיום חקיקתו של חוק המזון, מומלץ לרשות התחרות לבחון את המתודולוגיה לבחינת האזורים הגיאוגרפיים תוך התחשבות גם בחנויות שכונתיות לממכר מזון (שהן 40% מהשוק), ואף לשקול הסדרה שתאפשר הרחבת הפיקוח על פעולותיהם של קמעונאי מזון גדולים שאינן מפקחות כיום שיש בהן כדי לפגוע בתחרות.	• רשות התחרות ראשית יודגש כי דו"ח המבקר כולל בסעיף זה טעות מהותית בכמות החנויות בעלות נתח שוק גבוה באזור ביקוש. כך, דו"ח המבקר משווה בין נתונים הכוללים חנויות מעבר לקו הירוק (ב-2021) לבין נתונים אשר אינם כוללים חנויות מעבר לקו הירוק (ב-2019). הדבר יוצר תמונה שגויה לפיה כמות החנויות בעלות נתח שוק של מעל 30% עלה באופן דרסטי בין 2019 ל-2021, אף על פי שהמצב הפוך. בפועל, אם מכלילים חנויות מעבר לקו הירוק: ב-2019 היו 151 חנויות עם נתח שוק של 30%-50, ו-62 חנויות עם נתח שוק מעל 50%. ב-2021 היו 153 חנויות עם נתח שוק של 30%-50 אך רק 57 חנויות עם נתח שוק של מעל 50% (ירידה של 1.4% בכמות החנויות בעלות נתח שוק מעל 30%). ללא חנויות מעבר לקו הירוק, ב-2019 היו 141 חנויות עם 30%-50 ו-53 חנויות עם מעל 50%, ב-2021 142 חנויות עם 30%-50, ו-47 חנויות עם מעל 50% (ירידה של 2.6% בכמות החנויות בעלות נתח שוק של מעל 30%). בהתייחס לעניין פגיעה דרך חנויות שאינן גדולות - החשש שעמד (ועדיין עומד) בבסיס חקיקת פרק התחרות הגיאוגרפית בחוק המזון הוא חשש מפגיעה בתחרות באמצעות תפיסת שטחי מסחר המתאימים לצרכי חנויות גדולות. ההגבלות הקיימות בחוק המזון, כפי שנקבע על ידי המחוקק, נוגעות אך לחנות גדולה של קמעונאי (שמוגדרת כחנות בעלת שטח מכירה הגדול מ-250 מ"ר). המחוקק ראה לנגד עיניו את הפגיעה הפוטנציאלית לפיה קמעונאי שיתפוס שטח מסחרי גדול הסמוך לשטח שלו, יוכל בצורה זו למנוע ממתחריו לפתוח חנות סמוך לחנותו של הקמעונאי. בעיה זו לא צפויה

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			להתעורר בכל הנוגע לסניפים קטנים, שכן בעיית המחסור בשטחי המסחר העשויה להיות רלוונטית לחנויות גדולות כמעט שאינה קיימת ביחס לחנויות קטנות. בהקשר זה יש להבהיר כי ככלל, לעמדת רשות התחרות מקטע קמעונאי המזון, להבדיל ממקטע ספקי המזון, הוא מקטע מבזר ואינו סובל מבעית ריכוזיות דווקא (הגם שאין בכך כדי להצביע בהכרח שמקטע הקמעונאים חף מבעיות תחרותיות). מדדי הריכוזיות בענף זה יורדים באופן עקבי במהלך השנים וכן מסתמנת מגמת התחזקות של קמעונאים קטנים, על חשבון הקמעונאים הגדולים. חנויות קטנות, בניגוד לחנויות גדולות, הוא תחום בעל חסמי כניסה נמוכים יותר, ומשכך לא ברור שקיימת בעיה תחרותית המצריכה חקיקה והתערבות רגולטורית שעלולה להיות בעוכרי המגמות החיוביות בתחום. לעניין הפגיעה המוזכרת בתחרות דרך התרחבות לשוק הסיטונאי, לאחרונה הכריזה רשות התחרות על שופרסל כספק גדול, לנוכח פעילותה הסיטונאית. קמעונאים שקונים את מוצרי הספקים דרך קמעונאי גדול, כמו שופרסל או רמי לוי, עושים זאת כיוון שאלה מציעים להם תנאי סחר טובים מהספקים עצמם (בין אם באמצעות מחירי המוצרים או הגעה לנקודות קצה). במקרה בו הקמעונאי הגדול יעלה את מחיריו או ישנה את תנאי הסחר, יפנה הקמעונאי הקטן אל היצרן עצמו על מנת לרכוש ממנו.
9	מכירות של מזון ומוצרי צריכה באונליין והשפעתן על התחרות הגיאוגרפית	מבדיקה שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה ביולי 2024, בחמישה אתרי אינטרנט של קמעונאים לממכר מזון באונליין, עבור שלושה מוצרים (חלב, לחם וביצים) שנקבע להם מחיר בפיקוח ממשלתי, נמצא כי בשני אתרי אינטרנט סומנו המוצרים עם השילוט "מוצרים בפיקוח"; באתר אחד סומנו חלק מן המוצרים (חלב ולחם); ובשני אתרים לא סומנו שלושת המוצרים. עוד נמצא כי באף אחד מהאתרים שנבדקו לא הוצגו המוצרים כאמור בהפרדה כלשהי משאר המוצרים כפי שנדרש בחנויות פיזיות לממכר מזון. לצד האמור, מבדיקה שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה ברשות התחרות בינואר 2024, נמצא כי רשות התחרות בחנה את השפעתה של העלייה ברכישות מזון באונליין ואת האופן שבו יש להביאה בחשבון בעת שתדון בבקשות למיזוגים בין קמעונאים, וכן בוצעו בחינות נוספות שהביאו לפרסום הבהרות לאופן יישום הוראות	• משרד הכלכלה והתעשייה - הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן הנושא עתיר משאבים, ככל שהיו כאלה לרשות נוכל לפעול למשל באמצעות זחלן שיבחן זאת באופן אוטומטי. כיום אנחנו עורכים ביקורות מזון בכ-20 סעיפים ואילו משרד הכלכלה בוחן רק את הנושא של מוצרים בפיקוח. מומלץ להעביר את הסמכות הזאת אלינו, כי ממילא פקחים שלנו נכנסים לבחון הוראות חוק שונות רבות ומגוונות. כפי שנמסר למבקר במסגרת הביקורת סוגיה זו עלתה על שולחנה של הרשות מבדיקות אשר נערכו באתרי מכירה אונליין. באותה העת גיבשה הרשות גילוי דעת לעוסקים אשר הופץ ב-12 באוגוסט 24. גילוי הדעת עוסק בגילוי מוצרים בפיקוח ממשלתי בשיווק אונליין ובו התייחסות לחובה הקבועה בעניין זה בחוק והאופן שבו יש ליישמה. הרשות ביצעה ומבצעת ככל האפשר אכיפה על אתרים לממכר מזון באינטרנט ובמסגרת זו מטופל גם נושא זה.

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	חוק המזון ברכישה מקוונת. עוד נמצא כי הרשות להגנת הצרכן בחנה את נושא הפגיעה האפשרית בצרכנים עקב רכישות מזון באונליין, עם זאת היא לא בחנה הצגה וסימון מוצרים שנקבע להם מחיר בפיקוח ממשלתי. בנוסף היא לא הוציאה הנחיות מיוחדות לקמעונאים במכירה באונליין בענף המזון, כמו מתן מענה להפרדה של מוצרי מזון שנקבע להם מחיר בפיקוח ממשלתי משאר המוצרים כמו בחנויות הפיזיות. מוצע לרשות התחרות להמשיך ולבחון את ההתפתחויות של הרכישות באונליין, ולבחון את השפעתן על הריכוזיות הגיאוגרפית של הקמעונאים בכלל ולא רק כשיקול בדיון בבקשות לאישור מיזוגים וככל שיידרש להציע תיקוני חקיקה לשם מניעת פגיעה בתחרות. עוד מוצע שהרשות להגנת הצרכן תמשיך לבצע מעקב ובדיקה של אתרי המכירה של הקמעונאים באונליין ותבדוק האם זכויות הצרכנים נשמרות וכלל המידע מוצג לצרכנים בהתאם לחוק, וככל שיידרש תוציא הנחיות מתאימות לקמעונאים.	• רשות התחרות ראשית יודגש כי בכל הנוגע לסימון מוצרים בפיקוח – הסמכות אינה אצל הממונה על התחרות אלא על הרשות להגנת הצרכן, וכי ד"ח המבקר לא מצא כל ליקוי בהתנהלותה של רשות התחרות בנושא זה. להשלמת התמונה יצוין כי מעבר לבחינה שנעשתה ברשות התחרות בדבר השפעתה של העלייה ברכישות מזון באונליין, בוצעו ברשות התחרות בחינות נוספות שהביאו לפרסום הבהרות לאופן יישום הוראות חוק המזון ברכישה מקוונת, במסגרת מסמך שאלות ותשובות שמפורסם באתר רשות התחרות. זאת ועוד, לנוכח התפתחות השוק המהירה בשוק האונליין, הרשות מתעדכנת ומבצעת בדיקות וכן התאמות במדיניות בהתאם לשינויים ולעולה מהשוק. המלצת המבקר מקובלת על רשות התחרות. כך היא פועלת וכך תמשיך לפעול.
10	נמצא כי בחלוף עשר שנים מיום חקיקתו של חוק המזון, השימוש באפליקציות להשוואת מחירים אינו נפוץ אצל הצרכנים. מנגד נמצא כי הן מצויות בשימוש אצל קמעונאים. ברבעון השלישי של 2023 החלה הרשות להגנת הצרכן בפרויקט בשיטת חזרת אמזון אך הפרויקט נמצא כעת בשלב פיתוח ראשוני והוא טרם יושם. מצב דברים זה, בו המידע לגבי המחירים אינו בשימוש תדיר ע"י הצרכנים, אלא בעיקר בפני הקמעונאים, אין בו כדי לעודד את הקמעונאים להפחית מחירים לשם משיכת לקוחות ואף עלול להביא לתוצאה הפוכה של העלאת מחירים. יצוין כי בעבר הועלו טענות על אפשרות השימוש בחובת הפרסום כפלטפורמה לתיאום מחירים בין הקמעונאים, זאת לצד תוצאות המחקר (לגבי השפעת חובת שקיפות המחירים על המחיר לצרכן) שהצביע כי בשנת 2015 לאחר שחובת שקיפות המחירים נכנסה לתוקף מחירי המזון ברשתות המפוקחות בחוק המזון ירדו בשיעור של 4% - 5%. נוסף על כך, מספר האפליקציות הפעילות ירד מאז הדוח הקודם משנת 2021 משלוש אפליקציות לשתי אפליקציות בלבד. השימוש המועט באפליקציות מצמצם את האפקטיביות	• משרד הכלכלה והתעשייה - הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן הרשות מפרסמת מעת לעת ברשתות החברתיות שלה, ומעודדת את הצרכנים להשתמש במנועי השוואת המחירים (אפליקציות צד ג'). פרסום זה מתבצע ללא עלות תוך שימוש ברשתות החברתיות של הרשות כאמור – זה הכלי היחידי שיש כרגע בידי הרשות על מנת לעודד את הצרכנים להשתמש באפליקציות. אם נרצה לבצע קמפיין תקשורתי רחב על פי הסטנדרט הפרסומי הראוי, יש להיערך לתקציב של כ- 2 מיליון ₪ עד 5 מיליון ₪. הרשות תשמח להוביל מהלך כזה כפי שעשתה בעבר במקרים דומים, אם יתקבל תקציב. על מנת לסבר את האוזן: בשנת 2018 ערכה הרשות סקר בנושא שימוש באפליקציות להשוואת מחירים, נמצא כי אחוזים ניכרים מהציבור מכירים את האפליקציות הקיימות להשוואת מחירים, אך מספר המשתמשים הקבועים בהן נשאר נמוך יחסית. הסקר שבוצע בקרב 505 משתתפים מצא כי 66.9% מהנשאלים היו מודעים לקיומם של כלי השוואת מחירים, אך רק 32.9% מהמשתמשים שהכירו את הכלים אכן עשו בהם שימוש קבוע או לא קבוע. 22.5% מהמשתתפים ציינו את הסרבול והבזבז בזמן כחסם מרכזי לשימוש באפליקציות הללו. כמו כן,

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	של חובת שקיפות המחירים שמטרתה להגביר את התחרות ולהביא להורדת מחירי המזון ומוצרי הצריכה. מוצע כי משרד הכלכלה והרשות להגנת הצרכן יבחנו את המודל הקיים של שקיפות המחירים, ואם הוא אכן משיג את המטרות שלמענו הוקם. עד להשלמת מודל הרמזור והפרויקט בשיתוף אמזון, על הרשות להגנת הצרכן להמשיך ולבחון אם קיימים כלים טכנולוגיים שעשויים לשפר את הנגשת המידע לצרכנים. מוצע לרשות הגנת הצרכן לבחון פרסום חוזר לציבור כדי לעודדו להשתמש באפליקציות האמורות ובתדירות גבוהה יותר בהתחשב בסדרי עדיפויות בחלוקת המשאבים העומדים לרשותה.	26.6% מהמשתמשים שהפסיקו להשתמש באפליקציות ציינו את אותם חסמים כסיבות להפסקת השימוש. לאור הממצאים הללו, הרשות ומשרד הכלכלה יצאו כאמור בקול קורא במטרה לעודד אפלקטורים למצוא פתרונות יעילים לקדם כלים להורדת יוקר המחיה על סמך מאגר הנתונים של השקיפות. היוזמה לא נשאה פרי. כמן כן מיד עם תיקון החוק והכנסת הפארם לחוק יצאה הרשות בקמפיין לעידוד השימוש באפליקציות להשוואת מחירים. הפרסום הביא לעלייה בשימוש באפליקציות בטווח הקצר, עם זאת, על אף העלייה המידית, נמצא כי לאורך זמן, רבים מהמשתמשים חזרו להרגלי הרכישה הרגילים שלהם והפסיקו להשתמש באפליקציות. בהבנה שקמפיינים קודמים לא הצליחו לעודד שימוש ארוך טווח במידע נדרשים פתרונות יצירתיים יותר שמבוססים על גישה מתקדמת לניהול כמויות המידע האדירות, באופן שמקל על הצרכנים לגשת למידע בצורה שתואמת את הצרכים שלהם ביומיום מבלי להדרש לחשיפת פרטי הצרכן. לדוגמא: • כאשר הצרכן משלם דרך אפליקציה או ארנק דיגיטלי, המערכת תוכל להציג לו אלטרנטיבות זולות יותר למוצרים שהוא רוכש, או להמליץ על חנויות סמוכות שמציעות מחירים טובים יותר. הצרכן מקבל את המידע במקום שבו הוא כבר פעיל, ללא צורך באפליקציה נפרדת. (יש לבדוק האם זה ישים והאם יש להם את המידע) • שילוב של נתוני המחירים במערכות קיימות של משלוחי מזון שתופסות תאוצה (כמו Wolt, תן ביס) כך שבזמן שהצרכן מבצע הזמנה הוא יוכל לראות את המחירים הזולים ביותר למוצרים דומים ברשתות השונות. כאשר הצרכן מחפש מוצר מסוים באפליקציה, יוצגו לו גם מחירים של מוצרים מקבילים או תחליפיים ברשתות אחרות, תוך הצגת פערי המחירים והאפשרות לחסוך על המוצרים הללו. היתרון שמדובר בשילוב טבעי עם תהליך רכישה אונליין, ללא צורך בפעולות נוספות מצד הצרכן, ובמקרה זה גם הצרכן הוא זה שמיוזמתו התקשר עם האפליקציה לשם הנוחות וחיסכון בזמן. • שיתוף פעולה עם מיזמים או שירותים שמסייעים לאוכלוסיות נזקקות או בעלי הכנסה נמוכה. למשל, ייתכן שהמידע יכול להיות משולב בתוכניות להבטחת ביטחון תזונתי, ביטוח לאומי ועוד.

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		השימוש במידע על מחירים בסדר גודל כזה דורש יצירת תמריצים פרקטיים לצרכנים ודרכים שמקלות עליהם לגשת למידע בצורה אוטומטית, ללא צורך בחיפוש יזום. גישה מבוססת התאמה אישית אוטומטית, שילוב עם שירותים מקוונים קיימים, ויצירת תמריצים כלכליים כמו Cashback יכולים להפוך את המידע לכלי שימושי בחיי היומיום של הצרכנים ולשמור על רלוונטיות מתמשכת. יצוין שהפלטפורמות להשוואת מחירים כיום מתבססות על מודל עסקי (כגון מכירת המידע הנצבר) שאינו מעודד אותם להשקיע בהן לטובת המשתמש. כל האמור דורש תקציבים רבים שאינם מצויים בידי הרשות.
11	משרד מבקר המדינה מצוין לחיוב את פעולות האכיפה של רשות התחרות, בעקבות הדוח הקודם, באמצעות פעולות יזומות לבחינת התקשירויות בין ספקים וקמעונאים, חקירת התבטאויות פומביות של ספקים וקמעונאים בשוק המזון ובעקבות כך הוצאת מכתבי שימוע לחברות ולעומדים בראש וכן פעולתה לגבי האיסור על סידור מדפים של ספקים גדולים אצל קמעונאים גדולים. על רשות התחרות להמשיך ולפקח באופן יזום על התקשירויות בין קמעונאים וספקים ולמנוע ניסיונות של תיאום מחירים בין היתר באמצעות התבטאויות בתקשורת. עוד מומלץ כי הרשות תכין תוכנית סדורה לבדיקת האיסור על סידור מדפים של ספקים גדולים ולאכיפת הוראות החוק בעניין זה. עוד מוצע כי רשות התחרות והרשות להגנת הצרכן שמבצעת ביקורות תקופתיות אצל הקמעונאים ומשמשת כתובת לתלונות על פגיעה בצרכנים, יבחנו דרכים לשתף פעולה להגברת אכיפת האיסור על סידור מדפים.	• משרד הכלכלה והתעשייה -הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן נושא סידור המדפים נמצא באחריות של רשות התחרות עם זאת שיתוף הפעולה בין רשות התחרות לרשות להגנת הצרכן יכול לכלול כמה כיווני פעולה שמטרתם לשפר את אכיפת האיסור על סידור מדפים. 1. הרשויות יכולות לשתף פעולה בקמפיינים שמיועדים לציבור כדי להעלות את המודעות לנושא סידור המדפים והשפעתו על התחרות והצרכנים. 2. הרשות להגנת הצרכן יכולה להפנות תלונות של צרכנים בנוגע להפרות הקשורות לסידור מדפים או תיאום מחירים לרשות התחרות, כאשר יש חשד להפרה של הוראות החוק הקשורות לתחרות. כך, התלונות ייבחנו גם בהיבט התחרותי וגם בהיבט הצרכני.
		• רשות התחרות רשות התחרות מודה על הציון לחיוב של פעולות האכיפה והאסדרה בהם נקטה בתחום המזון ומקבלת את המלצת המבקר להמשך פעילותה זו בעתיד.
12	נמצא כי מיום כניסתו לתוקף של חוק המזון ועד מועד סיום הביקורת לא בחנו משרד הכלכלה, רשות התחרות והרשות להגנת הצרכן, כל גוף בתחומן, את השפעתו הכוללת של חוק המזון על המחירים לצרכן ועל התחרותיות בענף המזון ובתחום מוצרי הצריכה דבר העשוי לצמצם את עליית מחירי המזון בשיעור של 5% - 10%. עם זאת, הם בחנו דרכים נוספות לקידום מטרות חוק המזון..	• משרד הכלכלה והתעשייה -הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן כאמור לעיל, הרשות כעת עורכת מחקר שמקיף את שווקי מוצרי הצריכה השוטפים בישראל (FMCG) שהם בעיקרם מזון, חומרי נקיון והגינה. המחקר מקיף את 20 השנים האחרונות ומתייחס למספר קטגוריות מזון והגינה. המחקר נועד לתת תמונת מצב לגבי השווקים כיום, מה קרה למותג המוביל ולמוצגים הקטנים (לרבות פרטיים) אשר אמורים להוות תחליף. הממצאים יוצגו בהרחבה לכלל הציבור.

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	מומלץ למשרד הכלכלה, לרשות התחרות ולרשות להגנת הצרכן לקבוע יעדים מדידים (כגון מספר הספקים שמוצריהם על המדף, מספר החנויות בשטח מסוים ומגוון המוצרים) כדי שיהיה אפשר להציג לפני מקבלי ההחלטות תמונת מצב עדכנית הנוגעת להשפעת חוק המזון על התחרויות בענף המזון ועל מחירי מוצרי המזון.	• רשות התחרות בהתאם להוראות סעיף 56 לחוק המזון, מדווחת הממונה על התחרות לשר הכלכלה מדי שנה על המידע והמדידים הבאים: תקנות, כללים והודעות שפורסמו בשנה החולפת; נתונים על פרק התחרות הגאוגרפית לרבות מספר החנויות באזורי הביקוש השונים ומגמות הדיווח לאורך השנים; החלטות בבקשות לפתיחת חנות; רשימות שפורסמו בהתאם לחוק; מדדי ריכוזיות בקרב קמעונאים וספקי מזון בחלוקה לקטגוריות; וכן, פעולות רשות התחרות בקשר עם חוק המזון. יצוין כי המלצת המבקר להצגת נתונים לא תוביל לגיבוש תמונת מצב באשר להשפעת חוק המזון על התחרויות בענף ועל מחירי המוצרים. נתונים אלו, כמו גם שינויים שחלים בהם, יכולים להיות תוצאה של השפעות רבות ושונות שאינן קשורות כלל לחוק המזון, כגון – הסרת חסמים (למשל בעקבות רפורמת מה שטוב לאירופה), הטלת מכסים או ביטולם, שינויים בשערי חליפין, מצב בטחוני, אירועים חיצוניים (כגון מגפת הקורונה) ועוד.
13	משרד מבקר המדינה מציין את מיפוי חסמי היבוא שביצעה רשות התחרות ואת הפעולות שנקטה לבחינת ההסכמות הקיימות בין יבואנים ישירים לקמעונאים הגדולים, ואת דרישתה לקבל ולבחון חוזי התקשרויות בין היבואנים הישירים לבין ספקיהם בחו"ל. עם זאת, נמצא כי משרד הכלכלה לא ביצע מיפוי של כלל החסמים העומדים בפני יבואן מקביל ואינו מודע לעבודה של רשות התחרות בנושא. מוצע לרשות התחרות לבדוק באופן עיתי את ההתקשרויות בין היבואנים הישירים לספקיהם או לדרוש מהספקים והיבואנים הישירים להביא לידיעתה כל שינוי רלוונטי בהסכם ההתקשרות עם הספקים שלהם בחו"ל. עוד מוצע כי משרד הכלכלה יעקוב בשיתוף רשות התחרות אחר יישום רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" שנועדה להסיר חסמי ייבוא ויבחן בהתאם חסמים שטרם הוסרו. כמו כן, מוצע למשרד הכלכלה ולרשות התחרות לפעול במידת הצורך למיפוי החסמים ולקביעת צעדים משלימים לצורך עדכון הרפורמה והסרת חסמים אלה וכן לפעול לשיתוף פעולה ולשיתוף תוצריהם באופן שוטף בנושאי העיסוק החופפים.	• רשות התחרות כפי שמציין המבקר לחיוב, רשות התחרות אכן ביצעה מיפוי של חסמי היבוא שאיתרה באמצעות שיחות יזומות ואגב בדיקות בהליכי אחרים, ונקטה פעולות לבחינת ההסכמות הקיימות בין יבואנים ישירים, כמו גם ספקים גדולים נוספים, לקמעונאים הגדולים. בניגוד להערכתו של המבקר כי משרד הכלכלה אינו מודע לעבודה של רשות התחרות בנושא, צוין כי מיפוי החסמים נשלח למשרד הכלכלה. כך, נשלחו למשרד הכלכלה מכתבים בנושא מיפוי חסמים לפעילות קמעונאים ביום 30.9.2021; בנושא מיפוי חסמי כשרות ביום 15.2.2022; ובנושא מיפוי חסמי תקינה מחייבת ודרכים מוצעות להסרתם ביום 27.9.2023; התנגדות לביטול הרפורמה להפחתת המכסים החקלאיים מדצמבר 2023. בנוסף, עובדי רשות התחרות מצויים בקשרי עבודה שוטפים עם עובדי משרד הכלכלה, ומעודכנים זה מזה בעבודתם, בפרט בתחום המזון. כמו כן, נשלח לראש רשות האסדרה מכתב בעניין ההצעה לקידום ייבוא חופשי לישראל של מוצרים המשווקים במדינות האיחוד האירופי, הכולל התייחסות לחסמים שעומדים בפני יבואנים, ביום 31.8.2023.

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בנוסף לדברים אלה, רשות התחרות לקחה חלק בוועדת היגוי לכניסת רשתות זרות לישראל, בראשות מנכ"ל משרד הכלכלה. הוועדה דנה בחסמי יבוא, בוועדה השתתפו גם נציגים ממשרד החקלאות, הבריאות והכלכלה.
14	מכסים על מוצרי מזון עולה כי אף ששיעור המכס האפקטיבי של עשרת מוצרי המזון ירד בשנת 2022 ל-19%, לעומת 36% בשנת 2019, לא ניכרה פגיעה של ממש בהכנסות המדינה ממכס, וערך היבוא של מוצרי מזון אלו עלה ביותר מ-1.1 מיליארד ש"ח (גידול של יותר מ-80%). מומלץ למשרד האוצר בשיתוף משרד הכלכלה ומשרד החקלאות להמשיך לבחון באופן תדיר את ההצדקה הכלכלית בהטלת מכסים על מוצרים אלו ואם היא משקפת איזון ראוי בין כל השיקולים הרלבנטיים, ולקדם במקרים המתאימים את הסרת חסמי היבוא והפחתת שיעורי המכס. זאת, הן כדי לעודד את היבוא לישראל והגדלת התחרות והן כדי לצמצם את עלויות היבואנים המגולגלות לצרכנים, שתי השפעות שכל אחת לכשעצמה יכולה לסייע בהורדת יוקר המחיה.	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר להבנת המשרד, הנתונים המצויים כליקוי אינם מצביעים על ליקוי המצריר הורדה נוספת של מכסים. ערך היבוא של מוצרי מזון עלה מאוד ולכן הכנסות המדינה ממכס לא נפגעו, למרות הירידה בשיעור המכס. להיפך, יש לקחת בחשבון את הסיכונים הנובעים מהגדלת התלות ביבוא במוצרי מזון בסיסיים. לישראל יש קשרי מסחר מצומצמים בלבד עם שכניה והיא אינה יכולה לסמוך על יבוא זה באופן רציף, לכן קיים צורך לחזק את הייצור המקומי, במיוחד במוצרים בסיסיים עם שרשראות אספקה רגישות ירידת המכסים על תוצרת חקלאית טרייה פגעה בייצור החקלאי ובביטחון המזון של מדינת ישראל, על ידי הגדלת היבוא ממדינות המזדהות עם אויבי ישראל ועלולות (ואף עושות את זה בפועל) להשתמש בסחר ככלי ליצירת לחץ על ישראל. המשברים הרבים של השנים האחרונות (פנדמיית הקורונה, מלחמת רוסיה באוקראינה, מלחמת "חרבות ברזל", משבר האקלים ועוד) מדגישים את הצורך לצמצום התלות ביבוא וחיזוק הייצור החקלאי המקומי. משברים אלה, ובפרט משבר האקלים, צפויים להחריף בעתיד ולכן משרד החקלאות וביטחון המזון, יחד עם כל הגופים הרלוונטיים, מגבש בימים אלה תוכנית לאומית לביטחון המזון עד שנת 2050 שמטרתו להבטיח אספקת מזון בריא ונגיש פיזית וכלכלית לטווח ארוך, תוך חיזוק ופיתוח ייצור המזון המקומי ושילוב מושכל עם יבוא על בסיס הערכת סיכונים.
15	הרפורמה בחקלאות בביקורת במשרדי האוצר והחקלאות נמצא כי משרד החקלאות גיבש תיקון לתקנות הגנת הצומח כאמור, אולם עם הקמתה של הממשלה החדשה בשנת 2022 אישור התיקון על ידי שר החקלאות לא קודם. 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	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר השירותים להגנת הצומח ולביקורת פועלים להתרת היבוא של מוצרים ממדינות בהתאם למתווה שנקבע בהחלטת ממשלה 195. ההחלטה יושמה במלואה על ידי השירותים להגנת הצומח - תוקן חוק הגנת הצומח, גובשה אמנת השירות להתרת יבוא פירות וירקות וגובש נוהל פנימי להסדרת היבוא. כמו כן, בוצע מיפוי עולמי ונפתחו תהליכי עבודה רבים

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	ממרכיביה, משרד האוצר והחקלאות לא הצליחו לגבש הסכמות לגבי מתן תמיכה ישירה לחקלאים כמענה להפחתת המכסים ופתיחת השוק ליבוא. הפחתות המכסים הביאו לירידה בהכנסות המדינה ממכס בכ-200 מיליון ש"ח לשנה. הרפורמה נעצרה בטרם הושלמה ולא נערך דיון לגבי ההשלכות של מהלך זה לאחר שהרפורמה בחקלאות הוקפאה על מגוון המוצרים החקלאיים בשווקים, על הכמות שלהם ומחירים. אי-אישור התקנות על ידי שר החקלאות מעכב את יישום הרפורמה ואת השגת התועלת הצפויה ממנה, ובאופן שניתן יהיה להקל את יבוא הפירות והירקות למאכל ולהוריד את יוקר המחיה. מומלץ כי משרדי האוצר והחקלאות יקבעו מסגרת זמן להקפאת הרפורמה בחקלאות או יציעו תוכנית חלופית שתיתן מענה לצורך בהורדת יוקר המחיה וקידום החקלאות המקומית. כמו כן, עליהם לבחון אם הפחתת המכסים בהיקף שנתי של 200 מיליון ש"ח השפיעו על מחירה של התוצרת החקלאית והמגוון שלה.	לפתיחת מדינות נוספות ליבוא מוצרי פירות וירקות שחלקם הסתיימו באישור יבוא. בעקבות פעילות הגנת הצומח מיובא כיום מגוון רב של ירקות ופירות ממגוון רחב של מדינות. הורדת המכסים שגובשה במסגרת הרפורמה נעצרה אחרי שתי פעימות, עקב השלכותיה השליליות לייצור החקלאי. חשוב לציין שלמרות הורדת המכסים שבוצעה ענף החקלאות לא קיבל תקציבי תמיכה שהובטחו. התוכנית הלאומית לביטחון מזון שמגובשת בימים אלה תהווה מסגרת חלופית לרפורמה, תיצור וודאות לענף החקלאות ותאפשר הרחבת הייצור המקומי כמענה ליוקר המחיה. הקלה על יבוא אינה פתרון ליוקר המחיה אם התוצאה היא יצירת תלות ביבוא ממדינות קרובות עם עלויות ייצור נמוכות שאינן ידידותיות לישראל, ואף יכולה לסכן את אספקת המזון העתידית.
16	מקרה בוחן - ענבים	מצא כי הפחתת המכס על הענבים לבדה לא הביאה לגידול משמעותי בהיצע, לאחר הפחתת המכס בשנת 2023 עם 13,607 טונות שנמכרו באותה שנה לעומת 12,314 טונות 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 (שגם ניתן לייבא ממנה בהובלה ימית), והדבר שכנראה תרם לגידול בהיצע של המוצר ולירידה ניכרת במחירו. מומלץ כי היחידה להגנת הצומח תמשיך לפתוח מדינות נוספות ליבוא ענבים, לצורך הגדלת מקורות יבוא שיעמדו לרשות היבואנים, שיביאו לגידול בהיצע בישראל ואולי אף להפחתה ניכרת במחיר הענבים. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות היוזמות 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. מומלץ ליחידה להגנת הצומח לבצע מעקב אחר ההשפעה של הצעדים שננקטו ולהמשיך

• משרד החקלאות ופיתוח הכפר

בהתאם להחלטת ממשלה בוצע מיפוי נגעים עולמי לענבים על ידי השירותים להגנת הצומח ונעשתה פניה יזומה לשלוש מדינות על מנת להתחיל מולן דיון מקצועי בעניין דרישות הייבוא.

חשוב לציין שייבוא ענבים בחודשי החורב מתאפשר רק ממספר מצומצם של מדינות בחצי כדור הארץ הדרומי. בנייתו מקרה הבוחן בדו"ח בדו"ח המבקר מוצגים מרווחי שיווק גבוהים מאוד בין עלות היבוא של ענבים מדרום אפריקה ובין מחירי המכירה לצרכן – עדות לחוסר תחרות בשרשרת השיווק בישראל.

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	בפעולות יזומות פרו אקטיביים להסרת החסמים והתרת יבוא של מוצרים נוספים והרחבת המדינות המאפשרות ליבוא כמו במקרה האננס.	
17	נמצא כי עד למועד סיום הביקורת משרד הבריאות לא עמד בלוחות הזמנים שעליהם המליצה הוועדה לבחינת הכללתם של תקנים בתוספת הרביעית לחוק התקנים (הכללה כאמור מאפשרת 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 רשימות של שמונה תקנים מרשימה ב' בתחילת 2024 כפי שקבעה הוועדה. ייתכן כי לפרוץ מלחמת חרבות ברזל באוקטובר 2023 הייתה השפעה על כך. משכך, יבוא ומכירת מוצרים שעליהם חלים תקנים אלו אפשרית רק בעבור מוצרים העומדים בתקינה הישראלית הייחודית, דבר שיכול שיש בו להגביל את היבוא שלא לצורך. בין המוצרים שעליהם חלות מגבלות אלו כלולים לדוגמה שמן זית, שוקולד, דבש ומוצרי דבש. נוסף על כך יש תקנים ייחודיים בישראל העוסקים בכושר השתמרות לשימורי פירות וירקות, לשימורי ירקות כבושים או מוחמצים בחומץ או בחומצות מאכל, לשימורי דגים בשמן, למוצרי עגבניות משומרות ועוד. על משרד הבריאות להשלים בהקדם את ביטול רשימותם של תקנים ישראליים ייחודיים שעלולים להגביל את היבוא לישראל שלא לצורך.	• משרד הבריאות כפי שגם מפורט בדו"ח, משרד הבריאות השלים בעת האחרונה את תיקון 10 לחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015 (להלן "התיקון"). במסגרת התיקון אומצו עשרות תקנות דין אירופאיות לחקיקת המזון הישראלית ויחליפו תקנות ותקנים ישראליים. אימוץ התקנות וייעול תהליך ייבוא במסגרת ייבואן נאות במסלול האירופי (להלן "המסלול") יאפשר יבוא מגוון רחב יותר של מוצרים מאירופה בצורה מהירה ופשוטה תוך שמירה על בריאות הציבור. החוק עבר בהסכמה רחבה, לאחר דיון מעמיק שנמשך לאורך שבע עשרה ישיבות בוועדת הבריאות של הכנסת ולאחר שנשמעו ונלכחו בחשבון בקשות של יבואני מזון ויצרני מזון. במסגרת התיקון לחוק, יתאפשר ליבואנים נאותים במסלול האירופי להביא מוצרים בעלי תקן ישראלי ייחודי גם אם המוצרים לא עומד בתקן הישראלי אלא עומדים בתקן האירופי המקביל לתקן הישראלי. בכך למעשה מוסרת ההגבלה הקיימת כיום. לגבי תקני בטיחות מזון, כגון תקן 143 המגדיר את הבדיקות לכושר השתמרות של שימורים שונים, התבצעה סקירה מקיפה של שיטות חלופיות לבדיקת כושר השתמרות בחקיקה האירופית. בתום הסקירה המקצועית לא נמצאה רגולציה תואמת בחקיקה האירופית ומשכך שירות המזון הבהיר לעוסקים במזון כי התקן עודנו בתוקף, אולם כפתרון לבעיות בייבוא שעלולות להיווצר, ניתן לקבל את הצהרת היצרנים לביצוע בדיקות עצמיות לסטריליות מסחרית של המוצרים, עם זאת במסגרת הפיקוח והאכיפה בדרכי השיווק ותקינות המוצרים תיבחן בהתאם לתקן 143.
18	תקן 1145 מגדיר סימונים ייחודיים, שמורכבותם דורשת מומחיות רבה. כדי לייבא את המוצרים האלה יש הכרח להעסיק מומחה לתקינה הישראלית, ולהדביק על גביהם תווית עם טבלה תזונתית ורשימת מרכיבים שאינה זהה בהכרח לנהוג בשווקים עולמיים מרכזיים ובשוק האירופי.	• משרד הבריאות במסגרת התיקון, אומצה התקנה האירופית שמספרה 1169/2011 העוסקת בסימון מזון ארוז. התקנה האירופית היא זו שתחול על מי שמיבא מזון במסלול היבואן הנאות במסלול האירופי ובכך החסמים הקיימים כיום על יבואני מזון שמשווק באירופה בכל הנוגע לדרישות הסימון הייחודיות

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	דרישות ייחודיות אלו נועדו להגביר את ההגנה על בריאות הציבור, אך מתבטאות בתוספת עלויות המתגלגלת לצרכן, ולכן ככל שיקור המחייה עולה יש חשיבות שמשרד הבריאות בשיתוף הרשות להגנת הצרכן יוודאו שדרישות התקן משקפות איזון ראוי בין שיקולי טובת הציבור במישור הבריאותי לבין שיקולי טובת הציבור במישור הכלכלי שיכול לדבר 'יבואנים' להביא להוזלת מוצרים מסוימים בשיעור של עד כ-10%. מומלץ למשרד הבריאות ולרשות להגנת הצרכן להשלים בהקדם את הבחינה הנוגעת להתאמת סימון המזון לסימון המקובל באירופה, ולבחון ביצוע שינויים ברגולציה ובתקן 1145 המחייב סימון מזון ארוז מראש, שביאו להקלה בבירוקратיה הכרוכה ביישום ולהקטנת העלויות הנלוות תוך שמירה על בריאות הציבור.	בישראל, כבר לא יהיו קיימים יותר, למעט החרגות לעניין סימון בסמלים אדומים וכפיות סוכר. • משרד הכלכלה והתעשייה -הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן הסרת חסמי ייבוא מטופלת ברשות באמצעות תיקון לצו הגנת הצרכן (סימון ואריזה של מוצרי מזון), התשנ"ט-1998 המסדיר את הוראות הסימון על מוצרי מזון ארוז מראש. תיקון הצו נעשה כצעד משלים לרפורמה שקודמה בתחום המזון והוא מקודם בשני שלבים: בשלב א' עודכן הצו כך שנותרו בו הוראות סימון לגבי מוצרים שיש לגביהם תקן ישראלי רשמי ולגבי מוצרים שקיימת לגביהם הוראות סימון מקבילות במהותן בדירקטיבה האירופאית. מספר המוצרים בצו ירד מ-127 ל-28. התיקון פורסם ונכנס לתוקף ביום 18.02.24. במסגרת שלב ב' בוחנת הרשות את ההוראות המקבילות באירופה על מנת להתאימן ביחס למוצרים שנותרו בצו בהתאם לשלב א. ממתינים למשרד הבריאות שישלח להערות את ההתאמות שנעשו בתקן 1145 לתקן האירופאי 1169 יבואנים נאותים יוכלו לעמוד בהנחיות תקן 1169 מ-1/1/25 או לחילופין לבחור לעמוד בתקן 1145. לשאר היבואנים יש תקופת התארגנות של 3 שנים מאחר וקיים להם צורך בהתאמת האריזות. כשהתקן יגיע לרשות נעבור עליו במטרה לבחון האם יש סוגיות צרכניות שלא קיבלו מענה או קיבלו מענה שאינו מגן על הצרכן.
19	מצא כי שירות המזון טרם ערך עבודת מטה מקצועית לבחינת אפשרות לאמץ את התקינה האירופאית 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 ביבוא לישראל שלא בהכרח לצורך. מומלץ לשירות המזון להשלים פעולותיו לבחינת אימוץ התקינה האירופאית להימצאות ליסטריה במזון בשינויים הנדרשים להבטחת בריאות הציבור בישראל לשם הגדלת היבוא והתחרות והקטנת יוקר המחיה ולפעול ליישומה.	• משרד הבריאות שירות המזון עורך עבודה מקיפה לבחינת האפשרות לאמץ את התקינה האירופאית לגבי רמות ליסטריה במזון. תהליך זה כולל השוואה מקצועית ומדוקדקת של התקנות האירופיות השונות לעומת התקנות המקומיות, תוך בחינת ההתאמות לצרכים ולתנאים של בריאות הציבור בישראל, לרבות כניסה לתוקף חובת יישום מערכת בטיחות מזון עצמית מבוססת על עקרונות HACCP לכלל יצרני המזון, כתנאי לקבלת רישיון ייצור וכן חובת יישום מערכת בטיחות מזון עצמית של משווקים לצורך המשך הבטחת בטיחות המזון גם בסוף שרשרת הייצור.

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		במסגרת ההתאמה לאימוץ הרגולציה האירופית בנוגע לרמות ליסטריות במזון, משרד הבריאות יזם מכרז חמש שנתי למעבדות לבדיקת רמות ליסטריות במוצרי מזון. המכרז מתמקד בבחירת מעבדות המצוידות ביכולות טכנולוגיות מתקדמות וניסיון בביצוע בדיקות מיקרוביולוגיות מדויקות ומהימנות לזיהוי וכימות של חיידקי ליסטריות, כדי להבטיח את בטיחות המזון והציבור. בימים אלו בוחן האיחוד האירופי אפשרות של "הקשחת עמדות" בעניין פתוגן זה, ושירות המזון ימשיך ללמוד ולעקוב אחר עדכוני הרגולציה האירופית על מנת לבצע במידת הצורך את ההתאמות הנדרשות. בסיום הבדיקה המקיפה הכוללת בדיקות מוצרים בדרכי היבוא והשיווק תתקבל החלטה מושכלת לגבי התאמת רמות הליסטריות בישראל לאלה המצויות בחקיקה האירופית.
20	הרפורמה ביבוא מזון רגיש לטענת היבואנים, התנאים ברפורמה ביבוא מזון לפי המסלול האירופי שנועדה לאפשר יבוא מבלי לדגום את המזון ולעכבו בנמל הכניסה, אינם נותנים להם מענה שלם. למשל, חוסר היכולת לייבא במכולה אחת מוצרים הנכללים ברפורמה ומוצרים שאינם נכללים בה וכן מכולות שנעצרות בנמלים ומוצאות מהמסלול האירופי בשל הימצאות של מוצר אחד, מבין כמה אחרים, החייב רק הוא בבדיקה אחת לשלושה חודשים; לעיתים יבואן (ישיר או לא ישיר) מתקשה להשיג מהיצרן את כל המסמכים המאפיינים את המוצר ומעידים על עמידתו ברגולציה האירופית. (מסמכים אלו נדרשים בישראל לצורך יבוא המוצר במסלול האירופי, והם אינם נדרשים לצורך הפצת המוצר באירופה); יבואן מקביל יכול לייבא מוצר מזון שיוצר רק במפעל הספציפי שממנו מייבא היבואן הישיר, והמוצרים צריכים להיות זהים בכל תכונותיהם, לרבות סוג האריזה. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לבחון אם רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" שאושרה, נותנת מענה לקשיים שהעלו היבואנים ושיתכן ונותרו בהליכי היבוא. למשל, חוסר היכולת לייבא במכולה אחת מוצרים הנכללים ברפורמה ומוצרים שאינם נכללים בה וכן מכולות שנעצרות בנמלים ומוצאות מהמסלול האירופי בשל הימצאות של מוצר	• משרד הבריאות בהתאם לסעיף 186(1) לחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון) יש סמכות למפקח בתחנת הסגר לבדוק משלוח מזון, כולו או חלקו, כתנאי למתן תעודת שחרור בהתקיים מקרים מסוימים. אחד המקרים בהם יש למפקח סמכות שכזו היא מקרה בו המשלוח כולל מזון רגיש שאינו מיובא במסלול האירופי. מסעיף החוק עולה אם כן כי הסיטואציה אותה מתארים היבואנים אינה מחויבת המציאות, וכי הדברים נתונים לשיקול דעתו של המפקח בתחנת הסגר האם לבדוק את כל המכולה או רק את המזון הרגיש שאינו מיובא במסלול האירופי. שירות המזון יחדד את ההנחיות למפקחים להפעיל שיקול דעת תוך בחינת ניהול סיכונים בכל מקרה ומקרה בנוגע למקרים המתוארים בדו"ח המבקר. עם זאת, מומלץ כי גם היבואנים יבחנו את התנהלותם בנושא ויהיו מודעים לסעיף החוק.

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	אחד, מבין כמה אחרים, החייב רק הוא בבדיקה, ולאמץ תהליכי יבוא שייצמצמו ככל שניתן את המגבלות הרגולטוריות.	
21	נמצא שיש כ-150 יבואנים גדולים בתחום המזון שאינם עוברים למסלול האירופי כיבואן נאות, ומרבית היבוא של המזון הרגיש ממשיך להגיע במסלול הדורש אישור יבוא מראש ובדיקות בשער הכניסה לישראל על אף שהדבר כרוך בעלויות גבוהות יותר. מנתוני משרד הכלכלה עולה שיבואן המייבא מוצרי חלב מסוימים, במסלול האירופי יכול לחסוך כ-11% מעלות המכר לעומת יבואן המייבא במסלול הרגיל. העדפת מסלול היבוא היקר יותר על ידי היבואנים עשויה ללמד שבכוחם להעמיס את העלויות הנוספות על הצרכן ושהשוק אינו תחרותי מספיק והם אינם חשופים לתחרות מספיקה מצד יבואנים מתחרים. מוצע למשרד הבריאות, לרשות התחרות ולמשרד הכלכלה והאוצר לשפר את תנאי השוק ואת התחרות, וכן היבטים נוספים, בכל הקשור לאישור היבוא של קטגוריות המזון שבהן היבואנים מעדיפים לייבא מזון רגיש במסלול הדורש אישור מראש ובדיקות בשער הכניסה לישראל, וזאת על אף העלויות הנוספות הכרוכות בו שבסופו של תהליך הן מתגלגלות כנוספות עלות על המוצר שהצרכנים הם אלה שנושאים בה.	• משרד הבריאות המשרד אינו עוסק בשיקולים הכלכליים של יבואני מזון במסגרתם הם מחליטים האם להיות יבואנים נאותים או לא או מתערב בשיקולים איזה סוג מזון לייבא. שירות המזון סבור שהתיקון שהביא להרחבת אימוץ הרגולציה האירופית והסרת חסמי רגולציה לצד פישוט הליך היבוא של מזון במסלול האירופי, צפוי להוות תמריץ חיובי עבור יבואני המזון להיות יבואנים נאותים במסלול האירופי ויוביל לעליה במספר היבואנים ומספר המוצרים המיובאים במסלול זה. • רשות התחרות הסמכויות לשפר את תנאי השוק בכל הקשור לאישור היבוא של קטגוריות מזון אינן מצויות אצל רשות התחרות. עם זאת, רשות התחרות תשמח לקחת חלק בכל הליך ממשלתי להסרת חסמי יבוא ובכלל זאת חסמים מכסיים - שנועדו להגן על שחקנים מקומיים מפני תחרות. עמדתה העקרונית של רשות התחרות היא כי יש להסיר חסמים בפני יבוא. ביטול מכסים ועידוד התחרות צפוי לעודד את התעשייה המקומית להתייעל ולפתח מוצרים באיכות טובה יותר ובמחיר זול יותר. למשל, בדצמבר 2023 רשות התחרות התנגדה לביטול הרפורמה להפחתת המכסים החקלאיים במכתב ששלחה בדצמבר 2023. יחד עם זאת, העובדה כי ישנם יבואנים אשר מסרבים לעבור למסלול האירופי כיבואן נאות, אין פירושה בהכרח שבכוחם להשית את עלות המכר הנוספת על הצרכן ועליו בלבד. אפשר שלמעבר עצמו יש עלויות; או שהיבואנים אינם מודעים לאפשרות לעבור למסלול נוח יותר. מכאן שהשקעת מאמצים דווקא בשווקים בהם יבואנים בוחרים שלא לעבור למסלול יבואן נאות לא בהכרח תוביל לבחירה יעילה של שווקים לבחינה, כאשר ישנם שיקולים אחרים שעשויים להיות רלוונטיים יותר.

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

22	ענף הירקות הקפואים	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		נמצא כי הקצאת מכסות בהיקף מצומצם והפחתת שיעורי המכס לא הביאו לירידת מחירים. אין בשיעורי מכס של 12% על אפונה קפואה ושל 8.4% על שעועית קפואה כדי להסביר לבדם את הפערים במחיר לצרכן (122.9% ו-116%, בהתאמה) בין ישראל למדינות נבחרות. עולה כי קיימים חסמים נוספים ליבוא ירקות קפואים, ובכללם חסמים מתוקף תקנות משרד הבריאות בדבר הימצאות חיידיקים שאינה תואמת את המקובל באירופה וחסמי מכס. חסמים אלה תורמים להפרשי המחירים של למעלה מ-100% ברוב מוצרי הירקות הקפואים הנמכרים בחו"ל בהשוואה למחירי המוצרים הנמכרים בישראל. מומלץ לרשות התחרות ולמשרדי האוצר והבריאות לנקוט צעדים נוספים, מעבר לביטול המכס או הפחתתו, שיביאו לצמצום הריכוזיות ופתיחת השוק לתחרות, תוך שמירה על איזון בין צרכים כלכליים, תחרותיים ובריאותיים.	• רשות התחרות רשות התחרות תומכת בהסרת חסמים ליבוא, והמלצת המבקר מקובלת עליה. יחד עם זאת יש לתת את הדעת לכך שההבדל בשיעור המכס לא מבטא את סך הבדלי העלויות בין מדינות נבחרות באירופה לבין ישראל, כאשר על יבואן מוטלות עלויות כמו שילוח, כשרות והפצה (בהקפאה), כך שמדובר בהפצה מורכבת). במאמר מוסגר נציין כי קביעת המבקר בדבר פערי המחיר בין ישראל לאירופה מבוססת על "איתור מוצר דומה שנמכר בכל אחת ממדינות המדגם" וכן לא ברור כיצד חושב המחיר בישראל, באופן שמטיל ספק באפקטיביות ההשוואה. יתר על כן, ההשוואה נערכה מבלי להתייחס למע"מ השונה המוטל בכל מדינה על המוצרים.
23	ענף הלחמים ממקח מלא	עולה 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 היחס בין מחיר הלחם המלא למחיר הלחם הלבן הפרום והארוז (מפוקח) הוא 207%, ופערי המחירים בקטגוריות שנבחנו בין ישראל למדינות נבחרות הם 82%. כמו כן, בירקות הקפואים קיימים מכסים גבוהים וריכוזיות של ספק דומיננטי בשוק שיש להם השפעה על מחיר המוצרים לצרכן ופערי מחירים של עד כ-161% לעומת חו"ל. מחירים הגבוה של מוצרים שנחשבים מוצרים בריאים עלול לצמצם את צריכתם על ידי הציבור. נוכח המחירים הגבוהים של מוצרים בריאים והחשיבות המרובה בצריכתם מוצע למשרד האוצר לעקוב אחר האפקטיביות של פתיחת מכסות והפחתת המכסים, בהיקפם ורמתם הנוכחית, על המחיר הקמעונאי לצרכן, תוך בחינת המשמעויות לגבי גידול מוצרי החקלאות בישראל. מומלץ לרשות התחרות לבחון את התחרות בענפים הרלבנטיים ולהמליץ לגורם הרלוונטי על דרכים להגברתה. מומלץ לוועדות הפיקוח על המחירים המשותפות של משרד האוצר	• רשות התחרות רשות התחרות מקבלת את המלצת המבקר ותשמח לייעץ ולסייע לגורמי הממשלה המוסמכים בנושא. • משרד החקלאות ופיתוח הכפר בסעיף זה יש ערוב של נושאים שונים כמו הלחם האחיד מול לחם מלא, מוצרי ירקות קפואים וכן מדיניות פיקוח מחירים ומדיניות יבוא. נושאי הלחם והירקות הקפואים הינם בסמכות משרד הכלכלה. רק נציין כאן כי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים לא פועל מהעילה של העדפת מוצרים בריאים ועל מנת לפעול במסגרת פיקוח מחירים להעדפת מוצרים בריאים ככל שיוחלט על כך יש מקום לתקן את החוק. נציין כי הנושא עלה פעמים רבות בוועדת המחירים ולא התקבלה המלצה לפקח על מוצרים מטעמי בריאות. לעניין הירקות הקפואים נציין כי ערכנו בעבר ניתוח תחרותי לענף ומצאנו כי הצורך הוא בהגברת תחרות פנימית ולא בחשיפה ליבוא נוספת על חשיפה הרבה שכבר קיימת בענף. דווקא חשיפה ליבוא עלולה לפגוע ביצרנים שאינם המונופול בענף מה שעלול להקטין את התחרות בענף.

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	והכלכלה או החקלאות בהתייעצות עם רשות התחרות להגדיר את קטגוריות המזון הבריא המאופייין על ידי משרד הבריאות, לרבות הלחם המלא, ולהשתמש בכלים העומדים לרשותן להוזלת מחירו בשוק. מומלץ למשרד הבריאות לקדם במידת הצורך תיקוני חקיקה להחלת פיקוח מחירים על מוצרי מזון בעילה של דאגה לבריאות הציבור בכדי לעודד את הציבור לצרוך מזון בריא.	
24	נמצא כי אף שעברו שש שנים מאז התחייבות משרד הבריאות בדיוני וועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת לבדוק את אפשרות צירופה של דרום קוריה לרשימת המדינות המוכרות ליבוא במסלול נוסטיפקציה, טרם הושלם התהליך ודרום קוריה לא צורפה לרשימה. עיכוב בהרחבת הרשימה של המדינות המוכרות ליבוא מצמצם את מגוון המוצרים המיובאים לישראל ומגביל את התחרות. מומלץ למשרד הבריאות לעקוב אחר יישום רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" שנועדה להסיר חסמי יבוא ויבחנו אם יש צורך בעדכונה בתחום התמרוקים או בצעדים משלימים להסרת חסמים שיכולו שעדיין נותרו לשם הצלחתה בהורדת מחירים לצרכנים.	מדינות מאושרות ליבוא תמרוקים במסלול נוסטיפקציה
25	נוכח פער המחירים הגבוה של התמרוקים בין המדינות שנדגמו לבין ישראל (פער מחיר של עד כ-400%), ונוכח החסמים שהיבואנים המקבילים מציגים לגבי הרפורמה, ובהם החסמים האלה: אין מענה במקרים שבהם יבואן מקביל מוצא את אותו מוצר הנמכר בישראל מאותו יצרן ומאותו מפעל, אם אין התאמה בסוג האריזה; אין מענה על יבוא מקביל של מוצרים נוספים, למשל מגוון רחב של תכשירי איפור, כמו פודרה שאינה דחוסה; לא ניתן לייבא מוצרים תואמים של אותו יצרן הנמכרים באירופה ואינם מיוצרים באותו מפעל שממנו מייבא היבואן הישיר. כמו כן, בדיקת הבטיחות למוצר המיובא במסלול יבוא מקביל למוצר ייחוס אורכת לעיתים כ-21 ימים, הדבר יוצר נטל רגולטורי שמקשה על תהליך היבוא והפחתת הבירוקרטיה, ויש לו משמעות כלכלית ליבואנים המקבילים; נראה כי היצרנים בחו"ל מעדיפים למכור את המוצרים במחיר	מסלול יבוא מקביל של תמרוק על בסיס אישור התאמה לתמרוק הייחוס

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

תגובות הגופים המבוקרים	תוכן הליקוי/ההמלצה	כותרת	
	גבוה בישראל באמצעות יבואן ישיר, והם מערימים קשיים על מפיצים בחו"ל כך שלא יוכלו למכור ליבואנים מקבילים ועדיין קיימים תנאי שוק ורגולציה המקשים על הגדלת היקף היבוא המקביל ופתיחת השוק לתחרות, עולה שהצעדים שנקטו טרם הביאו לשיפור מצב הצרכן הישראלי כך שידמה למצב הצרכן האירופאי. מומלץ שמחלקת תמרוקים במשרד הבריאות, בשיתוף משרדי הכלכלה והאוצר, לאחר ביצוע הליכי ניהול סיכונים, ינקטו בצעדים ויזמו מהלכים נוספים שיאפשרו להגדיל את מספר התמרוקים שניתן לייבא במסלול יבוא מקביל ולהרחיב את המגוון שלהם.		
• משרד ראש הממשלה מזכירות הממשלה: ראש הממשלה עומד בראשות ועדת השרים וכל שתתקבל פנייה לכינוסה של ועדת השרים, תפעל מזכירות הממשלה לכנסה. המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה משמשת כגוף המטה של ועדת השרים והיא אמונה על המעקב בכל הקשור להחלטותיה. המועצה הלאומית לכלכלה: כאמור בדו"ח עצמו, הרפורמה המרכזית שקודמה בוועדת השרים למאבק ביוקר המחיה, שכללה מספר דברי חקיקה, עברה במלואה בכנסת. כעת, כפי שצוין בדו"ח, יש לתת למשרדים השונים שהות ליישמה ולאחר מכן להתחיל לבצע מעקב אחר היישום. במסגרת תוכנית העבודה של הוועדה, היא תתכנס גם למטרה חשובה זו. מעבר לכך, עבודת ועדת השרים אינה מתמצה אך ורק בהתכנסויות הוועדה, אלא בעבודת המטה המתבצעת לפני כל ישיבה ולאחריה. כך, בשבועות האחרונים מתבצעת על ידי המועצה הלאומית לכלכלה עבודת מטה מול מספר משרדי ממשלה, כגון משרד התחבורה, לטובת הבאת נושאים נוספים לשולחנה של ועדת השרים. גם נושא זה נמצא בתוכנית העבודה של הוועדה.	בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי ועדת השרים למאבק ביוקר המחיה הוקמה ביוני 2023 ונכון למועד סיום הביקורת, היא התכנסה שבע פעמים: פעמיים ביוני 2023, פעמיים ביולי 2023 ופעמיים 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. מומלץ כי הוועדה תקפיד להתכנס באופן עיתי כדי לקדם את הנושאים לשמם הוקמה ולדון בנושאים המשפיעים על יוקר המחיה. כמו כן מומלץ שהיא תתאם בין הגופים הרלוונטיים תוך מיפוי הכלים שעומדים לרשותם ובמידת הצורך להציע כלים נוספים גם באמצעות תיקוני חקיקה אם נדרש, כל זאת כדי לצמצם את עליות המחירים כפי שנצפו מאז פרסום הדוח הקודם וגם במהלך שנת 2024 שבה היו כמה עליות מחירים. על ראש הממשלה, שרי האוצר, הכלכלה, הבריאות, החקלאות ושרים אחרים (השרה להגנת הסביבה, שר האגריקה והתשתיות, שר הרווחה והביטחון החברתי, השר לשירותי דת, שר הבינוי והשיכון, שר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, שר התקשורת, שר התיירות ושר העלייה והקליטה) ששותפים לעבודת הוועדה לבצע מעקב אחר יישום	ועדות לטיפול ביוקר המחיה	26
• המשרד להגנת הסביבה השרה להגנת הסביבה מכירה את עבודת הוועדה, משתתפת בדיונים ומקבלת את המלצת המבקר.			

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים	כותרת	
הרפורמות ותוצאותיהן, לרבות רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" ולפעול בהתאם.	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר אחת מההמלצות הוועדה הייתה קידום נושא חקיקת חוק המזון - אימוץ תקינה אירופית אשר כבר קודם מאז. • משרד הרווחה והביטחון החברתי המשרד מודה למשרד מבקר המדינה על ההמלצה החשובה. אף שאינו המשרד המוביל בנושא, המשרד מכיר בחשיבות המאבק ביוקר המחיה ומתחייב להשתתף באופן פעיל בכל ישיבות ועדת השרים שייקבעו. המשרד יתרום מהידע והניסיון שקיים אצלו, יסייע במיפוי ההשפעות העל אוכלוסיות מוחלשות וישתתף במאמצים לגיבוש פתרונות. המשרד ימשיך לעקוב אחר יישום הרפורמות ויפעל בהתאם להחלטות הוועדה ולצרכים העולים מהשטח. • משרד התקשורת בראשית הדברים יציין, כי משרד התקשורת איננו מרכז את פעילות וועדת השרים למאבק ביוקר המחיה. עם זאת המשרד פועל לקידום תחרות והורדת מחירים במשק התקשורת, כדוגמת הורדת מחירי השוק הסיטונאי של תשתיות תקשורת ניידות פאסיביות של חברת בזק (אשר בוצע בשנה האחרונה בקרוב ל- 40%) ואשר משפיעה על עלויות השירותים לצרכן. בנוסף לכך, המשרד פועל להשלמת פרישת סיבים אופטיים לכל משקי הבית בישראל הנגישים כיום ללמעלה מ- 85% ממשקי הבית בישראל, וכתוצאה ממדיניות המשרד, נפרסו באזורים נרחבים 2-3 רשתות סיבים באופן המעודד את התחרות הן על המחירים והן על איכות השירות. באזורים שבהם נפרשה רשת אחת היא מחוייבת להיות מוצעת גם למתחרים אחרים שיכולים להציע על גביה את שירותיהם בתעריף מפותח ובכך מתאפשרת תחרות מחירים גם באזורים אלה. עוד נוסף כי בשנת 2022 פורסם באתר 'Statista' במסגרת מחקר שנעשה בין 233 מדינות, כי לישראל יש את מחירי הסלולר הזולים בעולם. בהתייחס לסוגיית תקינה של ציוד הרדיו המיובא, משרד התקשורת פועל מול המשתמשים השותפים בתדרים, לפינוי תדרים רלוונטיים ופתיחת השוק הישראלי לייבוא של ציוד בתקינה האירופית. כך למשל המשרד פרסם בחודש אוגוסט שימוע לפתיחת תחום תדרים בגלים מילימטרים, אשר		

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		יאפשר שימוש נרחב בציוד בתקינה אירופאית לשימושי IOT בישראל. הדבר יאפשר הורדת מחירים נוספת שכן ככלל עלות הציוד בתקינה האירופאית נמוכה מזה המיובא כיום לישראל. בנוסף המשרד מנגיש מידע צרכני בתחום פריסת תשתיות סלולר ושירותי לקוחות של חברות התקשורת השונות וזאת על מנת לשפר את המודעות הצרכנית ולשפר את יכולת הצרכן להשוות בין אלטרנטיבות ובכך לשכלל את התחרות בין חברות התקשורת השונות.
27	נמצא כי היקף כוח האדם הצטמצם ב-18% וכי תפוקת המפעלים בישראל הצטמצמה בכ-50% בשלושת החודשים הראשונים למלחמת חרבות ברזל. כמו כן נמצאו עליות מחירים ברשתות המזון באותה התקופה; מבלי שהייתה חקיקה שאפשרה לרשות להגנת הצרכן להתמודד עם אלה שהיו לכאורה ללא הצדקה כלכלית. מומלץ למשרד הכלכלה, הרשות להגנת הצרכן ורשות התחרות להגדיר צעדים ופעולות שימנעו מקמעונאים וספקים מלנצל לרעה את מצבי החירום לשם הגדלת רווחיהם, לרבות פעולות לקידום הכרזה על איסור השפעה בלתי הוגנת במצב חירום בהתאם לתיקון לחוק וביסוס סמכות הרשות להגנת הצרכן לאכוף את האיסור במקרה של הפרתו.	• משרד הכלכלה והתעשייה - הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן ביום 04.07.24 פורסם בספר החוקים תיקון מס 70 לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981. התיקון קובע כי בתקופת חירום שר הכלכלה רשאי להכריז על תקופה ואזור בהם יחול ההסדר הקבוע בסעיף 3א (שהתווסף לחוק בתיקון האמור). ההסדר קובע כי עוסק שיעלה מחיר של מוצר או שירות הקבוע ברשימה שגובשה על ידי הממונה על הרשות להגנת הצרכן והממונה על התקציבים. באופן ניכר וחריג – יראו בו כמי שהפעיל השפעה לא הוגנת. בגין הפרה כאמור הממונה מוסמך להוציא לעוסק צו מנהלי להפסקת הפרה. 5% ממחזור המכירות של העוסק בשנת הכספים שקדמה לביצוע ההפרה ועד 10 מלש"ח – לגבי כל סוג טובין או שירות שלגביהם בוצעה ההפרה. הרשות פעלה לגיבוש אמות מידה שלפיהן יראו עלייה במחיר כעלייה באופן ניכר וחריג מעל למחיר הממוצע זאת, בהתייעצות עם ועדת המחירים כמשמעותה בסעיף 3 לחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, בהתאם לקבוע החוק. יצוין כי שני נסיונות שנעשו בעת האחרונה להכריז על רשימת מוצרים ע"פ חוק זה, והתקבלה בסרבול רב וחוסר שת"פ מוחלט של משרד האוצר. • רשות התחרות עם תחילת מלחמת חרבות ברזל רשות התחרות שמה דגש על מעקב צמוד על מנת לוודא שאין ניצול לרעה של בעלי מונופולין את מצב החירום באופן שמפר את חוק התחרות. בנוסף, רשות התחרות שיתפה פעולה עם משרד הכלכלה ומכלול החירום שפעלו בו, במסגרתו סייעו בניתוח נתונים תוך מעקב אחר מחירי מוצרים חיוניים וערכנו ניתוח שוטף של כמויות שנרכשו של מוצרים חיוניים בפילוח גיאוגרפי, לאורך זמן המלחמה. בנוסף רשות

התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה

תגובות הגופים המבוקרים	תוכן הליקוי/ההמלצה	כותרת	
התחרות תמכה בחקיקה המסמיכה את הרשות להגנת הצרכן לאכוף נגד עליות מחירים בזמן חירום (כמקובל במדינות נוספות), וסייעה בקידומה. החקיקה נכנסה לתוקף בחודש מרץ 2024.			

פרק שני

משרדי הממשלה

מיסוי מטבעות דיגיטליים

1	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	אסדרה והסדרה	עלה כי אין אחידות בקרב המאסדרים וביניהם רשות המיסים, רשות שוק ההון, רשל"ה, רשות ני"ע ובנק ישראל בנוגע למטבעות הדיגיטליים, הן מבחינת הכינוי והן מבחינת הגדרותיהם בכלל ולפי סוגיהם. מצב זה יוצר מורכבות וחוסר ודאות אצל מחזיקי המטבעות. מומלץ כי בעת גיבוש כללי המיסוי וטרם פרסומם, תפעל רשות המיסים עם המאסדרים הרלוונטיים לרבות עם רשות המיסים, רשות שוק ההון, רשל"ה, רשות ני"ע ובנק ישראל לשם בחינה וקביעה של הגדרות אחידות ככל האפשר לסוגי המטבעות הדיגיטליים ובכך לפשט דרך הטיפול בהם.	• רשות המיסים בישראל הגדרת הבסיס ביחס לתזכיר החקיקה שפרסמה רשות ניירות ערך כמעט זהה. קיימת התייחסות למאטריית השקעות לפי חוקי ניירות ערך (שאינה רלוונטית לעניין הגדרה לפי הפקודה). ההגדרה לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים של רשות שוק ההון (ובעקבותיה צו רשל"ה מ-2021 בנושא) אינה מעודכנת. • רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון הרשות מקבלת את המלצת המבקר לפיה יש להגדיר באופן אחיד ומוסכם את המונח "מטבע וירטואלי" בהוראות הדין השונות בשיתוף פעולה בין רשות המיסים וכלל המאסדרים הרלוונטיים. יצוין כי הסכמה על הגדרה אחידה תידרש לקחת בחשבון את סוגי השימושים השונים החוסים תחת הגדרה של נכס וירטואלי והתכליות השונות בהם הוא משמש כדוגמת מטבעות מבזרים, מטבעות יציבים NFT וכדומה, וכן את המגמות הקיימות היום בעולם להגדרה "נכס וירטואלי" כדוגמה לזו המתהווה באירופה (MICA). • רשות ניירות ערך רשות ניירות ערך מסכימה לגבי הצורך והחשיבות בשימוש בהגדרות אחידות. הנשוא הועלה במסגרת העבודה על דו"ח אסדרת תחום הנכסים הדיגיטליים שאת פרסומו הוביל אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר ובהגדרות שנוסחו בדו"ח זה כמו גם בהחלטת הממשלה מספר 204. על בסיס זה נוסחו ההצעות לתיקוני החקיקה בתחומי אחריותה של רשות ניירות ערך. רשות ניירות ערך הייתה ועודנה פתוחה לכל שיח עם רשויות אחרות בנושא ככל שתידרש. • משרד המשפטים - הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור הרשות לאיסור הלבנת הון תשתף פעולה עם כל יוזמה של רשות המיסים בנושא קביעת הגדרות אחידות בתחום המטבעות הדיגיטליים, תוך שאיפה לתאימות עם הגדרות ארגון ה-FATF אשר קובע את הסטנדרטים הבינלאומיים בתחום המאבק בהלבנת הון ומימון טרור.

מיסוי מטבעות דיגיטליים

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
2 אסדרה והסדרה	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. על שר האוצר, בתאום עם רשות המיסים ומינהל הכנסות המדינה לפעול להשלמת הכנת תזכיר החוק וניסוח חקיקת המשנה המעגנים את כללי המיסוי בתחום הקריפטו בהתאם להחלטת הממשלה 204. זאת כדי לאפשר את פרסומם של הכללים, דבר שייצור בהירות וודאות מיסויית למחזיקי הקריפטו.	• רשות המיסים בישראל רשות המיסים שלחה ביולי 2024 נוסח תזכיר חוק שטרם פורסם, וכן תשלח בטווח הזמן הקרוב תזכירי חוק נוספים בנושא שפרסומם תלוי באישור היועמ"ש של משרד האוצר.
3 אסדרה והסדרה	עלה שאסדרת תחום הקריפטו בישראל טרם הושלמה. מנגד לאחרונה מדינות האיחוד האירופי, ארצות הברית ובריטניה קידמו מאוד אסדרה כזו. חוסר ודאות בנוגע לאסדרה פוגע ביכולת חברות ויחידים לפעול בישראל, ולדברי גורמים בשוק הקריפטו עלול להביא להסטת הפעילות למדינות אחרות. מומלץ שרשות המיסים תפעל עם המאסדרים הרלוונטיים לקידום האסדרה הכוללת ולקביעת הסדרה בחקיקה בתחום המס על הכנסות מפעילות בקריפטו, תוך בחינת פעולות אסדרה שנעשו במדינות מפותחות אחרות, לשם מימוש פוטנציאל שוק הקריפטו לצמיחה ולהגדלת הכנסות המדינה ממיסים.	• רשות המיסים בישראל רשות המיסים מקדמת חקיקה בנושא. • משרד המשפטים - הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור הרשות מקדמת את האסדרה של פעילות בקריפטו בישראל בכל הנוגע למשטר איסור הלבנת הון ומימון טרור, בהתאם לסטנדרטים הבינ"ל בתחום ותמשיך לעשות כן תוך שיתוף פעולה עם כלל רשויות הממשלה הרלוונטיות. • משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט-כלכלי) רשות המיסים היא הגוף האחראי על החקיקה בתחום המס. מובן כי בעת ניסוח החקיקה, משרד המשפטים ילווה את התהליך המשפטי, והפרקטים הרלוונטיים ממשרד המשפטים יפעלו בתיאום מלא עם רשות המיסים. • רשות ניירות ערך רשות ניירות ערך מקדמת אסדרה בהתאם לקווים שהוצגו בהחלטת ממשלה מספר 204 שנועדה להשלים את הפערים הקיימים בתחומי פיקוחה. אסדרה בתחומי המיסוי אינה בתחום האחריות של רשות ניירות ערך, אולם יצוין כי בתחום דיני ניירות הערך עליו מופקדת הרשות, הכינה הרשות הצעה לתיקון חקיקה אשר אושרה במליאת הרשות, הועברה למשרדי האוצר והמשפטים לשם המשך קידומה, ומתקיים עימם שיח בעניין.

מיסוי מטבעות דיגיטליים

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		• רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון בהתאם לתכליות חוק הפיקוח, פיתחה הרשות בשנים האחרונות מתודולוגיה סדורה ומקיפה בקשר לבחינה של פעילות של מתן שירותים בנכס פיננסי ובפרט במטבעות וירטואליים, וכן הקימה תשתית רגולטורית שנועדה לאפשר מתן שירותים פיננסיים במטבעות וירטואליים במסגרת מפקחת תוך צמצום משמעותי של סיכונים, זאת באמצעות הליכי רישוי מקיפים ויצירת מגבלות רגולטוריות שנועדו להבטיח סביבה יציבה. כבר כיום קיימת הלימה בין הדרישות הרגולטוריות בישראל לבין MiCA ומסגרות רגולטוריות מובילות בעולם. יצוין כי בדומה למסקנות המובאות בדוח ולמרות הרגולציה הנרחבת בתחום שקידמה הרשות, הרשות סבורה כי גם היום קיים קושי בפתיחת חשבונות בנק על ידי בעל רישיון נותן שירותים פיננסיים ובקבלת שירותים מהמערכת הבנקאית, בדגש על משיכת כסף שמקורו בנכס וירטואלי.
4	כללי מיסוי מטבעות דיגיטליים שפורסמו מסקירת הפרסומים הללו עולה כי כל כללי המיסוי שנקבעו בין השנים 2017 - 2023 לא עוגנו בחקיקה ולפיכך במקרים מסוימים אין ודאות שהכללים מחייבים את הנישומים, ולעיתים נותרים פתחים נרחבים לתכנוני מס והתחמקות ממס. מומלץ כי רשות המיסים תקדם את עדכון כללי המיסוי בחקיקה ותפעל לקדם קביעת כללי מיסוי בסוגיות נוספות בתחום בדרך זו, כדי לחזק את מעמדם ואת יכולתה של רשות המיסים לאכוף את יישומם.	• רשות המיסים בישראל רשות המיסים שלחה ביולי 2024 נוסח תזכיר חוק שטרם פורסם, וכן תשלח בטווח הזמן הקרוב תזכירי חוק נוספים בנושא שפרסומם תלוי באישור היועמ"ש של משרד האוצר.
5	כללי מיסוי מטבעות דיגיטליים שפורסמו עלה כי רשות המיסים החלה לפרסם כללי מיסוי בתחום הקריפטו בסוף שנת 2017 ועקב כך הייתה ישראל אחת המדינות הראשונות שעשו כן. ואולם משנת 2018 הוציאה רשות המיסים שלושה פרסומים בלבד בתחום מיסוי קריפטו ולא פעלה לבצע התאמות נדרשות. זאת למרות התפתחות של ממש בתחום הקריפטו, למשל במגוון המכשירים הפיננסיים המתבססים על טכנולוגיית הבלוקצ'יין, ובכך הוסיפה על חוסר הוודאות המיסונית. מומלץ שרשות המיסים תקבע מדיניות מיסוי מעודכנת בתחום הקריפטו ותפעל לקדמה בחקיקה לשם יצירת ודאות מיסונית. מומלץ כי רשות המיסים תאיץ את הליך	• רשות המיסים בישראל רשות המיסים שלחה ביולי 2024 נוסח תזכיר חוק שטרם פורסם, וכן תשלח בטווח הזמן הקרוב תזכירי חוק נוספים בנושא שפרסומם תלוי באישור היועמ"ש של משרד האוצר.

מיסוי מטבעות דיגיטליים

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	הכללת כללי המיסוי של הקריפטו בחקיקה, בהתאם להחלטת ממשלה 204. עד להשלמת הליך חקיקה מסודר הפורס באופן מלא ובהיר את עמדת הרשות בנוגע לשאלות העולות מן הציבור בסוגיות עיקריות, מומלץ שהרשות תפרסם את עמדותיה באחת הדרכים העומדות בפניה, לרבות פרסומים מקצועיים, הנחיות למייצגים ופרסום החלטות מיסוי שניתנות בתחום.	
6	עלה כי עד למועד סיום הביקורת רשות המיסים לא פרסמה התייחסות להתאמות או לפרשנות הנדרשת לשם קביעת "מקום הפקת ההכנסה" ו"מקום הנכס" לגבי מטבעות דיגיטליים, אף שהחלטת הממשלה 204 קבעה כי יש לעשות כן ולמרות חשיבותן של הגדרות אלו בקביעת ההכנסה החייבת וחוסר הוודאות הנובע ממאפייניהם של המטבעות הדיגיטליים כנכסים לא מוחשיים מבזרים, אשר עלולים להביא לאי-דיווח או לדיווח באופן הפוגע בגביית המס. על רשות המיסים להשלים את ניסוח הצעת החוק שתאפשר לסיים את ההסדרה בחקיקה הקובעת את "מקום הפקת ההכנסה" ואת "מקום הנכס" לגבי מטבעות דיגיטליים בהתאם להחלטת ממשלה 204.	• רשות המיסים בישראל נוסח תזכיר נשלח למשרד האוצר ביולי 2024, לפרסום ועוד לא פורסם.
7	עלה כי רשות המיסים לא קבעה באופן ברור באילו מקרים הכנסה מקריפטו תיחשב ככזאת "המגיעה לכדי עסק" לרבות לגבי אופן התייחסות לתדירות ביצוע העסקאות ותקופת ההחזקה בו. לפיכך עשויה להיווצר אי-ודאות אצל הנישומים, מוטיבציה שלילית לדיווח ולתשלום מס בגין הכנסות מפעילות בקריפטו ויתכן גידול בעלויות הציות הכרוכות בקבלת חוות דעת ממומחי מיסוי. מומלץ שרשות המיסים תקבע ותפרסם הגדרות הקובעות באילו מקרים הכנסות מפעילות בקריפטו ייחשבו להכנסות שנבעו מפעילות עסקית, על כל המשתמע מכך.	• רשות המיסים בישראל הכנסה מקריפטו היא הכנסה הונית ותסווג כהכנסה מעסק, ככל הכנסה הונית אחרת, במידה ויתקיימו בנסיבות המקרה מבחני סיווג הכנסה שהתגבשו בפסיקה. ככל שקיימת מחלוקת באשר לסיווג, היא מתבררת בבית המשפט, כפי שנעשה לא אחת.

מיסוי מטבעות דיגיטליים

כתרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
8	כללי מיסוי מטבעות דיגיטליים שלא נקבעו או שלא הותאמו עלה כי גם לאחר פרסום מדיניות רשות המיסים בהקשר החבות במס בעת פעולת שחלוף מטבעות, יש סוגיות שטרם הוסדרו במלואן, כגון שילוב מיסוי בגין שחלוף עם פטורים החלים בשינויי תושבות, וקיים חוסר ודאות לגביהן שעלול לעודד אי דיווח ואף להשפיע על שיקולי שינוי תושבות. מומלץ שהרשות תקדם הסדרה בחקיקה או אף תפרסם באמצעות הכלים שבדיה הבהרה של עמדותיה המקצועיות בנושא כללי המיסוי החלים בשחלופי קריפטו מוקדם ככל האפשר ובאופן ברור ושלם כדי לייצר ודאות מיסויית. כן מומלץ שהרשות תשקול הסדרה של תיקון דוחות מס בדיעבד לשנים שלפני פרסום המדיניות.	• רשות המיסים בישראל רשות המיסים שלחה ביולי 2024 נוסח תזכיר חוק שטרם פורסם, וכן תשלח בטווח הזמן הקרוב תזכיר חוק נוספים בנושא שפרסומם תלוי באישור היועמ"ש של משרד האוצר.
9	כללי מיסוי מטבעות דיגיטליים שלא נקבעו או שלא הותאמו עלה כי רשות המיסים לא קבעה ולא פרסמה הגדרה למטבע דיגיטלי המקנה זכויות מסוג יוטיליטי טוקן וסקיוריטי טוקן ולא קבעה את אופן המיסוי של סקיוריטי טוקן במקרה שהם ניתנים לידי בעלי שליטה, עובדים, יזמים וספקים. הדבר מקשה על מובילי מיזם לערוך תכנון פיננסי מושכל, בין היתר בהקשר של גיוס משקיעים ועובדים בחברה. מומלץ שרשות המיסים תגדיר את המטבעות הדיגיטליים המקנים זכויות מסוג יוטיליטי טוקן וסקיוריטי טוקן ותבהיר את שיטת המיסוי הנגזרת מהגדרתה בנוגע להענקת כל אחד מסוגי הטוקנים בהנפקה, במסגרת יחסי עובד מעביד ובפעילותה השוטפת של חברה.	• רשות המיסים בישראל רשות המיסים התייחסה בחוזר מס הכנסה 7.2018 להיבטי המס הרלוונטיים לעניין יוטיליטי טוקן. מעבר לאמור, פקודת מס הכנסה ברורה לגבי יתר הנושאים האמורים בליקוי.
10	כללי מיסוי מטבעות דיגיטליים שלא נקבעו או שלא הותאמו עלה שרשות המיסים לא פיתחה מתודולוגיה וכלים לזהות ולאכוף התחמקות ממס אגב ניתוק תושבות, דבר שעלול להוביל לאובדן כספי מיסים בישראל. הקושי בזיהוי ארנקים דיגיטליים ושיוכם לבעליהם, והסיכוי הנמוך לעשות זאת בלי שבעלי הארנקים הדיגיטליים ידווחו על פעילות בהם או על החזקה בהם, מגבירים את הקושי לגבות את המס המגיע לישראל בגין נכסים אלו, והסיכוי לאכיפה בעת ניתוק התושבות נמוך.	• רשות המיסים בישראל מטבע מוגדר כמו כל נכס. קיימים כללי מיסוי בעת שינוי תושבות (מס יציאה למשל המוסדר בסעיף 100א'). כללים אלה חלים גם על מטבעות דיגיטליים. כך למשל כאשר תושב ישראל המחזיק במטבעות דיגיטליים בוחר לנתק תושבות יחולו לגבי המטבעות שהוא מחזיק הוראות סעיף 100א' הקובעים מיסוי על השווי בעת היציאה או בעת מכירת המטבעות שהחזיק ביום המעבר.

מיסוי מטבעות דיגיטליים

כתרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	מומלץ כי רשות המיסים תבחן קידום אסדרה שיביא לדיווח על נכסים בעת ניתוק תושבות ובכך תוכל לקבל מידע גם על נכסי קריפטו שאינם נסחרים תחת גוף מפוקח ולהגביר את יכולתה לגבות מס על מכירה ברווח של נכסים אלו.	
11	כללי מיסוי מטבעות דיגיטליים שלא נקבעו או שלא הותאמו עלה כי עד למועד סיום הביקורת הרשות 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. עוד עלה כי רשות המיסים לא ביצעה התאמות של הוראות ניהול ספרים לתחום הקריפטו, לרבות בנוגע לקביעת השווי בעסקאות קריפטו ולחובה בהוצאת קבלה בגין עסקה שתמורתה התקבלה בקריפטו ובנוגע לפסילת ספרים, אף שהוסמכה לעשות כן על פי סעיף 130 לפקודת מס הכנסה. מומלץ כי הרשות תפעל לקידום אסדרה שתאפשר לאכוף רישום עסקה שתמורתה התקבלה במטבעות דיגיטליים ולפסול ספרים במקרים של אי-רישום עסקה בקריפטו או רישומה באופן לקוי.	• רשות המיסים בישראל רשות המיסים התייחסה לנושא מיסוי פעילות במטבעות דיגיטליים בחוזר 5/2018 וקבעה שאין מדובר ב"מטבע" או "מטבע חוץ" בהתאם לפקודת מס הכנסה או לחוק בנק ישראל, אלא הגדירה מטבעות דיגיטליים כ"נכס" כהגדרתו בסעיף 88 לפקודת מס הכנסה. יצוין, כי טרם הותאמו הוראות ניהול ספרים לתחום הקריפטו, אך ניתן לאכוף את אי-רישום התקבול בקריפטו באמצעות הוראה 19א(ב) להוראות מס הכנסה (ניהול פנקסי חשבונות), התשל"ג-1973, (להלן: "ההוראות" או "הוראות ניהול ספרים"). כמו כן, רשות המיסים רשאית לבצע ביקורת ניהול ספרים בנוגע לקבלת תשלום בקריפטו ולבחון את רישום התמורות בהתאם לסעיף 19א(ב) להוראות ובמידה והללו לא נרשמות, ניתן לשקול פסילה בעילת סטייה או ליקוי לפי סעיף 130(ב) לפקודה. לשכת יועצי המס אכן פרסמה על דעתה המלצה כי יש להוציא קבלה בגין תקבול הניתן תמורת קריפטו. הרשות מודעת לפרסום זה ואף לא התנגדה לצורת הרישום היות שהיא משקפת את המשמעות של הוראות ניהול ספרים ליצירת נתיב ביקורת ברור, וזאת למרות שעדיין לא הוסדרו הוראות ניהול ספרים בנושא זה. ברם, רשות המיסים בוחנת את תיקון הוראות ניהול ספרים.
12	כללי מיסוי מטבעות דיגיטליים שלא נקבעו או שלא הותאמו עלה כי רשות המיסים הוציאה פרסומים סותרים בנוגע לסכום שירשם בחשבונית המס בגין קבלת תמורה על מוצר או שירות באמצעות קריפטו, האם לפי מחיר השוק של הקריפטו במועד ביצוע העסקה או לפי הסכום שהתקבל בפועל בהמרת הקריפטו למזומן, ובכך היא מותירה את הנישומים בחוסר ודאות. מומלץ שרשות המיסים תפרסם בהבהרה בנוגע לאופן קביעת השווי בהיבטי מס הכנסה ומע"מ באופן שיפתור את הסתירה ויקנה ודאות.	• רשות המיסים בישראל רשות המיסים מקבלת את המלצת המבקר ותפרסם הנחייה שתייצר ודאות לגבי אופן קביעת סכום העסקה שתיירשם בחשבונית המס, וקביעת מחיר מקורי.

מיסוי מטבעות דיגיטליים

13	כללי מיסוי מטבעות דיגיטליים שלא נקבעו או שלא הותאמו	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
13	כללי מיסוי מטבעות דיגיטליים שלא נקבעו או שלא הותאמו	עלה כי עמדת רשות המיסים בנוגע לקביעת "עלות" ו"מחיר מקורי" לא הוסדרה והרשות אף לא מספקת תשובות למכלול הפרטים הקשורים באופן הטיפול בעסקה שבה התמורה משולמת בקריפטו, למשל האם הסכום כולל או לא כולל מע"מ. בכך נותר הנושא פתוח לפרשנות ולמניפולציות. מומלץ שרשות המיסים תבהיר את אופן קביעת השווי בעסקאות המערבות מטבעות דיגיטליים, לרבות הסכום שיירשם בחשבונית ותפעל לקבוע ולפרסם את הכללים לניכוי מס במקור.	• רשות המיסים בישראל רשות המיסים מקבלת את המלצת המבקר ותפרסם הנחייה שתייצר ודאות לגבי אופן קביעת סכום העסקה שתיירשם בחשבונית המס, וקביעת מחיר מקורי.
14	כללי מיסוי מטבעות דיגיטליים שלא נקבעו או שלא הותאמו	על אף שהשימוש במטבעות דיגיטליים כאמצעי תשלום מתרחב בשנים האחרונות, רשות המיסים טרם הסדירה את כללי הניכוי במקור במקרה של תשלום במטבעות דיגיטליים. מומלץ שרשות המיסים תבהיר את אופן קביעת השווי בעסקאות המערבות מטבעות דיגיטליים, לרבות הסכום שיירשם בחשבונית ותפעל לקבוע ולפרסם את הכללים לניכוי מס במקור.	• רשות המיסים בישראל מטבע קריפטו נכלל בהגדרת נכס בסעיף 88 לפקודת מס הכנסה ואין הוא "מטבע" או "מטבע חוץ" כהגדרתם בחוק בנק ישראל. לעניין ניכוי מס במקור תשלום במטבע קריפטו הינו תשלום בשווה כסף. לגבי תשלום בשווה כסף, בכל הוראות ביצוע שיוצאות בנושא ניכוי מס במקור מדי שנה מובהר כי אישור ניכוי מס במקור אינו תקף לתשלומים בשווה כסף. הבהרה זו מופיעה גם בהוראת הביצוע האחרונה בנושא - הוראת ביצוע 3/2024 "אישור ניכוי מס במקור ואישורים לפי חוק עסקאות גופים ציבוריים לשנת המס 2024", בסעיף 4.10. לפיכך במקרה של תשלום במטבע קריפטו לא יינתן אישור ניכוי מס במקור אוטומטי אלא יש לפנות לפקיד השומה אשר יבחן את הבקשה ורשאי להפיק אישור ידני. רשות המיסים תשלח בטווח הזמן הקרוב תזכיר חוק בנושא כללי ניכוי מס במקור לנשפ"מ. פרסום תזכיר החוק תלוי באישור היועמ"ש המשפטי של משרד האוצר.
15	כללי מיסוי מטבעות דיגיטליים שלא נקבעו או שלא הותאמו	עלה כי רשות המיסים לא קבעה ולא פרסמה את עמדתה בעניין מיסוי רווחים ממכשירים פיננסיים ייחודיים לתחום הקריפטו, כדוגמת ה-DEFI, (Decentralized Finance) - שירותים "פיננסיים מבוזרים" על גבי הבלוקצ'יין, אף שהשימוש בהם נפוץ ועולה כל העת, ואף שניתנו פרשנויות שונות בשוק למיסוי מכשירים אלו שמשמעותן שונות גדולה בשיעורי המס ולפיכך השפעה על גביית המס.	• רשות המיסים בישראל שוק הקריפטו הינו דינמי, משתנה, ומתפתח כל העת, כך שהרשות עושה את מירב המאמצים ללמוד את התמורות בזמן אמת. לרוב הסוגיות העולות מעסקאות DEFI קיים מענה בד"ן ובפרסומי עמדת הרשות. מקום בו מתעוררות שאלות נוספות, הרי שהרשות בוחנת השלכות סוגיות אלה, על מנת שיעלה בידה לפרסם עמדה מתאימה בהקדם.

מיסוי מטבעות דיגיטליים

כתרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	מומלץ שרשות המיסים תקבע ותפרסם עקרונות סיווג ההכנסה וכללי המיסוי לפעולות במכשירים פיננסיים בטכנולוגיית רישום מבוצרת, כדי להעניק ודאות מיסוית.	
16	עלה כי רשות המיסים לא קבעה כיצד להגדיר ולמסות ארגונים מסוג DAO השונים באופן ההחזקה בהם מהישויות המוכרות והמוגדרות בחוקים השונים, ולפיכך יש קושי להחיל עליהן את הדין הקיים. במצב הקיים עשוי להימנע תשלום מס על הכנסות חייבות במס בשל הקושי לקבוע מי החייב במס ולאכופ את הדיווח ואת תשלום המס. מומלץ כי רשות המיסים תפעל להסדרת אופן מיסוי ארגוני ה-DAO שכן גופים אלו עשויים להוות כר נוח להעלמת הכנסות ואי-תשלום מס.	• רשות המיסים בישראל קיים צוות בין משרדי ברשות הכלכלן הראשי לבחינת הנושא.
17	עלה כי רשות המיסים לא התאימה את תדירות חובת הדיווח לאופי השימוש במטבעות דיגיטליים, המתאפיין בריבוי עסקאות, בחישובים מורכבים ובקושי בתשלום המס, והמצב הנוכחי מטיל על הנישומים עלויות ציות ונטל בירוקרטי, ובשל כך אף משפיע על היקפי הדיווח לרשות המיסים על עסקאות ורווחים שנוצרו. מומלץ שרשות המיסים תפעל לעדכון תדירות הדיווח על ביצוע פעולות במטבעות דיגיטליים, כדי להקל על הנישומים ובכך לתרום להעלאת שיעור הדיווח והיקף תקבול המס הנגזר מכך.	• רשות המיסים בישראל רשות המיסים פועלת לעדכון תדירות הדיווח והוא מתבצע על ידי הגשת טופס 1399 "הודעה על מכירת נכס על פי סעיף 191 לפקודת מס הכנסה", אותו יש להגיש לפקיד השומה תוך 30 ימים מיום מכירת הנכס. כמוסבר בהוראת ביצוע 05/2024 ניתוב שלב א' ושינויים בשידור דוחות ושומות יחידים וחברות, וכן בהערות על גבי הטופס עצמו, ניתן לקבץ, בריבוי עסקאות, את כלל העסקאות באותו חודש ולדווח כעסקה אחת.
18	עלה כי רשות המיסים לא יצרה טופס מתאים לדיווח על ריבוי עסקאות במטבעות דיגיטליים. היא הותירה את חובת הדיווח על גבי טופס 1399 לדיווח רווח הון, אף שאין הוא מתאים לדיווח על עסקאות מרובות. הנחיות הרשות למילוי הפרטים בו מאולצות וטופס זה כשהוא כולל דיווח על עסקאות מרובות אינו מאפשר להבין את טיב העסקה ובכך מייצר מורכבות נוספת בדיווח. משרד מבקר המדינה מצוין כי גם לאחר השינויים שערכה רשות	• רשות המיסים בישראל בחזר מס הכנסה שמספרו 05/2018 נקבע כי מטבע דיגיטלי הינו נכס על כל המשתמע מכך ומכירתו מהווה רווח או הפסד הון. לאור זאת מדווחת מכירתו של מטבע דיגיטלי כרווח הון בטופס הודעה על מכירת נכס 1399(י)-ליחיד וטופס 1399(ח)-לחב"א. בטפסים אלו נקבעו קודים לדיווח על מכירת מטבע דיגיטלי. רשות המיסים לא מצאה מקום לקבל את המלצת המבקר להכין טופס ייעודי לדיווח על רווח הון ממימוש מטבעות דיגיטליים. דיווח מקוון קיים בדוח השנתי לדיווח על רווח הון וקיימים שדות מתאימים בשידור המקוון, כמוסבר בין היתר בהוראת ביצוע

מיסוי מטבעות דיגיטליים

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	המיסים בטופס 1399, דיווח על אלפי עסקאות באמצעות טופס המיועד לדיווח על עסקה יחידה, תוך הזנת נתונים בשדות שהוגדרו מלכתחילה למטרה שונה ושאינם מבטאים באופן פשוט וברור את מהות העסקאות המדווחות על גבי הטופס, מותיר נטל בירוקרטי מורכב על המדווחים ושמולץ להפחיתו נוכח פוטנציאל הדיווח העצום על עסקאות במטבעות דיגיטליים מדי שנה בשנה. מומלץ שרשות המיסים תשקול להכין טופס ייעודי לדיווח על רווח הון ממימוש מטבעות דיגיטליים המתאים למאפייניהם הייחודיים ולשוק שבו הם פועלים, וכן תיצור לו שדות מתאימים לשידור המקוון.	05/2024 ניתוב שלב א' ושינויים בשידור דוחות ושומות יחידים וחברות, כמו כן, בטופס הדיווח על רווח הון קיים הסבר על אופן הדיווח במצב של ריבוי עסקאות. טופס רווח הון הקיים עונה לצרכים ומכסה את כל האפשרויות של שידור רווח הון לפי סעיף 88 לפקודה וכולל מצב של ריבוי עסקאות כנדרש באופן פרקטי. הפירוט תמיד יהיה בניירות עבודה המצורפים לדוח והכוללים את הקניות והמכירות. נייר כזה כולל אישור מבורסת הקריפטו, כאשר בדרך כלל הפירוט הוא לכל נייר בנפרד ולכן אין באמת טופס שיקלול את כל המקרים ללא צירוף של פירוט כאמור לעיל. במענה להערה החדשה של המבקר לפיה הטופס המיועד לעסקה אחת משית נטל בירוקרטי על הנישום, הרי שנהפוך הוא: ניתן בטופס מענה לריבוי עסקאות כמתואר לעיל וכן ישנה אפשרות של ריכוז כלל העסקאות בחודש אחד לעסקה אחת. שידור של עסקאות רבות ישית נטל בירוקרטי גדול על הנישומים ואינו מעשי ואינו אפשרי. לצורך כך, בדומה לעסקאות ניירות ערך אצל חברי הבורסה, יש דיווח בדוח השנתי וריכוז ופירוט שניתן בניירות עבודה בהתאם לצורך. אין דרך אחרת לדווח על כל עסקאות הקריפטו, ככל שהן מרובות ועל בסיס תדיר במהלך השנה. לפיכך טענת המבקר שנתר נטל ביורוקרטי אינה נכונה ואף להיפך: צורת הדיווח מקלה על הנישומים. רשות המסים מקדמת חקיקה בנושא - הן בנושא תדירות הדיווח והן בנושא אופן הדיווח.
19	עלה כי רשות המיסים לא פרסמה את עמדתה בשאלה אם קריפטו הוא "נכס חוץ" כהגדרתו בתקנות מס הכנסה (פטור מהגשת דין וחשבון). בכך נוצרה אי-בהירות בנוגע לחבות בהגשת דוחות בגין החזקה של קריפטו ששוויו 2,086,000 ש"ח (נכון לשנת 2023) או יותר. עוד עלה כי רשות המיסים קבעה חובת דיווח גורפת על ביצוע פעולות בקריפטו אף שאופי ההשקעה והסכומים משתנים באופן ניכר בין המשתמשים. ציית מלא לחובה דיווח זו עלול ליצור עומס של דוחות שיצריך משאבים נוספים לטיפול בהם בעוד שבחלקם לא צפויה תוספת מס מהותית. מומלץ שרשות המיסים תבצע הערכה מחדש לגבי הטלת חובת הדיווח הגורפת על פעילות בקריפטו באופן הקיים ותשקול לקדם ביצוע התאמות לכללים הקיימים כך שיפשטו ויזילו את הדיווח ויוכלו לתרום לשיעור דיווח גבוה וכן יאפשרו לרשות להתמקד בבעלי ההכנסות	• רשות המיסים בישראל רשות המיסים מקדמת חקיקה בנושא - הן בנושא תקנות פטור מהגשת דוח והן בנושא תדירות הדיווח.

מיסוי מטבעות דיגיטליים

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	הגבוהות מתוך שיקולי יעילות וחסכון במשאבים למערכת המס.	
20	דיווח	עלה כי רשות המיסים לא פיתחה אמצעים לזיהוי ארנקים דיגיטליים ושיוכם לבעליהם וכי לא נוסף שדה דיווח ייעודי בטופס הצהרת ההון שיאפשר זאת ובכך נמנע שיפור יכולתה לאתר מקרים של אי דיווח או דיווח בניגוד לעמדת הרשות של הכנסות מפעילות בקריפטו. מומלץ שרשות המיסים תקדם פרסומו של טופס הצהרת ההון הכולל שדה דיווח ייעודי למספרי ארנקים דיגיטליים שבידי הנישום, ובכך תשתפר יכולתה של הרשות לבצע בקרה נאותה על דיווחי הנישום ולבצע אכיפה יעילה יותר.
21	דיווח	עלה כי עד מועד סיום הביקורת רשות המיסים לא השלימה את המיזם ליצירת "הצהרת ההון מקוונת" אף שאפיונו הושלם כבר בשנת 2015 ואף שבכוחו לסייע, בין היתר, בעבודת השומה באופן כללי ובתוך כך גם בנוגע לאימות ובחינה של דיווחים על מטבעות דיגיטליים. מומלץ כי הרשות תשלים את מיזם "הצהרת ההון מקוונת" שיאפשר, בין היתר, לפעול באופן יעיל לאיתור בעלי מטבעות דיגיטליים שלא דיווחו על הכנסה, ובאופן כללי יסייע לאתר תיקים מהותיים לתוכנית העבודה וישמש כלי תומך לשומה.
22	דיווח	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 ועל יכולתה לשפר את שיעור המדווחים על פעילות בקריפטו. מומלץ שרשות המיסים תמפה את הגורמים לשיעור הדיווח הנמוך על פעילות ממטבעות דיגיטליים ותבנה תוכנית להתמודדות עם המצב הכוללת הצבת יעדים וקביעת דרך הפעולה שתביא להגדלת היקפי הדיווח.
		• רשות המיסים בישראל בשנת 2023 רשות המיסים הכניסה לתוכנית העבודה את פרויקט מיכון הצהרת ההון ואף הגדירה אותו כפרויקט אסטרטגי על כל המשתמע מכך. במסגרת הכנת מסמך אפיון של הפרויקט, גובש ואופייין טופס חדש הכולל בין היתר שדה ייעודי לדיווח על אחזקת נכסים דיגיטליים כולל פירוט של כתובת ארנק ציבורי. כמו כן, כחלק מהפרויקט מפותחת בשע"מ מערכת לדיווח על הצהרת ההון באופן מקוון כולל הגשת צרופות. פיתוחים אלו יאפשרו לרשות לבצע מעקב, בקרה ואכיפה יעילה יותר על תחום הנכסים הדיגיטליים.
		• רשות המיסים בישראל לעניין פיתוח מערכת מקוונת להגשת הצהרת ההון ראה מענה לליקוי מספר 20 לעיל, ובמסגרת זו רשות המיסים מפתחת מערכת לביצוע השוואת ההון אוטומטית.
		• רשות המיסים בישראל רשות המיסים פועלת להתאמת כללי המס לתחום הקריפטו באמצעות חקיקה ופרסומים שונים במטרה להגביר וודאות שתביא להגדלת היקפי הדיווח. בנוסף, הרשות פועלת באמצעות כלים טכנולוגיים לאיתור נישומים הפועלים במטבעות דיגיטליים.

מיסוי מטבעות דיגיטליים

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
23	דיווח	• רשות המיסים בישראל הוראת ביצוע מס הכנסה מס' 9/2011 "יחסי גומלין בין הטיפול הפלילי האזרחי בתיקי מס הכנסה" וגם נוהל דוחות מתקנים קובעים שכאשר מוגשים דוחות בדיעבד או דוחות באיחור ניכר הכוללים הכנסות קריפטו, יש ליידיע את מחלקת החקירות אשר תבחן האם התיק ראוי לטיפול פלילי. יצוין, כי רשות המסים מקדמת פרסום נוהל גילוי מרצון שיאפשר דיווח בדיעבד תוך מתן חסינות פלילית.
24	דיווח	• רשות המיסים בישראל ראה מענה לליקוי מספר 23 לעיל.
25	דיווח	• רשות המיסים בישראל רשות המיסים פועלת לפרסום נוהל גילוי מרצון.

מיסוי מטבעות דיגיטליים

תגובות הגופים המבוקרים	תוכן הליקוי/ההמלצה	כותרת	
	על רשות המיסים לפעול להסדרת הדיווח בדיעבד, כולל לגבי הכנסות מפעילות בקריפטו. מומלץ שהסדרה זו תיעשה בחקיקה ולא באמצעות נוהל זמני בלבד, ובאופן שיאפשר מעקב אחר דיווחים אלו וטיפול אחיד בהם מצד פקידי השומה ויתר יחידות הרשות וכן מומלץ שרשות המיסים תבחן באופן עיתי את תרומת הצעדים שבכוונתה לנקוט להסדרת הדיווח בדיעבד על שיעור הדיווח על פעילות בקריפטו.		
• רשות המיסים בישראל בהמשך להמלצת המבקר, תוכנית העבודה לשנת 2025 תכלול גם פרויקט הסברה ייעודי בנושא מיסוי הקריפטו.	עלה שעד מועד סיום הביקורת, רשות המיסים לא כללה בתוכניות העבודה של חטיבת דוברות והסברה פעילות הסברה בתחום הקריפטו על אף התפתחות ההסדרה בתחום מיסוי קריפטו גם אחרי שנת 2018 ולמרות שיעור הדיווח הנמוך. עלה כי פעולות ההסברה היזומה של רשות המיסים בתחום מיסוי קריפטו היו בעיקר סמוך לפרסומי חוזרי מס הכנסה בשנת 2018 ומאז ירדו באופן חד. בשנים האחרונות פרסומי הרשות בתחום הקריפטו התמקדו בפעולות אכיפה והגשת כתבי אישום בתחום. מומלץ שרשות המיסים תגביר את מאמצי ההסברה בתחום מטבעות הקריפטו כדי להעלות את שיעור הדיווח וגביית המס, לצד המשך פרסומים המייצרים הרתעה.	הסברה	26
• רשות המיסים בישראל רשות המיסים עובדת בימים אלה על כתיבת מדריך בשפה פשוטה ונגישה בעניין חובת תשלום המס על הכנסות מקריפטו ואופן מימושה. כשיושלם יעלה המדריך לאתר הרשות כחלק מדף מרכז שכלול גם את ההנחיות המקצועיות.	הביקורת העלתה כי באתר רשות המיסים אין הסבר מרכז ויעיל לגבי מיסוי הקריפטו, ואפשר למעשה למצוא בו את החוזרים המקצועיים, עמדות והוראות אחרות של הרשות בתחום רק באמצעות חיפוש ספציפי לפי שם ההוראה שפורסמה. בכך נפגעים מאמצי ההסברה הנחוצים לשם העלאת המודעות בקרב הציבור, לעידוד עצם הדיווח והתאמתו לעמדותיה של רשות המיסים. מומלץ שהרשות תפרסם במרוכז באתרה במרשתת את כללי המיסוי החלים על הקריפטו, חובות הדיווח ואופן הדיווח השוטף והדיווח בדיעבד, כדי לאפשר לציבור להבין את הנדרש ממנו באופן מלא ופשוט. הדבר עשוי להפחית את חוסר הוודאות ולעודד את המשתמשים לדווח ולשלם במועד את המס כנדרש.	הסברה	27

מיסוי מטבעות דיגיטליים

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
28	הסברה	• רשות המיסים בישראל רשות המיסים כחלק מתוכנית העבודה לשנת 2025 תעלה פרויקט הסברה ייעודי המתוכנן להביא את המידע בנושא לידיעת קהלים רחבים. היקף הקמפיין וסוגי המדיה יקבעו בהתאם להמלצות גורמי המקצוע בלשכת הפרסום ובכפוף לאישור תקציבי. כמו כן, הרשות תפיק גם השנה פרק נוסף של הסכת- פודקסט בנושא וכן סרטון חדש לערוצי הטיקטוק והאינסטגרם אשר, כמו המדריך, יכללו גם היבטים פרקטיים בעניין חבות תשלום המס ודרך מימושה.
29	משאבים לטיפול שומתי	• רשות המיסים בישראל מס הכנסה: רשות המיסים קיימה הכשרות למספר עובדים ייעודיים ממשרד שומה שונים על ידי חברה חיצונית המתמחה בתחום הקריפטו אשר תעביר הכשרה נוספת בתקופה הקרובה, לעובדים ממשרד שומה נוספים שיתמחו בתחום זה. מע"מ: נערכו הדרכות כלליות על הנושא אך לא הדרכה מעשית ומעמיקה. ככל שהנושא יקודם מבחינת החקיקה והנחיות כך יעברו העובדים הדרכות נוספות חקירות: רשות המיסים מקימת הכשרות מתקדמות שנועדו להכשיר עובדים ספציפיים שיהוו מוקדי ידע בתחום, היות ומדובר בתחום מורכב וספציפי שאינו רלוונטי לכלל תיקי החקירות, לכן בצורה מושכלת נבחרו עובדים יעודיים בעלי גישה לנושא, מכל משרד על מנת שיטפלו בתיקי חקירות בתחום העלמות מיסים בקריפטו או ינחו אחרים. כמו כן הוכשרו עובדים יעודיים במודיעין על מנת לאתר תיקי קריפטו, איתור ארנקים, איתור עסקים וכו'. במסגרת השינויים המתוכננים באגף המודיעין (שינוי שכבר אושר על ידי נציבות שירות המדינה) אמור לקום צוות שיתעסק בתחום המטבעות הדיגיטליים. יש לציין כי ההכשרות הנ"ל שבוצעו על ידי חטיבת החקירות והמודיעין הועברו גם למערך האזרחי (החטיבה המקצועית וחטיבת השומה). רשות המיסים באמצעות חטיבת החקירות הכינו מסלול הדרכה מובנה וארוך ללימוד הנושא: קורס בסיסי ומתקדם שכבר התקיימו וכן קורס חקירות בלוקצ'יין למומחה קריפטו. בנוסף, תכנון קורס המשך לחקירות והשומה לחישוב המס הנובע ממימוש קריפטו (לא בוצע משום שהליך הרכש לא הסתיים). בנוסף מתוכננים קורסי ריענון לפחות

מיסוי מטבעות דיגיטליים

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		אחת לשנה לנציגים מכל היחידות החקירות והשומה. בנוסף, בשנת 2023 רשות המיסים שלחה נציגים מיחידות החקירה להשתלמות של לשכת רו"ח בנושא "קריפטו ואופן הדיווח" וזאת מתוך ראייה והבנה כי על מנת לחקור עבירות בתחום זה ואף לזהות נכסי קריפטו לצורך חילוט על החוקרים להכיר ולהבין את התחום ואת אופן הדיווח על רווחי קריפטו. וכן לאורך השנים מתוך הבנה כי קריפטו מהווה נכס מהותי לחילוט הועברו מספר הרצאות והכשרות בתחום לחוקרי רשות המיסים במסגרת "השתלמויות הלבנת הון" המועברות לחוקרי החטיבה.
30	עלה כי לעורכי השומות ברשות המיסים אין אמצעים מספקים לרבות אמצעים טכנולוגיים נחוצים, כדי לבחון את חישובי ההכנסה והמס שמציגים המייצגים ובכך נפגעת יכולת הביקורת וגורמים הסיכונים למניפולציות ותכנוני מס הנעלמים מעיניהם. דבר העלול לפגוע בביצועיה ובמעמדה של רשות המיסים כגוף מקצועי, ובמצב הקיים נפגעת גם ההרתעה. בנוסף, 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. מומלץ כי רשות המיסים תקדים ותפעל להשלמת הפער בינה ובין השוק ביכולת לבחון את חישובי רווח ההון וחישובי המס, בין היתר באמצעות השלמת הליך הרכש הטכנולוגי.	• רשות המיסים בישראל רשות המיסים פועלת לאפיון וכתובת מכרז לרכישת תוכנה שתשמש כלי עזר למפקח בחישוב ההכנסה והמס מעסקאות קריפטו.
31	עלה כי רשות המיסים לא נערכה לשמירה על היקף כוח האדם ולא גייסה די מפקחי מס ומבקרי חשבונות כדי לכסות על הירידה במספר העובדים ובכך נפגעה יכולתה להתמודד עם תחומים מורכבים כתחום הקריפטו ולעמוד ביעדי הגבייה שנקבעו לה. עוד עלה כי 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	• רשות המיסים בישראל נעשו פעולות ברשות המיסים לשימור עובדים ובעיקר מפקחים.

מיסוי מטבעות דיגיטליים

כתרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	שנעשו לשימור מפקחי המס בשנת 2023 כללו היבטים כספיים, והרשות לא הגבירה פעילות שימור בהיבטים אחרים שעשויים להיות רלוונטיים למוטיבציה של עובדי הרשות כגון ציון ביצועים טובים, פעולות גיבוש ורווחה וצעדים לשיפור איזון בית-עבודה. על הרשות להיערך לכך שמימוש פוטנציאל הדיווח בתחום הקריפטו, בין היתר בשל הכוונה לחייב דיווח על אחזקת קריפטו, צפוי להביא לגידול של עשרות אלפי דוחות שיוגשו בכל שנה. נוכח מצבת כוח האדם הנוכחית ומורכבות הנושא הרשות תתקשה לממש במרביתם את פוטנציאל גביית המס. עוד מומלץ כי רשות המיסים תבחן אפשרות לשימור עורכי שומות מקצועיים בהיבט רחב הכולל תגמול הכספי לצד תגמול שאינו כספי.	
32	עלה כי משנת 2019 ועד למועד סיום הביקורת רשות המיסים לא פרסמה החלטות מיסוי בתחום הקריפטו על אף חוסר הוודאות המיטת השורר בתחום ולמרות פניות של נישומים לקבל החלטות מיסוי שעשויות להבהיר לקהל רחב את עמדת הרשות בסוגיות מהותיות בתחום הקריפטו. על רשות המיסים להשלים את ההסדרה בתחום הקריפטו: אשר לסוגיות שטרם הוסדרו ושמתבקשות לגביהן החלטות מיסוי, עליה לקבוע החלטות מיסוי ולפרסם אותן ובכך להפחית את חוסר הוודאות ולצמצם דיווחים המנוגדים לעמדתה תוך ניצול היקף הטיפול הנמוך ממילא בדיווחי הנישומים.	משאבים לטיפול שומתי
33	עלה כי היוזמות המעטות שננקטו ברשות המיסים לאיתור תיקים, עיקרן היו יוזמות של שני עובדים שעלו ממשרד השומה וכי עד למועד סיום הביקורת, יוזמה שעלתה בחטיבת החקירות לבניית רשימת עסקים לביקורת טרם קודמה באופן משמעותי. נמצא כי הטיפול ביוזמות נעשה בנפרד ובחטיבות שונות וללא גורם אחד מתכלל שיאפשר גם בקרה אחר הטיפול בתיקים. כמו כן, נמצא כי הנהלת	פעולות מודיעין ואכיפה
	• רשות המיסים בישראל רשות המיסים מפרסמת החלטות מיסוי כל העת. לאחרונה פרסמה תמצית נוספת בנושא קריפטו וזאת כדי להעניק וודאות לציבור. 'ציון, כי פניות המגיעות לרשות בבקשה לקבל החלטות מיסוי בתחום הקריפטו נמצאות לרוב כשאלות שבעובדה, ואין מתאימות למתן החלטת מיסוי.	
	• רשות המיסים בישראל במסגרת שינוי מבנה המודיעין המתוכנן שאושר לאחרונה על נציבות שירות המדינה, מתוכנן צוות ייעודי לתחום הקריפטו אשר אמור לאתר תיקים בתחום הקריפטו. בנוסף, בכל משרד חקירות הוכשרו כ-2 עובדים לטיפול בנושא (לא רק יהלום). במסגרתה נבנתה מתודולוגיית עבודה וקידום רכש טכנולוגי, ואיתור תיקי קריפטו תלוי רכש טכנולוגי. רשות המיסים קידמה רכש טכנולוגי ועיקר הרכש	

מיסוי מטבעות דיגיטליים

קותר	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	הרשות כמעט לא יזמה בעצמה מהלכים לאיתור תיקים בתחום הקריפטו לצורך הכנסתם ברשת המס. מומלץ שרשות המיסים תשלים מהלכים שכבר החלו ותיזום פעולות נוספות לאיתור תיקים בתחום הקריפטו וטיפול בהם, ותקבע גורם מתכלל לטיפול מיטבי ושלם בתיקים שאותרו ביחידותיה	הסתיים, והרשות בוחנת את האפשרות להכניס תיקי מטה בשומה בנושא זה באופן ממוחשב. נכון להיום מתקיים מיפוי צרכים ובהתאם יבוצעו הליכי רכש מיטביים.
34	בביקורת עלה כי רשות המיסים לא קבעה בשום שנה פעילות בקריפטו כקריטריון לבחירת תיקי מטה, ותיקי הקריפטו לא נכללו בתוכנית העבודה של יחידות הרשות. משכך, במישור מס ההכנסה תיקים שבהם הוצהרה פעילות בקריפטו טופלו רק במקרה שנבדקו מלכתחילה בשל סוגיות מס אחרות, ובמישור המע"מ בין השנים 2018 - 2023 נבדקו שני תיקי קריפטו בלבד שעלו גם הם ביוזמת השדה. מומלץ שרשות המיסים תשקול לכלול את סוגיית הפעילות בקריפטו בתוכנית העבודה של יחידותיה כחלק מתיקי המטה נוכח הנטייה לתכנוני מס רבים בתחומים בהם ההסדרה חסרה וקיים חוסר וודאות מיסוי, כבתחום הקריפטו, והן לצורכי הרתעה.	• רשות המיסים בישראל הרכש של תוכנות בנושא קריפטו הסתיים באוגוסט 2024 והרשות ניתנה למשרדים בחודש ספטמבר ומתקיימת תחילת עבודה והחל הליך גיוס של כוח אדם מתאים במטה כדי להקצות תיקים לשדה ותלוי המשך הקמת המודיעין. מס הכנסה: אומנם לא נכנסו תיקי מטה שהסוגיה שנבחרה היא קריפטו, אך בבדיקות שביצעה החטיבה ואשר הועברו למבקר, נמצא כי רק בשנת 2023 נכנסו כ-100 תיקים לתכנית עבודה כתיקי מטה, מתוך כ-500 תיקים ממוצע שנתי של תיקים בהם דווח על פעילות. דהיינו כ-20% מהתיקים. יצוין, כי לאור המחסור בכוח אדם, המטה עושה מאמץ להכניס תיקי מטה בהם קיים פוטנציאל מס גבוה, ועל כן כדי לאתר תיקי קריפטו עם פוטנציאל מיסוי גבוה, נדרש עוד מיידעים טכנולוגיים שרק כעת מתחילים להיטמע. מלבד האמור, יודגש כי תיקים בנושאים אלו נכנסים גם כתיקי שדה, על ידי בחינה מדוקדקת של רכזי השומה לפוטנציאל המיסוי שבו. מע"מ: מאחר ובשנת 2024, החלו להיכנס תוכנות חדשות בנושא, רשות המיסים תבחן את האפשרות להכניס תיקי מטה בנושא זה, באופן ממוחשב בתכנית העבודה לשנת 2025 והמטה יוציא רשימת תיקים לטיפול המשרדים.
35	עלה שעד שנת 2021, כולל, רשות המיסים לא פנתה לרשל"ה בבקשה לקבל מידע בנושא קריפטו, ובשנים 2022 ו-2023 הועברו חמש בקשות בלבד הנוגעות ל-11 מעורבים ושטרם התקבל מידע בגיןן. זאת ועוד, ביוזמת רשל"ה הועבר לרשות המיסים מידע בנושא קריפטו רק במקרה אחד. מומלץ כי על רקע שיעור הדיווח הנמוך בתחום הקריפטו והקושי באיתור תיקים, ישקלו רשות המיסים ורשל"ה מתן תיעודך לתחום הקריפטו כפרויקט ממוקד לעבודה משותפת והעברת מידע משמעותי באופן שוטף.	• רשות המיסים בישראל יש לציין, כי מרשל"ה הועבר מידע על 4 אובייקטים שנבחנו מול המידע הקיים ברשות המיסים ונמצא כי אותם אובייקטים דיווחו לרשות המיסים. רשות המיסים ביקשה מידע משלים אך נענתה כי המידע אינו קיים ברשל"ה. בנוסף, רשות המיסים ביקשה לקבל מידע יזום בגין אובייקטים נוספים אך נענתה כי יש להמתין עד סוף שנת 2024. • משרד המשפטים -הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור כל בקשות המידע מרשות המיסים נענות באופן שוטף כולל בקשות בנושא קריפטו.

מיסוי מטבעות דיגיטליים

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בשנת 2023 הרשות ביצעה פרויקט משותף עם רשות המיסים בנושא קריפטו ובהתאם לתוצאות העבירה את המידע הרלבנטי. בימים אלו הרשות בוחנת האם יש ברשותה מידע נוסף שהתקבל בניסיון לאתר גורמים נוספים שיענו על הקריטריונים שנקבעו במשותף עם רשות המיסים במסגרת הפרויקט. הרשות תבחן, בשיתוף עם רשות המיסים, את התדירות שבה יועבר מידע חדש במסגרת זו.
36	עלה כי רשות המיסים לא השלימה הליך רכש של תוכנות טכנולוגיות לטיפול בתיקי קריפטו שהרכש שלהן כבר הושלם במשטרת ישראל, על אף הנחייתו של צוות-העל לקיים הליך רכש לתוכנות אלו. עוד עלה שהוועדה המתמדת לא קבעה תוכנית פעולה ספציפית לגבי קריפטו אך הנחתה את כלל כוחות המשימה לפעול בשלב האכיפה לאיתור ארנקים דיגיטליים בעת איסוף חומר ובעת מיפוי נכסים לתפיסה וחילוט. כמו כן נערכו ביזמיתה השתלמויות לחוקרי המשטרה ולעורכי השומות ברשות המיסים בתחום הנכסים הדיגיטליים. מומלץ כי בשל הקושי לאתר את בעלי הארנקים הדיגיטליים ובשל שיעור הדיווח הנמוך, רשות המיסים תפעל במסגרת הוועדה המתמדת לגיבוש תוכנית פעולה הכוללת מיקוד בתחום הקריפטו החל משלב איסוף המודיעין.	• רשות המיסים בישראל רשות המיסים מקיימת שיתוף עם משטרת ישראל בנושא איתור ארנקים. בעניין הרכש יצוין, כי הרכש הנדרש לרשות המיסים כגוף אכיפה כלכלי בתחום המס אינו זהה לרכש הנדרש על ידי משטרת ישראל. מרגע שחוקרי המס נחשפו לעולם המטבעות הקריפטוגרפים ולכלים, באמצעותם ניתן להתמודד עימם, רשות המיסים החלה לפעול לרכישתם על מנת להתנתק מהתלות במשטרת ישראל. הרכש בוצע. במסגרת שינוי מבנה המודיעין המתוכנן שאושר לאחרונה על נציבות שירות המדינה, מתוכנן צוות ייעודי לתחום הקריפטו. בנוסף, בכל משרד חקירות הוכשרו כ-2 עובדים לטיפול בנושא (לא רק יהלום). במסגרתה נבנתה מתודולוגיית עבודה וקידום רכש טכנולוגי. כפי שצוין לעיל, תוכננה מתודולוגית עבודה מודיעינית בנושא הקריפטו שלצורך יישומה נדרש רכש טכנולוגי. רשות המיסים קידמה את הרכש הטכנולוגי וחלקו העיקרי של הרכש הטכנולוגי בוצע לאחר מועד סיום הביקורת, ונכון להיום מתקיים מיפוי צרכים ובהתאם יבוצעו הליכי רכש מיטביים.
37	עד סיום הביקורת טופלו ביחידת יהלום כ-25 תיקים בלבד שבהם הייתה נגיעה לקריפטו. מתוכם שלושה תיקים שבהם האישום הוא אי-דיווח על הכנסה מקריפטו במישור העסקי ושלושה תיקים בסוגיית מסחר בקריפטו. בתיקים האחרים נתגלו מטבעות קריפטו (ארנקים דיגיטליים קרים שאותרו בחיפוש לדוגמה), אך הסוגיה אינה קשורה במישרין לקריפטו. עלה כי יחידת יהלום ברשות המיסים העוסקת בטיפול בתיקי פשיעה, מקיימת תלות משמעותית במשטרת ישראל ונסמכת עליה באיתור ובטיפול בתיקי קריפטו, הן כמקור כמעט בלעדי לתיקים והן למעקב אחר נתיב מטבעות הקריפטו.	• רשות המיסים בישראל יחידת יהלום מתמודדת עם הפשיעה הכלכלית תוך שיתוף פעולה עם גורמי האכיפה ובראשם, משטרת ישראל. העובדה שפעולות במטבעות קריפטוגרפים, מהווים אירוע מס, ברגע שחוקר המשטרה מזהה פעילות עבריינית שמתבצעת על גבי פלטפורמה זו, החקירה תבוצע בשיתוף עם חוקר מס הכנסה. מרגע שחוקרי המס נחשפו לעולם המטבעות הקריפטוגרפים ולכלים, באמצעותם ניתן להתמודד עימם, רשות המיסים החלה לפעול לרכישתם על מנת להתנתק מהתלות במשטרת ישראל. הרכש בוצע. במסגרת שינוי מבנה המודיעין המתוכנן שאושר לאחרונה על נציבות שירות המדינה, מתוכנן צוות ייעודי לתחום הקריפטו. בנוסף, בכל משרד חקירות הוכשרו

מיסוי מטבעות דיגיטליים

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	לחישובי הכנסות ולחישוב פוטנציאל המס למשל משום שאין ברשותה כלים טכנולוגיים מתאימים לכך. מומלץ שרשות המיסים תפעל לשפר את עצמאותה של יחידת יהלום באמצעות הגדלת הכלים העומדים לרשותה באופן בלתי תלוי במשטרת ישראל כך שתוכל להוביל את הרשות לעמוד בעוצמה בחזית המאבק בעבירות מס בכלל ובעבירות שנעשה בהן שימוש בקריפטו בפרט.	כ-2 עובדים לטיפול בנושא (לא רק יהלום). במסגרתה נבנתה מתודולוגיית עבודה וקידום רכש טכנולוגי. • משטרת ישראל רשות המיסים עובדת בשת"פ עם משטרת ישראל ובעיקר עם יחידת הסייבר הארצית, כאשר עולה חשד לביצוע עבירות פליליות שונות תוך שימוש במטבעות קריפטוגרפיים. נכון לכתיבת הדו"ח, נשענת רשות המיסים על יכולותיה הטכנולוגיות של משטרת ישראל ועל מומחי התוכן בתחום הקריפטו ממשטרת ישראל, זאת במסגרת ממשיקי העבודה הצמודים והעבירות המשותפות הנחקרות ע"י שני הגופים. שיתוף הפעולה האמור תורם תרומה של ממש לצמצום הפשיעה הכלכלית בתווך האינטרנטי, במסגרתה גורפים עבריינים לכיסיהם רווחי עתק ומשתמשים בפלטפורמה המקוונת כאמצעי לביצוע עבירות פליליות ו/או לצורך הלבנת כסף עבירה. רצוי שרשות המיסים תשפר את עצמאותה בנוגע לכלי העבודה הבודקים את נושא הקריפטו וזאת, לכל הפחות, לצורך הטלת מס בהליך אזרחי. במישור החקירה הפלילית, גם כאשר החקירה מתנהלת בשיתוף עם משטרת ישראל, כלים טכנולוגיים יהוו מכפיל כוח משמעותי שסייע גם למשטרה לצורכי החקירה והאכיפה.
38	עלה כי עד מועד סיום הביקורת רשות המיסים ומינהל הכנסות המדינה קיימו ישיבות מעטות בלבד שבמסגרתן הוגדרה חלוקת העבודה לאיסוף וגיבוש מידע רלוונטי לקידום הנושא, אך טרם נעשו פעולות נוספות לקידום העניין. עוד עלה כי תוכנית העבודה של הרשות אינה כוללת ביצוע התאמות במערכת שע"ם שיאפשרו להכיל את מסגרת הדיווח על נכסי קריפטו (CARF), ובהתאם טרם החל הפיתוח הממוחשב בשע"ם, אף שנתוני שנת המס 2026 צריכים להיות מוכנים להעברה במסגרת חילופי מידע כבר בשנת 2027. בנוסף, עלה כי רשות המיסים לא קידמה באופן משמעותי את הנדרש לשם החלת "מסגרת דיווח בינלאומית על נכסי קריפטו" (CARF) לקראת תחילת חילופי המידע כבר בשנת 2027. בכך גדל הסיכון שישראל תיכנס לרשימה השחורה של המדינות מעלימות המס של ארגון ה-OECD.	• רשות המיסים בישראל רשות המיסים מקדמת את הקמת המערכת בשע"ם עבור חילופי מידע בנושא CARF במסגרת תכנית עבודה 2025 ו-2026 על מנת להיות מוכנים לחילופי מידע בשנת 2027. יחד עם זאת, מודל ה-CARF הוא מודל שצפוי להיות מיושם במדינות העולם שיבחרו להשתמש בו וזאת בשנת 2027 לגבי נתוני 2026 (יצוין שמדינות שיתקשו ביישום המודל יוכלו ליישם אותו לראשונה בשנת 2028 לגבי נתוני 2027). בהקשר ליישום המודל, לצורך יישום המודל נערכות פגישות סטאטוס על בסיס דו שבועי בין רשות המיסים למינהל הכנסות המדינה לצורך גיבוש תיקוני החקיקה והשינויים המיחשוביים הדרושים לצורך דיווח במועד. בנוסף, רשות המיסים ומינהל הכנסות המדינה עומדים בקשר רציף עם ה-OECD וארגון הגלובל פורום על מנת לבחון את אופן יישום ה-CARF. יודגש, כי ארגון ה-OECD עדיין בשלב גיבוש המסגרת הטכנית להעברת המידע לקראת שנת 2027, לכן בשלב זה לא ניתן ליישם את הוראות ה-CARF גם אם הייתה קיימת המסגרת המשפטית לכך. בשבועות הקרובים סוגיות ה-CARF וההמלצות המקצועיות יוצגו בפני שר האוצר.

מיסוי מטבעות דיגיטליים

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	מומלץ שרשות המיסים תקדם את ההכנות להחלת מסגרת הדיווח הבין-לאומית על נכסי קריפטו כדי שתוכל לקבל מידע על משתמשי קריפטו בישראל שאינם מדווחים על פעולות חייבות במס ולהכניסם לרשת המס.	
39	תשלום המס	עלה כי בנק ישראל לא הצליח באמצעות תיקון נב"ת 411 למנוע סירוב נרחב לביצוע פעולות בקריפטו בחשבונות הבנקים המסחריים אף אם נועדו לצורך תשלום מס. 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 ורשל"ה, הבנקים מסרבים בחלק מהמקרים לקבל כספים שמקורם בפעילות קריפטו, זאת גם לאחר שתוקן נב"ת 411 בעקבות החלטת בג"ץ. כמו כן עלה כי מכיוון שהחברות בתחום הקריפטו - המעסיקות אלפי אנשים - מקבלות את הכנסותיהן ומתנהלות עם כספי קריפטו, דרישתם הגורפת של הבנקים בדבר ניתוק הכספים מפעילות קריפטו מביאה לכך שאין הן יכולות להשתמש בחשבון בנק לפעילותן השוטפת ומביאה לצמצום בפעילותן בישראל. מומלץ שבנק ישראל ינקוט פעולות שיקלו את ביצוע תשלומי מס דרך הבנקים המסחריים. מומלץ לשם כך שבנק ישראל יערוך התייעצות עם רשות המיסים ורשל"ה וישתף עימן פעולה, וזאת על רקע דרישת בית המשפט לגבש פתרון ומשום שהיקף הפניות המצומצם להסדרת תשלום המס דרך נוהל לתשלום מס דרך בנק ישראל מעיד כי הנוהל אינו פתרון מספק לקושי בתשלום מס בגין הכנסות מפעילות בקריפטו.
40	תשלום המס	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 וכי הנוהל שפורסם חל רק על יחידים, כרוך בנטל בירוקרטי כבד על הפונים, ומטיל על רשות המיסים
		• רשות המיסים בישראל עמדת רשות המיסים היא כי על תשלום המס בגין פעילות שמקורה בקריפטו להיות משולם ומנוהל באופן בלעדי על ידי המערכת הבנקאית המסחרית. יחד עם זאת, בעקבות קשיים בקבלת כספים מפעילות בקריפטו שמערים הבנקים המסחריים, פרסמה רשות המיסים ביום ה-1.1.2024 בשינוף בנק ישראל, רשל"ה, משרד המשפטים והמשטרה נוהל הוראת שעה לקבלת כספי מיסים בשל רווח מממוש אמצעי תשלום מבזר (להלן: "הנוהל"). רשות המיסים קיימה ותמשיך לקיים דיונים עם הרשויות הרלוונטיות בדבר פישוט הנוהל, וכמו כן, מקיימת שיחות עם נציגי בנקים מסחריים למציאת חלופות לנוהל. • משרד המשפטים -הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור הרשות תשתף פעולה עם כל פנייה של בנק ישראל או גוף ממשלתי אחר בנושא גיבוש פתרון להסדרת תשלום מס שמקורו בהכנסה מפעילות בקריפטו.
		• רשות המיסים בישראל רשות המיסים קבעה בהוראת ביצוע מספר 06/2024, כי הגורם הבודק הינו מחלקת גילוי הון לא מדווח בחטיבה המקצועית, שתפקידו בין היתר לבצע בדיקה של נתיב המטבעות לצורך הפחת חשד שמקור הכספים בפעילות לא חוקית. לשם

מיסוי מטבעות דיגיטליים

כתרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	אחריות למניעת הלבנת הון החורגת מתחום מומחיותה. בפועל, עד מועד סיום הביקורת לא הגיעו לטיפול פניות במסגרת הנוהל. עוד עלה כי רק ב-3.4.24 פרסמה רשות המיסים הוראת ביצוע להפעלת הנוהל לתשלום מס דרך בנק ישראל, 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. בנוסף עלה כי רשות המיסים לא נערכה להפעלת הנוהל לתשלום המס דרך בנק ישראל טרם פרסומו, בין היתר משום שטרם השלימה רכש טכנולוגי שיאפשר לה לבחון את דיווחי הנישומים, ולא קבעה "גורם בודק" שמינויו הכרחי להפעלת הנוהל. על רשות המיסים להשלים את רכש הכלים הטכנולוגיים שאינם בידה לצורך בחינת דיווחי הנישומים ובמסגרת המחויבות שהוגדרה לה בנוהל לתשלום מס דרך בנק ישראל, לוודא כי תשלום המס לא יהווה הלבנת הון. מומלץ כי בטרם יוארך שוב תוקפו של הנוהל לתשלום מס דרך בנק ישראל, רשות המיסים תערוך תהליך של הסקת מסקנות וביצוע התאמות ותשקול להתייעץ בנושא עם הלשכות המקצועיות וגורמים בשוק. עוד מומלץ כי אם יוארך שוב תוקפו של הנוהל לתשלום מס דרך בנק ישראל, רשות המיסים תפעל להרחבתו לקבוצות נוספות באוכלוסייה ולהגדרתו כנוהל קבוע ולא זמני.	כך, הרשות רכשה שתי תוכנות ייעודיות. רשות המיסים האריכה את תוקפו של הנוהל בשלב הראשון עד ליום 31.12.2024. בתום תקופת הארכה תבחן מחדש אפקטיביות הנוהל במתכנתו הנוכחית.
41	עלה כי על אף שרשות המיסים מכירה היטב את הקושי בהכנסת כספים שמקורם בפעילות במטבעות דיגיטליים לחשבונות בבנקים המסחריים, היא לא קבעה עקרונות מתאימים ואחידים לכל משרדי השומה המאפשרים גמישות רבה יותר בקביעת הסדרים לדחיית תשלום המס ופריסת התשלום אצל נישומים המתקשים בתשלום המס על הכנסות מפעילות בקריפטו דרך הבנקים.	• רשות המיסים בישראל רשות המיסים פרסמה נוהל גבית כספים מקריפטו, ולמשרדי השומה יש נוהל האצלת סמכויות לפריסת תשלומים והקלות בריבית הצמדה וקנסות אותו מפעילים בהתאם ליכולת התשלום של החייב.

מיסוי מטבעות דיגיטליים

תגובות הגופים המבוקרים	תוכן הליקוי/ההמלצה	כותרת	
	מומלץ שרשות המיסים תפעל לגבש עקרונות אחידים לקביעת הסדרי מס מותאמים לקושי בתשלום מס דרך חשבונות בבנקים המסחריים בשומות בתחום הקריפטו, ובוודאי בתיקים שבהם דנה וקבעה שומה סופית.		

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	תוכנית אב למשק החשמל לטווח הארוך משרד האנרגיה 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. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האנרגיה לוודא השלמת גיבוש ומתן אישור לתוכנית אב ארוכת טווח למשק האנרגיה לכל המקטעים במשק זה, שתכלול יעדים לגבי תמהיל הייצור הרצוי (אנרגיות מתחדשות, אגירה, ייצור קונבנציונלי), והיקפי הפיתוח הנדרשים של מערכת המסירה.	• משרד האנרגיה והתשתיות המשרד אינו מקבל את ההמלצה. המשרד מחלק את תכנון משק החשמל למספר תקופות ולטווחי זמן, מתוך מטרה להתאים את אופן התכנון לטווח הזמן. המשרד מבצע תכנון מפורט ביותר עד שנת 2030, במסגרת תכניות פיתוח המסירה והחלוקה ובמקביל, מתכנן את טווח הזמן עד שנת 2040, ואת הראייה העתידית עד שנת 2050. כלל התכניות לעיל, לוקחות בחשבון ומטמיעות בתוכן את העובדה כי התכנון מבוצע מתוך ראייה צופה פני עתיד ומתוך הבנה כי גם לאחר שנת 2030, הביקוש לחשמל, רכבים חשמליים וייצור באנרגיה מתחדשת צפוי לגדול. במקביל ליישום תכניות אלה, יוסמכו כבר בשנים הקרובות יזמים נוספים לצורך קידום תכניות סטטוטוריות לתחנות כוח קונבנציונליות, על-מנת להקצות מלאי תכנוני זמין לצורך הפעלת תחנות כוח קונבנציונליות נוספות, בעשור הבא. תהליך ההסמכות מגובש בימים אלה (אוק' 2024) ע"י הצוות הבין-משרדי, אשר הוקם במסגרת החלטה ממשלה 176, מיום 24.2.2023. המשרד מגבש עבודה הבוחנת מתווים טכנולוגיים אפשריים להשגת איפוס פליטות עד 2050. עבודת המשרד צפויה להתפרסם במהלך שנת 2024, ובמסגרתה יומלץ לבצע פיילוטים בטכנולוגיות השונות עד שנת 2030, על-מנת לקבל וודאות גדולה יותר ביחס לכל אחת (גם במסגרת הפיילוטים וגם באמצעות הידע שייצבר בעולם), ולבחון מחדש את הנושא בכללותו בשנת 2030. עבודה זו תתייחס לכל משק האנרגיה – ייצור חשמל, תחבורה ותעשייה בהיבטי חישמול ו/או מעבר לשימוש במימן ודלקים נקיים.
2	תכנון מערכת המסירה במדינות המפותחות 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, אשר מעצימים את החשיבות של תכנון ארוך טווח וקבלת החלטות מבעוד מועד. תכנון קצר טווח למערכת ההולכה, עשוי להיות שגוי ולא יעיל, להביא לביצוע חלקי של פרויקטים ואינו בהלימה ללוחות הזמנים הנדרשים בפועל	• משרד האנרגיה והתשתיות ראה מענה בסעיף 1 לעיל. • נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ כבר בתכנית הפיתוח הראשונה שלה פעלה נגה להכין תכנית פיתוח שהיקפה עומד על 10 שנים מיום הקפאת תצורה. אופק התכנון כפי שבא לידי ביטוי בתכנית הפיתוח הינו ארוך בהרבה מנתוני המבקר כפי שיוסבר להלן:

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ליישום הפרוייקטים, בפרט נוכח המאפיינים הייחודיים של ישראל לעומת המדינות המפותחות ובין היתר היותה מדינת אי-אנרגטי עם סיכונים ביטחוניים ניכרים; רשת חשמל עלית וישנה; ומלאי מוגבל של שטחים להקמת תשתיות לייצור ואספקה של חשמל. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האנרגיה ולחברת נגה לגבש תוכניות פיתוח לטווח ארוך יותר בדומה למקובל במדינות המפותחות.	- תכנית הפיתוח הוכנה מסוף שנת 2020 עד לשנת 2030 - מדובר באופק תכנון של 10 שנים החל מיום התנעת התוכנית המהווה הקפאת תצורה (התכנית הוגשה לשרת האנרגיה דאז, גב' ק. אלהרר, בדצמבר 2021). - בתכנית האינטגרטיבית שהוגשה, הוצגו, בנוסף לתכנית הפיתוח הרובסטי, תכניות אופטימליות במקטע הייצור לכל תרחיש עד שנת 2035 דהיינו הוצג מבט גם ל 15 שנים. - גם בפרויקט מסירה הוכללו פרויקטים מרכזיים עתידיים שהם מעבר ל- 10 שנים. - בהתאם לאמור לעיל, תכנית הפיתוח כללה פרויקטים לטווח של לפחות 10 שנים מיום הקפאת התצורה. - נגה מסכימה עם המלצת המבקר. נציין כי נגה פועלת לעדכון והכנת תכנית הפיתוח לטווח זמן של 10 שנים גם בהמשך.
3	גיבוש המלצת רשות החשמל לאישור תוכניות הפיתוח	על אף שהתוכנית שגיבשה נגה היא תוכנית אינטגרטיבית הכוללת את פיתוח מקטעי המסירה והייצור, רשות החשמל לא גיבשה את המלצתה לכלל מרכיבי תוכנית הפיתוח האינטגרטיבית, והיא המליצה לשר האנרגיה לאשר רק את תוכנית הפיתוח למקטע המסירה וטרם גיבשה את המלצתה לאישור תוכנית מקטע הייצור. עוד נמצא כי הרשות גיבשה את המלצתה בדבר אישור התוכנית של מקטע המסירה, ביוני 2023, לאחר מועד תחילת יישום התוכנית ולא כנדרש טרם ביצועה. פיתוח מקטעי המסירה והייצור קשורים זה בזה, ושינויים במרכיבים שטרם אושרו בתוכנית הייצור עשויים להשפיע על תוכנית הפיתוח של מערכת המסירה. על כן, אישור של חלק אחד מהתוכנית אינו מאפשר תכנון כולל של משק החשמל ועלול לפגוע ביעילות התכנון והביצוע של תוכניות הפיתוח וגורם אי-ודאות לכלל השחקנים במשק החשמל. תוכנית הפיתוח שהכנה נגה יצרה אינטגרציה בין מקטע ההולכה למקטע הייצור. קיימים יתרונות לקידום תוכנית הפיתוח כמקשה אחת ולאישור התוכנית בסמוך למועד תחילת ביצועה. בחינת הרשות, הגם שהיא חשובה ונועדה לשפר את תכנון משק החשמל, ראוי שתיעשה בפרק זמן קצר ככל הניתן	• רשות החשמל רשות החשמל הגישה למבקר המדינה שורה ארוכה ומפורטת של דוגמאות לפערים בין טיוטת תכנית הפיתוח למקטע הייצור שהוגשה לרשות לבין צרכי המשק בפועל. לצער הרשות, בחר המבקר שלא לקבל או לתת משקל לעמדת הרשות בנושא ולא לעדכן את המלצותיו בעניין. כפי שהוצג למבקר – טיוטת התכנית שהוגשה אינה עומדת בצרכים העדכניים אותה מציגה חברת נגה לאור הגידול בביקוש וצרכי הביטחון האנרגטי. כמו כן, הטיוטה אינה לוקחת בחשבון את הגידול הצפוי והנדרש בהספק מתקני האגירה ואת הצורך לייצל את התחרות במקטע הייצור. מומלץ כי המבקר יבחן בשנית את הדוגמאות שהציגה הרשות וכיצד עמדתה של נגה התעדכנה במגוון תחומים מאז הגשת טיוטת התכנית. בניגוד לעמדת המבקר, המציאות הוכיחה את היתרון שבבחינה דינמית של צרכי המשק, במיוחד בתקופה מאתגרת ביטחונית ואנרגטית בה אנו מצויים.

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ותובא לאישור השר בהקדם האפשרי. ראוי היה לשקול את יישום חלק מהתיקונים שדרשה הרשות בד בבד עם אישור תוכנית הפיתוח ולעדכנה בהתאם לכך במידת הנדרש. יתר על כן, בחלוף שנתיים ממועד פרסום התוכנית על ידי נגה, ראוי היה שרשות החשמל תסיים את הבחינה של כלל המרכיבים בתוכנית הפיתוח של מקטע הייצור ותגיש לשר האנרגיה את המלצותיה בעניין. על רשות החשמל לגבש בהקדם את המלצתה בעניין תוכנית הפיתוח למקטע הייצור והשינויים הנדרשים בה ככל שיש ולהגישם לשר האנרגיה. כן על רשות החשמל להקפיד בעתיד על מתן המלצותיה לכלל מרכיבי התוכנית לשר במועד הנדרש, וטרם תחילת יישום תוכניות הפיתוח.	
4	אישור תוכנית הפיתוח על ידי שר האנרגיה	שר האנרגיה לא אישר את תוכנית הפיתוח האינטגרטיבית במלואה, בזמן הנדרש ולפני מועד תחילת יישום התוכנית בפועל. על אף שחלפה כשנה וחצי מאז גיבוש התוכנית האינטגרטיבית על ידי נגה, משרד האנרגיה טרם עמד על כך שרשות החשמל תגיש לו את המלצתה לגבי שאר המרכיבים בתוכנית הפיתוח על מנת שיוכל לאשרה. אי-אישור תוכנית הפיתוח המלאה מצטרף למקרים קודמים שבהם תוכניות הפיתוח אושרו בדיעבד ובאמצע תקופת התוכנית, בהם תוכנית הפיתוח של מערכת המסירה לשנים 2018 - 2022, שאושרה על ידי שר האנרגיה בפברואר 2019. הדבר גורם לחוסר ודאות לגבי קידום הפרויקטים ומהווה חסם ליישום מלא ויעיל של תוכניות הפיתוח. בחלוף שנתיים ממועד הגשת התוכנית האינטגרטיבית על ידי נגה, מומלץ כי משרד האנרגיה ינחה את רשות החשמל להגיש את המלצותיה לאישור כלל מרכיבי תוכנית הפיתוח האינטגרטיבית, על מנת ששר האנרגיה יאשר את התוכנית בהקדם.	• משרד האנרגיה והתשתיות רשות החשמל פועלת לטיוב תכנית הפיתוח למקטע הייצור. משרד האנרגיה והתשתיות עוקב אחר התהליך מול הרשות.

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
5	הכנת תחזית הביקוש ועדכונה	• נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ הכנת תכנית הפיתוח, שהחלה בדצמבר 2020 ונשלחה לשרת האנרגיה דאז גב' קארין אלהרר, התבססה על התחזית המעודכנת באותו זמן (דהיינו 2017). במחצית 2022 פורסמה תחזית ביקוש מעודכנת. לאחר פרסומה נעשתה בדיקה ונמצא שתכנית הפיתוח עומדת גם בתחזית העדכנית שפורסמה כאמור. תחזית הביקוש המעודכנת למחצית 2022 הוטמעה בתכנית הפיתוח.
6	השפעת כניסת רכבים חשמליים על הביקוש לחשמל	• משרד האנרגיה והתשתיות המשרד עוקב באופן תדיר אחר המגמות בשוק הרכב החשמלי. המודל אשר פרסם המשרד בספטמבר 2023 צפוי להתעדכן תכופות. כמו כן, לפי החלטת ממשלה 171, היעד הקבוע בהתאם לסעיף 2 ס"ק ו' יעודכן בשנת 2025. משרד האנרגיה והתשתיות צפוי להמליץ האם ובאיזה אופן לשנות את התחזית היעד.

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	לתכנית הפיתוח. קצב החדירה של כלי רכב חשמליים משפיע על הביקוש לחשמל ולפיכך ההנחה כי שיעור החדירה של כלי רכב חשמליים יהיה נמוך מהיעד שקבעה הממשלה עשויה להביא לכך שהיקף הפיתוח של משק החשמל לא יוכל לתת מענה למלוא הביקוש. מומלץ שמשרד האנרגיה ימשיך לעקוב אחר התפתחותו של שוק הרכבים החשמליים ושיעורי החדירה של כלי הרכב החשמליים ולעדכן ככל הנדרש את היעדים, בהתאם להחלטת הממשלה, על מנת שכלל הגורמים במשק החשמל יתאימו את פעילותם ליעדים באופן מיטבי כך שמחד לא יהיה מחסור בהיצע החשמל ומאידך לא יהיה פיתוח יתר של המשק באופן שימנע ניצול יעיל של המשאבים. על חברת נגה להטמיע בתוכנית הפיתוח יעדי החדירה של כלי הרכב החשמליים שקובע משרד האנרגיה בהתאם ליעדי הממשלה.	• נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ החברה מקבלת את ההמלצה להמשיך ולבדוק תרחישים שונים ביניהם תרחישי יעדי ממשלה על מנת למנוע אי אספקת חשמל במדינה ישראל. נגה הטמיעה בתכנית הפיתוח את יעדי החדירה של כלי הרכב החשמליים שקובע משרד האנרגיה בהתאם ליעדי הממשלה, וכך היא תמשיך לפעול. נגה אכן בחנה שלושה תרחישים ומצאה שתכנית הפיתוח עומדת גם בתרחיש חדירת כלי הרכב החשמליים הגבוה ביותר (1.3 מיליון כלי רכב בשנת 2030), תרחיש המתייחס לביקוש גבוה משמעותית מזה שהועבר לנגה בעת הכנת תכנית הפיתוח המתייחס ל- 625,000 כלי רכב חשמל חשמליים בשנת 2030 (תרחיש זה "אומץ" על ידי משרד האנרגיה בדוח שפרסם המשרד בספטמבר 2023 (דו"ח "מודל ביקושים לרכב חשמלי", ניתן להגיע אליו דרך הקישור https://www.gov.il/he/pages/ev-120923).
7	היעדר תמריצים יעילים עשוי להוסיף עד כ-1,400 מגה-ואט לשיא הביקוש לחשמל, כך ששיא הביקוש עשוי להגיע אף ל-20,458 מגה-ואט, הספק הגדול בכ-1,000 מגה-ואט מההספק על פי התרחיש שבבסיס תוכנית הפיתוח. נוכח הסיכונים שבעטיים לא תיושם מלוא תוכנית הפיתוח, קיים ספק בדבר היכולת לתת מענה למלוא הביקוש לחשמל בשעות השיא. מומלץ שכלל הגופים המופקדים על פיתוח משק החשמל - משרד האנרגיה, רשות החשמל, נגה וחח"י - ינקטו את מכלול הצעדים הנדרשים לניהול הטעינה של כלי רכב חשמליים. על רשות החשמל לגבש אסדרות ולקבוע מבנה תעריפים שיתמרץ את הצרכנים להטעין את רכבם בשעות שבהן הביקוש לחשמל הוא בשפל; על חח"י להמשיך ולקדם את הפריסה של מונים חכמים, שהכרחיים לניהול הטעינה; ועל נגה לתת מענה בתוכניות הפיתוח לביקוש של כלי הרכב החשמליים.	• חברת החשמל לישראל בע"מ ההמלצה מקובלת ומיושמת. כפי שהודגש ע"י חח"י בדוח המבקר בנושא "שירות לצרכן בחח"י", חח"י רואה חשיבות רבה בקידום פריסת המונים החכמים ופועלת בהתאם. בנוסף, חח"י מבצעת בקרה שוטפת אחר ביצוע החלפות המונים ומעבירה דו"ח בקרה תקופתי לרשות החשמל. בתחומים הרלוונטיים לחברת החשמל, בהקשר של טעינת הרכבים החשמליים, קרי הכנת התשתיות וחיבורי הספקים לרשת החלוקה, הולכה ושנאה, חברת החשמל מספקת את כל השירותים הנדרשים לעניין זה, בלוחות הזמנים הנדרשים ממנה. • משרד האנרגיה והתשתיות המשרד מסדיר בחקיקה, יחד עם רשות המיסים, הענקת פטור ממס לעמדות טעינה בבתי משותפים, באופן שיאפשר ויקל על הסדרים לניהול טעינה. על כן, משרד האנרגיה והתשתיות פרסם טיוטת מדריך לועדי בתים, הכוללת בתוכה המלצות והסברים על היתרונות והחשיבות של ניהול טעינה.

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		• נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ תכנית הפיתוח של נגה לקחה בחשבון יעדים מחמירים כאמור בסעיף 3. נגה תומכת/דורשת אסדרה שתחייב/תעודד טעינה מנוהלת של כל סוגי הרכבים החשמליים, וזאת על מנת למזער תוספת הספק נדרש במערכות הייצור והמסירה, וכלל הנראה בחלוקה. יחד עם זאת, כאמור בסעיף 3, תכנית הפיתוח נערכה לאפשרות של טעינה של רכבים חשמליים שאינם מנוהלים. • רשות החשמל הרשות קבעה מנגנון תעריפי המתמרץ טעינה בשעות השפל ומניע מטעינה בשעות הפסגה.
8 ייצור קונבנציונאלי	נמצא כי לוחות הזמנים שקבע משרד האנרגיה 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 גבולי לעומת זמן הקמת תחנת כוח פרטית בישראל - שש עד שבע שנים. יוצא אפוא כי פעולות משרד האנרגיה הגדילו את הסיכון לאי הקמה של יחידות הייצור בזמן הנדרש ואינן מותירות פרק זמן אפקטיבי להתגברות על חסמים ואתגרים בהקמת התחנות, אם יהיו. ככל שתחנות אלו לא יוקמו בזמן, לא ניתן יהיה לספק את מלוא הביקוש לחשמל בשנים הבאות. מומלץ כי נוכח פרק הזמן הקצר שנוותר להקמת תחנות הייצור המאושרות, משרד האנרגיה, רשות החשמל ונגה יבצעו בקרה על קידום הקמתן, ויפעלו להסרת חסמים ועיכובים בביצוע הקמת התחנות. עוד מומלץ כי משרד האנרגיה יפיק לקחים לגבי קבלת החלטות בנוגע להקמת תחנות כוח בעתיד ויפעל לאישורן במועד מוקדם המאפשר טיפול בחסמים ככל שיווצרו, והקמת התחנות בזמן.	• משרד האנרגיה והתשתיות המשרד מלווה באופן תדיר את תחנות הכוח הקונבנציונליות אשר הוקמו ויוקמו בישראל, ופועל לסייע בהקמתן בכל היבט אפשרי, הן מול רגולטורים אחרים והן בהסרת חסמים. • נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ נגה עוקבת באופן שוטף אחרי קידום פרויקטים, רמת הוודאות במימושם ולוחות זמנים, וממשיכה לבחון ולעדכן מעת לעת את המלצותיה לגבי תכניות הפיתוח. כחלק שוטף מהליך הבדיקה וכתלות במימוש הפרויקטים מעדכנת נגה את התכניות והכל על מנת שיוספק חשמל אמין וזמין לתושבי מדינת ישראל. הסרת החסמים דורשת התלכדות ושיתוף פעולה של כלל השחקנים דהיינו, רשות החשמל, משרד האנרגיה, מוסדות התכנון, חברת החשמל, רשויות אכיפה ואחרים. • רשות החשמל הרשות חברה בצוות שנקבע בהחלטת ממשלה 587 בראשות משרד האנרגיה והתשתיות לבחינת צרכי משק החשמל בהקמת תחנות קונבנציונליות חדשות ולהסרת חסמים בקידומן והקמתן.

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
9	סטטוס הקמת תחנות הכוח שנדרש להקים ולהפעיל עד שנת 2030	• משרד האנרגיה והתשתיות בנוסף להתייחסות בסעיף 6, המשרד מציין כי התכניות הסטטוטוריות לתחנות אלה כבר אושרו. לכן בשלב זה, מדובר על משך הזמן הנדרש לצורך סגירה פיננסית (בשורק – זכייה במכרז קודם לכן) והקמה, עד להפעלה מסחרית. המשרד פועל בתיאום עם החשב הכללי על-מנת לקדם באופן מיטבי את מכרז שורק. ביום 26.9.24 הוגשו 3 הצעות במסגרת המכרז, והתהליך מתקדם כראוי. • נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ ראו מענה לסעיף 5. • רשות החשמל הרשות חברה בוועדת המכרזים המנהלת את הליך הקמת תחנות הכוח בשורק, בראשות משרד החשב הכללי. • משרד האוצר המשרד פועל ביחד עם המשרדים האחרים לסייע ליזמים להסיר חסמים המעכבים את הקמת המתקנים.
10	תכנון פיתוח מקטע הייצור לאחר שנת 2030	• משרד האנרגיה והתשתיות הצוות הבין-משרדי בראשות המנהל הכללי במשרד האנרגיה והתשתיות פועל לגיבוש התנאים והקריטריונים לקידום תכניות נוספות להקמת תחנות כוח. יש לציין כי גם לאחר החלטת הממשלה שהתקבלה בשנת 2020, המשיך להתקיים תהליך הסמכת היזמים שהיה קיים עד אז בהתאם לקבוע בהחלטת ממשלה 2592. • נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ נגה עוקבת באופן שוטף אחרי קידום פרויקטים, רמת הוודאות במימושם ולוחות זמנים, וממשיכה לבחון ולעדכן מעת לעת את המלצותיה לגבי תכניות הפיתוח. כחלק שוטף מהליך הבדיקה וכתלות במימוש הפרויקטים מעדכנת נגה את התכניות והכל על מנת שיוספק חשמל אמין וזמין לתושבי מדינת ישראל.

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	הזמנים הקיים כיום ביחס להקמת תחנות הייצור הנדרשות כבר לקראת סוף העשור. על משרד האנרגיה, אשר כאמור עומד בראש הצוות האמון על גיבוש הקריטריונים להסמכה, להשלים גיבוש ההמלצה לתנאים וקריטריונים להסמכה להכנת תוכנית לתשתית לאומית לייצור חשמל בתחנות כוח בגז טבעי, וכן על צעדים כדי לספק את עתודות התכנון הנדרשות בהתאם לצורכי המשק עד שנת 2040, על מנת ששר האנרגיה ייחד עם שר האוצר יביאו אותם לאישור הממשלה בהתאם להוראות שנקבעו בהחלטת הממשלה. עוד מומלץ כי נגה תגבש את תוכנית הפיתוח עד לשנת 2040 ותביאה לאישור השרים.	הסרת החסמים דורשת התלכדות ושיתוף פעולה של כלל השחקנים דהיינו, רשות החשמל, משרד האנרגיה, מוסדות התכנון, חברת החשמל, רשויות אכיפה ואחרים. • משרד האוצר המשרד שותף בצוות לבחינת הקריטריונים להסמכת תחנות כוח עד 2040 בהתאם להחלטת הממשלה מאוקטובר 2020, ומקדם החלטת ממשלה שתאפשר הסמכה של תחנות לות"ל כבר במסגרת התכנית הכלכלית הקרובה בעיכוב של שנה מלוחות הזמנים הראשוניים, בין השאר לאור הנסיבות המיוחדות שהתרחשו השנה. המשרד פועל להביא את ההחלטה בלוחות הזמנים האלו שכן היא שלב הכרחי לעמידה בצרכי משק החשמל בעשור הבא.
11	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 אינה צופה מחסור בגז למשק החשמל. אם הסיכון למחסור בגז טבעי יתממש, הנזק מכך מוערך על ידי משרד מבקר המדינה בכ-186 מיליון ש"ח לפחות בשנת 2030. לנוכח המשמעויות הכספיות של מחסור בגז במשק החשמל מומלץ כי משרד האנרגיה, רשות הגז ונגה יבחנו את הפערים בין התרחישים שהציגה נגה לבין אלו שהציגה רשות הגז, וכי הם יבחנו גם אם המנגנונים הקיימים בהיתרי הייצוא נותנים מענה על ביקושים אלה, כדי לוודא שכמויות הגז יסופקו למשק החשמל כנדרש, ואם ימצא כי אין מענה על הביקושים הצפויים במשק החשמל, על משרד האנרגיה לנקוט צעדים שיבטיחו את אספקת מלוא הביקוש לגז למשק החשמל. בהמשך לכך, מומלץ שמשרד האנרגיה יודא כי במסגרת מדיניות ייצוא הגז קיים איזון בין צורכי המשק המקומי למתן היתרי הייצוא באופן שתובטח אספקת מלוא הכמות הנדרשת על ידי השוק המקומי. יש לכך משנה	• משרד האנרגיה והתשתיות הביקוש השנתי לקוח מדוח אשר יצא בשנת 2021. מאז פורסמו תחזיות עדכניות במסגרת "ועדת דיין" הנוגעת לייצוא גז טבעי מתגליות חדשות. רצוי לעדכן את הנתונים על פי הנתונים אשר פורסמו במסגרת הוועדה וכל שנדרשות השלמות אפשר לספקן. כפי שנכתב בתגובה המשותפת של מנכ"ל משרד האנרגיה והתשתיות ומנכ"ל נגה, נגה לא חשופה לכלל המידע בנוגע לייצוא. המשרד לא מזהה מחסור בגז טבעי בשנת 2026 ולכן, ממצאי הביקורת אינם נכונים. • נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ נגה סבורה שנכון יהיה להקים צוות לאומי משולב לתכנון מקור אנרגיה ראשוני לטווח ארוך מאוד. בעקבות ישיבה בין נגה ורשות הגז הטבעי שהתקיימה ב-17 ביולי 2024, הוסכם שהעבודה שבוצעה בנגה מהווה מעטפת סיכונים של מחסור אפשרי יש גז טבעי בעתיד. יש חשיבות גדולה שנגה תקבל את כל הנתונים הנדרשים ע"מ לבצע את ניתוח ההשפעות של מערכת הולכת הגז הטבעי על פיתוח מערכת החשמל. החברה פנתה לנתג"ז לצורך קבלת נתונים (9.1.2022, 15.1.2023, 11.7.2023) הכוללים בין היתר פירוט מנגנון בקרה שעתית של מערכת,

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		חשיבות, בפרט נוכח הסיכונים שעלו במהלך מלחמת חרבות ברזל לאספקת הגז הסדירה.	מדיניות הייצוא וניטור של לחצים וספיקות בתוך המערכת, אך לא קיבלה מענה.
12	המחסור הצפוי בגז ביחידות הייצור של חח"	אף שעל פי החלטת שר האנרגיה משנת 2019 התחנות הפחמיות צפויות לעבור הסבה משימוש בפחם לשימוש בגז טבעי, ובהתאם לתוכנית הפיתוח למקטע הייצור הן מתוכננות להמשיך לפעול, נמצא כי על פי חישובי חח", צפוי מחסור בגז עבור יחידות אלה בהיקף של כ-2.19 - BCM 4.25 בשנים 2023 - 2030, דבר אשר צפוי לפגוע בפעילותן. מומלץ כי משרד האנרגיה יטפל בפער שהציגה חח" בדבר הצפי למחסור בגז טבעי ליחידות המוסבות וינקוט צעדים הדרושים להבטחת אספקת גז סדירה ליחידות אלה.	• משרד האנרגיה והתשתיות המשרד אינו אמון על הבטחת גז טבעי ברמת הלקוח אלא על מדיניות לשמירת גז טבעי למשק המקומי. אחריותה של חח" לפעול לחתימת חוזים מול ספקי הגז על מנת להבטיח את צרכיה. המשרד אינו צופה מחסור בגז טבעי ליחידות המוסבות. זאת ועוד, בסעיף 144 לדו"ח הביקורת נכתב כי אספקת הגז תהיה במחירי ייצוא, משכך ניתן להבין כי לא צפוי מחסור בגז אלא יתכן שתהיה עליית מחירים שאותה לא ניתן לצפות בשלב זה. כמו כן, אמירה זו אינה מתכתבת עם תחשיב החוסרים שהוצג במסגרת הניתוח של מבקר המדינה (שכן בעבודה זו הונח שימוש בפחם/סולר ולא גז טבעי במחיר ייצוא).
13	תכנון משק החשמל בראי היצע הגז	לגנה האמונה על הכנת תוכניות הפיתוח של מקטע הייצור אין נתונים אודות היקפי הגז הזמינים לייצרני החשמל השונים, בין היתר, מאחר ומדובר 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 בצורה מיטבית. זאת מאחר שיתכן מצב שהצרכים 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. מומלץ כי משרד האנרגיה יבחן דרכים שיביאו לכך שבידי נגה יהיה מידע הנוחוץ לה לצורך תכנון משק החשמל, כך שהמידע יתכלל את צורכי הגז של כל משק החשמל ברמה שעתית בטווח הארוך, ואת היצע הגז הקיים ברמה שעתית, תוך התחשבות במשתנים שונים, כגון יכולת הולכת הגז בצנרת, יכולת הפקת הגז מהמאגרים והיקפי הגז המובטחים לכל יצרן חשמל. כך תוכל נגה לזהות פערים, להתריע עליהם ולשקפם לגורמי הממשלה, כדי שהם יוכלו לבחון דרכים לסגירת פערים אלה.	• משרד האנרגיה והתשתיות בעקבות טיוטת דו"ח הביקורת, רשות הגז הטבעי ביקשה לקבל מנגה רשימת מסמכים לצורך תכנון גז טבעי, רשימה זו לא התקבלה עד למועד זה. עוד נציין, כי אין זה מתפקידה של נגה להתריע על חוסרים בגז טבעי משום שהיא אינה רואה את התמונה המלאה. יתר על כן, לגבי יכולת הולכה גז טבעי בצנרת, זהו תפקידה של נתג"ר. לפיכך, ההמלצה אינה מקובלת

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
14 אנרגיות מתחדשות	היקף ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות בישראל בשנת 2022 היה נמוך (9.9%) לעומת מדינות ה-OECD (31.3% בממוצע). 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. אי-פיתוח תחום האנרגיות המתחדשות בהיקף ובקצב הנדרש, הביאה לכך, שבכדי לעמוד ביעדי הייצור באנרגיות מתחדשות שנקבעו לשנת 2030 נדרש פיתוח בהיקפים משמעותיים ביותר, עד פי 3.5 מהיקפי הייצור הקיימים כיום. על רשות החשמל, נגה וחח"י לפעול להסרת חסמים ככל הנדרש לצורך האצת קצב הפיתוח והשילוב של אנרגיות מתחדשות במשק החשמל ולוודא את העמידה ביעדים לשנת 2030. מומלץ כי נגה תבחן את האפקטיביות הצעדים שהיא נקטה לשחרור החסמים, ובמידת הצורך תנקוט צעדים משלימים, אשר יביאו לעמידה ביעדים של שילוב אנרגיות מתחדשות במשק החשמל.	• נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ בהתייחס לליקוי המתואר בנושא של היקף ייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות נמוך ביחס למדינות OECD, יש לציין כי במדינת ישראל הרוב המוחלט של מקור אנרגיה מתחדשת הינו שמש, לעומת מדינות אחרות, אשר נהנות מריבוי מקורות אנרגיה מתחדשים הכוללים אנרגיה הידרו, רוח (בחלק המדינות בהיקפים משמעותיים ביותר, כאשר משתמשים בחלק גדול במתקני רוח בים). מבחינת מתקני אנרגיה שמש היקף ייצור החשמל מצוי באותם אחוזי יצור כמו מספר רב מדינות OECD. תכנית הפיתוח שמה דגש על חיבור אנרגיות מתחדשות למערכת החשמל. לצורך כך נדרשת התגייסות של כלל משרדי הממשלה, מוסדות התכנון, רשויות האכיפה וחברת החשמל. מבחינת נגה, החברה פועלת להסרת חסמים לצורך האצת קצב הפיתוח והשילוב של אנרגיות מתחדשות, בין היתר, בהיבטים הבאים: - קידום ואישור תכנית תקנונית שתצייר ודאות רגולטורית; קידום מדיניות אחודה של מנהל התכנון ומשרד האנרגיה לנושא הטמנת קווים; ועידוד המגזר הפרטי בתכנון סטטוטורי של מסעפים באופן עצמאי למתקני הייצור תחת הנחיה מקצועית של החברה. - תמיכה בקידום אנרגיה מתחדשת בעיקר במרכז הארץ והמלצה לכל המוסדות לקדם נושא זה. - קביעת היקפים של תשובות מחלק שניתן לתת בשנים הקרובות ליזמים של מתקני אנרגיה מתחדשת, בהתחשב באחוזי מימוש של כ- 60% הקמת המתקנים ביחס לתשובות מחלק. כלומר, נלקח סיכון מסוים (בהתבסס על חיבור בפועל מתקנים בשנים אחרונות) של כמות המתקנים שיוקמו בפועל על מנת לאפשר הגדלת היקף ייצור שיחובר לרשת. - ביצוע עבודות בנושא קורלציה בין ייצור של מתקנים פוטו-וולטאים לבין מתקני רוח. על סמך תוצאות העבודה, הוחלט על הגדלת היקפים של מתקני שמש שניתן לקלוט וזאת בהתחשב ביצור של מתקני רוח בפועל בהם יש קרינת השמש. - במספר אזורים, החברה הגדילה היקף מתקני פ.ו.י. שניתן לקלוט, בהתחשב במתקני אגירה שמקימה חח"י ומנוהלים ע"י מנהל המערכת. - החברה עדינה קריטריונים של תכנון מערכת המסירה, שאיפשר להגדיל הספקי המתקנים בהתבסס על החלטות רשות החשמל ויכולת קטימה של המתקנים במידת הצורך בהיבט המערכתי ותפעולי.

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		חשוב לציין: 1. מדובר ביעד מאתגר מאוד וחשוב מאוד לשלב מתקני אנרגיה מתחדשת גדולים יחד עם מתקנים קטנים במתכונת דו שימוש. 2. יישום תכנית פיתוח מערכת המסירה יאפשר קליטת אנרגיות מתחדשות התומכות בהשגת יעדי הממשלה. 3. שילוב מתקני אגירה בהתאם לתכנית הפיתוח הינו תנאי הכרחי להשגת יעד הממשלה. • רשות החשמל כפי שציינה הרשות והרחיבה במספר רב של מענים לדו"חות הביקורת, ההשוואה הפשטנית בין ישראל למדינות אחרות בעולם בהיבטי יעדי אנרגיה מתחדשת מתעלמת מייחודיות ישראל בהיבטי האנרגיה המתחדשת. לצער הרשות, בוחר המבקר לחזור על התעלמות מכוונת זו גם בדו"ח זה. הרשות פועלת כל העת להסרת חסמים ולהובלת התהליך לעמידה ביעדי האנרגיה המתחדשת.
15	משרד האנרגיה - תוכנית לשילוב אנרגיות מתחדשות "מפת הדרכים לאנרגיות מתחדשות ב-2030" שהכין משרד האנרגיה במאי 2022 נותרה בגדר טיוטה להתייחסות ולא התגבשה לידי תוכנית רב-שנתית שאושרה בידי שר האנרגיה כמתחייב מהוראת השעה בחוק משק החשמל. ממילא התוכנית לא עודכנה ברמה השנתית ולא הותאמה לממצאי הבחינה השנתית, בין היתר לגבי ההספק המותקן בפועל; יישום צעדי המדיניות שנקבעו והאפקטיביות שלהם; ההתפתחויות בנושא אגירת אנרגיה; ואסדרות חדשות. על משרד האנרגיה, בהתייעצות עם רשות החשמל ונגה, לעדכן את "מפת הדרכים לאנרגיות מתחדשות ב-2030" בהתאם לנתונים עדכניים בדבר ההספק מאנרגיות מתחדשות בפועל, אפקטיביות הצעדים שנעשו וכן חסמים שעדיין קיימים ופערים חדשים שעלו. על התוכנית לכלול לוחות זמנים, אבני דרך וצעדים חדשים הנדרשים להשגת היעדים. על משרד האנרגיה לאשר את התוכנית כמתחייב מהוראת השעה שנקבעה בחוק משק החשמל.	• משרד האנרגיה והתשתיות משרד האנרגיה והתשתיות מגבש את עדכון המסמך בימים אלה (אוק' 2024) (ובחודשים האחרונים), והעדכון מתוכנן להתפרסם בשבועות הקרובים. • חברת החשמל לישראל בע"מ הנושא באחריות חברת נגה ורשות החשמל. למרות רצונה של חח"י להשתלב בשוק/תחום האנרגיה הסולרית, נכון לעת הזאת, הדבר נמנע ממנה. להבנת החברה, ללא השתלבות של חח"י בתחום האנרגיות המתחדשות, הסיכוי של המדינה לעמוד ביעדי הממשלה לשנת 2030 בתחום זה, הינו קלוש/נמוך מאד, והחברה מתריע על כך.

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
16	רשות החשמל - גיבוש אסדרות לגבי הקמת מתקנים לייצור חשמל באנרגיות מתחדשות פרסום אסדרות חדשות: על אף שהליכי אסדרה של אנרגיות מתחדשות בטכנולוגיה סולארית נמשכו כשלוש שנים ולעיתים אף יותר, רשות החשמל פרסמה אסדרה בשנת 2022 שתוקפה יחל רק בשנת 2023 - דבר המותיר כשנתיים למימוש האסדרה. משך הזמן הנוטר למימוש האסדרה מעלה ספק בדבר היכולת להקים בזמן את מתקני היצור הסולאריים בהיקף של 2000 מגה-ואט הדרושים למשך עד שנת 2025. מומלץ כי רשות החשמל תעקוב אחר מימוש האסדרות באנרגיות מתחדשות בייצור סולארי ובמידת הצורך תגבש פתרונות שיאפשרו לקדם ייצור סולארי בהתאם לצורכי משק החשמל. עוד מומלץ כי רשות החשמל תיערך מבעוד מועד לגיבוש האסדרות בעתיד ותפרסמן מוקדם ככל האפשר ובמועד שיאפשר את מימושו בזמן הנדרש.	• רשות החשמל הרשות עוקבת כל עת אחר מימוש האסדרות ומגבשת פתרונות חדשניים ופורצי דרך לשילוב מתקני ייצור נוספים באנרגיה מתחדשת.
17	רשות החשמל - גיבוש אסדרות לגבי הקמת מתקנים לייצור חשמל באנרגיות מתחדשות הקמת מתקנים על הרשת הקיימת: יישום הצעדים שנקבעו בהחלטת רשות החשמל מדצמבר 2023 בדבר ניצול מיטבי של משאבי הרשת הקיימת, צפוי לאפשר חיבור של הספק נוסף מייצור באנרגיות מתחדשות בהיקף של כ-3,000 מגה-ואט עד שנת 2026. עקב כך היקף הייצור מאנרגיות מתחדשות בשנת 2026 צפוי לגדול מ-17% - 18% ל-23% - 24% ולאפשר עמידה ביעד שנקבע לשנת 2025. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות להגדלת היכולת לחבר מתקני אנרגיות מתחדשות לרשת הקיימת. עם זאת, מדובר בפתרון לטווח קצר בלבד שאומנם עשוי לסייע בהגעה ליעדים בשנת 2026, אך קיים ספק אם הוא יאפשר את השגת היעד לשנת 2030 ואף מעבר לכך, זאת בשל חסמים בחיבור מתקנים לרשת החשמל על רקע פיתוח בחסר של הרשת ומיצוי היכולת להעמיס מתקנים נוספים על הרשת הקיימת. מומלץ כי משרד האנרגיה, רשות החשמל ונגה יפעלו ביתר שאת לפיתוח רשת החשמל באופן שיאפשר חיבור מתקני ייצור באנרגיות מתחדשות בהיקפים הנדרשים, בלי שיהיה	• משרד האנרגיה והתשתיות תכנית הפיתוח למערכת המסירה תוכננה ואושרה כך שתיתן מענה מלא לעמידה ביעדי האנרגיות המתחדשות לשנת 2030 ואף מעבר לכך. בנוסף, תכנית הפיתוח לרשת החלוקה אשר תאושר בשנת 2024 שמה דגש על נושא זה. נגה הונחתה לתכנן את המשך פיתוח מערכת המסירה, כך שתוכל לקלוט הספקים נוספים של אנרגיות מתחדשות, גם בעתיד. המשרד אינו מקבל את האמירה כי ניצול משאב הרשת הקיים להכנסת עוד אנרגיות מתחדשות הוא פתרון ביניים. מדובר במתודולוגיה של ניהול חכם של הרשת, המנצל את המשאבים הקיימים באופן מיטבי ונפוץ במדינות רבות בעולם, המתמודדות עם אנרגיה מתחדשת מסוג אחד. • נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ ההמלצה מקובלת. תכנית הפיתוח האינטגרטיבית קבעה פרויקטים במערכת המסירה הנדרשים לעמידה ביעד של קליטת אנרגיה מתחדשת של 30% בשנת 2030. התכנית מאתגרת ולצורך ביצוע כל הפרויקטים נדרשת התגייסות כלל הגורמים המעורבים בקידום פרויקטי הולכה וההשנאה, לרבות ועדות תכנון, במערכת החשמל הארצית.

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	צורך במציאת פתרונות שנותנים מענה לטווח קצר, דוגמת פתרונות המבוססים על מיצוי יכולת השימוש ברשת הקיימת, שטומנים בחובם גם סיכונים לתפעול הרשת.	החברה פועלת באופן קבוע למיצוי הרשת הקיימת, למשל תוספת 2500 מגוואט אפשרות לתת תשובות מחלק חייביות, התקנת מכשירי DLR, ופנתה לגורמים הרלוונטיים לצורך שינוי קריטריוני התכנון לצורך הגדלת פוטנציאל הקליטה של הרשת. יצוין כי עמדת החברה הינה שיש לפעול במקביל לפיתוח הרשת ולמיצוי הרשת הקיימת. המלצות החברה למיצוי הרשת הקיימת לוקחות בחשבון את תפעול המערכת, ואת הצורך להימנע מסיכונים מיותרים. • רשות החשמל הרשות גיבשה והגישה לשרי האנרגיה והאוצר תכנית פיתוח חסרת תקדים לרשת ההולכה לשנים הקרובות, בעלות של כ-20 מיליארד ₪. התכנית אושרה על ידי השרים והיא בשלבי ביצוע.
18	באזורי הצפון והדרום, שבהם מתרכז עיקר פוטנציאל הייצור מאנרגיות מתחדשות, יכולת רשת ההולכה לקלוט ייצור מאנרגיות מתחדשות היא נמוכה מאוד. כך, במרבית היישובים באזור הצפון יכולת הקליטה מוגבלת למתקנים בקיבולת של 1 - 5 מגה-ואט, ובאזור הדרום, קיימת אפשרות לקלוט מתקנים בקיבולת של 6 - 20 מגה-ואט במרבית היישובים. היקף הבקשות (במגה-ואט) לחיבור מתקני אנרגיות מתחדשות בשנת 2022 היה נמוך בכ- 41% לעומת שנת 2021 ובכ-22% לעומת שנת 2020. שיעור התשובות החיוביות מסך הבקשות קטן אף הוא בשנת 2022 - מכ-55% - 64% ל-29%, ובסך הכול כמות התשובות החיוביות צנחה ב-65% - 69% לעומת השנים 2020 - 2021. תמונת מצב זו היא תולדה בין היתר של אי-פיתוח הרשת כנדרש בעשורים האחרונים. במוצע כ-20% מהבקשות לחיבור מתקנים סולאריים לרשת החשמל שהוגשו בשנים 2020 - 2022 קיבלו תשובה שלילית, כיוון שלאורך השנים רשת החשמל לא פותחה כנדרש בתוכניות הפיתוח שאושרו על ידי שר האנרגיה, וכפועל יוצא מכך הגודש ברשת הלך וגדל ומנע חיבור של מתקני ייצור לרשת החשמל, זאת כאמור על רקע אי-פיתוח משק החשמל	• חברת החשמל ישראל בע"מ תוכנית פר"ח (פיתוח רשת החלוקה) הועברה ע"י חח"י, ונמצאת ברשות שר האנרגיה ורשות החשמל. במסגרת תוכנית פר"ח ישנן פעילויות שמתמקדות בתשתית הנדרשת ליצור PV וחיבורם לרשת. בעניין זה, גם פיתוח רשת ההולכה וההשנאה, ע"מ למנוע מצב של "חסמת" הכנסת/הזרמת מתקני אנרגיות מתחדשות לרשת. החברה מקדמת את תוכניות הממשלה PV-1600 שצפוי להסתיים בשנת 2025 ויעדי תוכנית 2030 (30% אנרגיות מתחדשות עד שנת 2030). עם זאת, לא פעם קורה שפרויקטים נידחים בגין אי מוכנות היזם. בנוסף, חח"י ערוכה מבחינת תהליכי ביצוע, אלא שחסמים סטאטוטוריים וחסמים אקסוגניים נוספים מפריעים לחטיבת הפרויקטים לעמוד ביעדי תכנית הפיתוח. במהלך חודש נובמבר 2023 חברת החשמל ביצעה ניתוח השוואתי של סטטוס ביצועי החברה ות"ע לשנים 2024-2025 אל מול תחזיות רשות החשמל בסוף 2025 המשקפות את יעד הביניים בתחום אנרגיות מתחדשות המשק הישראלי. תוצאות ממצאי ההשוואה מעידות על פער זניח (כ-100 MWp) בין ת"ע של חח"י (7,728.4 MWp) אל מול התחזיות של רשות החשמל (7,826 MWp) בסוף 2025. קר', ביחס לממצאי דוח המבקר מדגימת הנושא ממאי 2022, חל שיפור ניכר בביצועים.

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	במשך השנים. הצעדים שנקטו המאסדרים ונגה בסוף שנת 2023 להגדלת מיצוי הרשת הקיימת לחיבור מתקנים סולאריים שצפויה להביא לחיבור 2,300 מגה-ואט עד שנת 2026, הם בגדר פתרונות זמניים שנותנים מענה נקודתי וקצר טווח, ואינם צפויים להביא לפתרון ארוך טווח בעניין חיבור מתקני אנרגיות מתחדשות. קיימת חשיבות לגישור על תת-הפיתוח של רשת החשמל, על מנת שבעוד כמה שנים הבעיה של הגודש ברשת לא תחזור על עצמה, נוסף על הסיכון שפתרון זה מהווה לפגיעה באמינות האספקה. מומלץ כי נגה וחח"י ינקטו את הצעדים הנדרשים להאצת פיתוח רשת החשמל בהיקף ובלוחות הזמנים הנדרשים בהתאם לתוכנית הפיתוח על מנת שניתן יהיה להגדיל את היקף המתקנים לייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות ולעמוד ביעדי הממשלה לשנת 2030.	• נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ בהמשך למענה בסעיף 11, ניתן לציין כי נגה פועלת באופן שוטף עם חברת החשמל במטרה לקדם את הפרויקטים במערכת המסירה, תוך בחינת לוחות הזמנים הנדרשים, תיעדוף ובמידת הצורך מציאת פתרונות גישור. כמו כן החברה מדגישה, כאמור לעיל, הצורך בהסרת החסמים, דורש התלכדות ושיתוף פעולה של כלל השחקנים, לרבות, רשות החשמל, משרד האנרגיה, מוסדות התכנון, חברת החשמל, רשויות אכיפה ואחרים.
19	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. היקף האגירה הנדרש בתוכנית הפיתוח לשנים 2023 - 2030 מסתכם בכ-2,300 מגה-ואט במצטבר. עוד עולה מהתרשים כי נוסף על כך, נדרשים מתקני PV משולב אגירה בהיקף של 827 מגה-ואט. מנתוני רשות החשמל מספטמבר 2023 עולה כי נכון לשנת 2022, היקף האגירה בטכנולוגיה זו מסתכם בכ-5 מגה-ואט בלבד. מומלץ כי משרד האנרגיה, רשות החשמל ונגה יבחנו את הליכי האסדרות שהיו במדינות השונות, והחסמים שנתקלו	• משרד האנרגיה והתשתיות מעבר לאסדרות רשות החשמל אשר פורסמו ביחס למתקני אגירה במהלך השנים האחרונות, בשנה האחרונה גובשו בישראל אסדרות נוספות בנוגע לאגירה. בין היתר, התווספו אסדרות תכנוניות לאגירה – תיקון 19 לתמ"א 1 – לאגירה עד 16 מגה-ואט-שעה, וכן אסדרות רמ"י לעסקאות ותעריף. • נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ מימוש התכנית הינו מאתגר בכל קנה מידה וידרוש התגייסות של כלל גורמי המשק המעורבים לצורך קיצור זמני הקמת הפרויקטים וזאת על ידי פישוט תהליכים סטטוטוריים, פישוט תהליכי הבנייה והסרת חסמים, ועל מנת לאפשר לעמוד במשימה המורכבת. ההמלצה מקובלת. עם זאת, מובהר, כי כתיבת האסדרות הינו בסמכות רשות החשמל. נגה תורמת ומייעצת לרשות בנושאים אלו. • רשות החשמל הרשות לומדת כל העת מניסיון שנצבר במדינות ומשקי חשמל מקבילים.

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בהם לפיתוח מערך אגירה, יפיקו לקחים מהם ככל שניתן ויבחנו דרכים להתמודד עם חסמים אלה במידת הצורך.	
20	תוכנית כוללת להקמת מתקני אגירה	במועד סיום הביקורת ועל 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. ובכלל זה נגה טרם ביצעה עבודה לבחינת סוגי מתקני האגירה הנדרשים, מיקומם המיטבי, היקפם ופריסתם על פני השנים. בהיעדר תוכנית מסודרת, ייתכן שמתקני האגירה לא יוקמו בצורה מיטבית, ולא יהיה ניתן להפיק מהם את מלוא התועלות הנדרשות. נוסף על כך, לתוכנית מסודרת יש פוטנציאל לאותת ליזמים על סוגי האגירה הדרושים והיקפם, ובכך ליצור ודאות הדרושה לפיתוח משקי של יכולת האגירה. מומלץ כי נגה תכין תוכנית המשך לקליטת מתקנים לאגירת אנרגיה במערכת החשמל בהקדם ותפרסמה לציבור, בין היתר כדי להגביר את הוודאות בקרב היזמים לגבי מיקום האגירה הנדרש וסוגה.	• נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ בתוכנית הפיתוח האינטגרטיבית שהכינה החברה, ועל מנת לתמוך בהשגת יעד האנרגיות המתחדשות, קבע מנהל המערכת שעד שנת 2030 נדרשים מתקני אגירה מתוכננים וקיימים בהיקף של 3,377 מגוואט עבור מתקני אגירה לשירותי אנרגיה (Energy Services), וכן כ-500 מגוואט לשירותים נלווים. בהקשר לתכניות לקליטת מתקני אגירה, להלן עבודות ותהליכים שמקדמת נגה בנושא של קידום מתקני אגירה: - הוגדרה תכנית ופריסתם ארצית של מתקני אגירה בסוללות בהיקף של 1800 מגוואט ל-4 שעות, שיופעלו בניהול מנהל המערכת עד שנת 2030. לגבי מתקנים אלה יש תכנית מסודרת של שנים ומיקומים. לצורך מימוש תכנית זו, רשות החשמל מקדמת הליך תחרותי למתקני אגירה לשלב ראשון של מתקני אגירה בהספק מצרפי של כ-900 מגוואט. בשלב זה במסגרת ההליך התחרותי מנהל המערכת מכין סקרי חיבור לקליטת מתקנים האגירה. - הוגדר הצורך במתקני אגירה לפי שנים (2023, 2026) שיספקו שירותים נלווים, בהספק מצרפי של כ-500 מגוואט. נגה פרסמה קול קורא בנושא, במטרה בהמשך לאפשר קידום אסדרה תואמת ע"י רשות החשמל. - נגה בחנה את יכולת מערכת ההולכה לחיבור מתקני אגירה ברשת חלוקה שמקודמים באסדרת שוק בהספק מצרפי של כ-2500 מגוואט, ופרסמה הנחיות, כולל הספק לפי מיקום, ושנים לחיבורם. - נגה פרסמה הנחיות לאפשרות קליטת מתקני PV משולבי אגירה ברשת החלוקה מגוואט, מחולקים לפי שנים ואזורים. - נגה מקדמת קליטת שני מתקנים באגירה שאובה נוספים, בהיקף כולל של 500 מגוואט. כאמור בסעיפים 1-5 נגה ביצעה עבודה רבה לבחינת סוגי מתקני האגירה הנדרשים, מיקומם המיטבי, היקפם ופריסתם על פני שנים וכמו כן תמשיך לעקוב אחרי צרכים לחיבור מתקני אגירה במשק ובהתאם תתכנן ותעדכן תכנית לקליטתם. מעבר לכך יש אפשרויות להקמת אגירה 'מעבר למונה' שהיקפן עלול לסכן את המערכת בהיותן לא ידועות ולא נשלטות.

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		חשוב לציין כי: - נגה עומדת בהמלצתה לתוספת אגירה בהתאם תכנית הפיתוח. - יחד עם זאת, בהתאם לתכנית הפיתוח ניתן יהיה לקלוט אגירה בהספק של כ- 7-8 אלפי מגוואט. היקף זה הינו מעבר להיקף הנדרש בתכנית הפיתוח, וכיום אין לו אח ורע בעולם.
21	רשות החשמל לא פרסמה אסדרות מתקני אגירה עבור שירותים נלווים במועד הנדרש, ומתקנים בהיקף 400 מגה-ואט שהיו נדרשים בשנת 2023 טרם הוקמו. על רשות החשמל לפעול בהקדם לפרסום אסדרות להקמת מתקני אגירה לצורך שימושים נלווים בהיקפים הנדרשים. כמו כן, מומלץ כי הרשות תגבש אסדרות לגבי הקמת מתקני אגירה גם לשנים 2029 - 2030 ותעקוב אחר קצב הקמת מתקני האגירה הדרושים עד לשנת 2030 על פי כלל תוכנית הפיתוח.	• רשות החשמל הרשות אינה מקבלת את עמדת הביקורת. ככל שהביקורת מעוניינת לקבוע תעודפים לאסדרות הרשות ולניהול משק החשמל וטוען שהוא יודע מהו המועד הנדרש לגיבוש אסדרה לשירותים נלווים, הוא מוזמן לפנות לרשות באופן מנומק ולהציג את משנתו בנושא.
22	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. מומלץ כי רשות החשמל תבחן אם נותרו חסמים לא-מימוש האסדרה שגיבשה למתקני PV משולבי אגירה, ואם מזהה חסמים, עליה לפעול בשיתוף עם נגה ומשרד האנרגיה להסרתם.	• משרד האנרגיה והתשתיות המשרד פועל כל העת במטרה להסיר חסמים לקידום הקמת אנרגיות מתחדשות, עם ובלי אגירה, וימשיך לפעול כך בתיאום עם רשות החשמל. • נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ ההמלצה מקובלת. • רשות החשמל הרשות פועלת כל העת להסרת חסמים להקמתם של מתקני ייצור, לרבות במסגרת ההליכים התחרותיים למתקנים סולאריים בשילוב אגירה.
23	נגה לא גיבשה תוכניות לשילוב אגירה בהיקף ובתמהיל הנדרש, ורשות החשמל לא פרסמה אסדרות מספקות. עיכובים אלה עשויים להביא לאי-יכולת לעמוד בלוחות הזמנים להקמת מתקנים אלה, ולגרום לחוסר יכולת לספק	• נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ האמירה שנגה לא הכינה תכנית המשך לקליטת מתקני אגירה ומיקומם ופריסתם על פני השנים אינה משקפת את המציאות. בהקשר לתכניות לקליטת מתקני אגירה, להלן עבודות ותהליכים שמקדמת נגה בנושא של קידום מתקני אגירה:

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
על משק החשמל	את מלוא הביקוש לחשמל, שעלותו מוערכת בעבודת הייעוץ בכ-2.5 מיליארד ש"ח בשנה. בשל החשיבות להקמת מתקני אגירה בהספק הנדרש על פי יעדי תוכנית הפיתוח. על נגה ורשות החשמל לוודא את הקמת המתקנים במועד ובקצב הנדרש.	הוגדרה תכנית ופריסתם ארצית של מתקני אגירה בסוללות בהיקף של 1800 מגוואט ל-4 שעות, שיופעלו בניהול מנהל המערכת עד שנת 2030. לגבי מתקנים אלה קיימת תכנית מסודרת לגבי לו"ז ומיקומים. לצורך מימוש תכנית זו, רשות החשמל קידמה הליך תחרותי למתקני אגירה בהספק מצרפי של כ-900 מגוואט בשלושה אזורים בארץ. ההוגדר הצורך בשילוב מתקני אגירה (2023, 2026) שיספקו שירותים נלווים, בהספק מצרפי של כ-500 מגוואט. נגה פרסמה קול קורא בנושא, במטרה לאפשר קידום אסדרה תואמת ע"י רשות החשמל. נגה בחנה את יכולת מערכת ההולכה לחיבור מתקני אגירה ברשת חלוקה שמקודמים באסדרת שוק בהספק מצרפי של כ-2500 מגוואט, ופרסמה הנחיות, כולל הספק לפי מיקום, ושנים לחיבורם. נגה פרסמה הנחיות לאפשרות קליטת מתקני PV משולבי אגירה ברשת החלוקה מגוואט, מחולקים לפי שנים ואזורים. נגה מקדמת קליטת שני מתקנים באגירה שאובה בהיקף כולל של 500 מגוואט. מנהל המערכת ממשיך לעקוב אחרי צרכים לחיבור מתקני אגירה במשק ובהתאם יתכן ויעדכן תכנית לקליטתם. בנוגע להמלצה: כאמור לעיל, נגה עושה את מה שביכולתה לוודא הקמת מתקני אגירה. • רשות החשמל הרשות פועלת להקים מתקני אגירה רבים במגוון של אסדרות. יצוין, כי קבלת עמדת המבקר בעניין היצמדות לטיוטת תכנית הפיתוח למערך הייצור של חברת נגה הייתה מגבילה את כמות האגירה שתשולב במשק החשמל הישראלי ולכן טוב שרשות החשמל לא קיבלה את עמדת המבקר בהיבט זה.
24	נגה לא התייחסה בתוכנית הפיתוח שגישה לאגירה מאחורי המונה, אף שאגירה מסוג זה עשויה להיות בהיקפים ניכרים ולהשפיע על צורכי האגירה המשקיים שתכננה נגה ואותם ציינה בתוכנית הפיתוח. מומלץ שנגה תמפה את ההיקף הפוטנציאלי של מתקני אגירה מאחורי המונה ואת השפעתם על היקפי האגירה	• נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ בעת הכנת תכנית הפיתוח נושא האגירה מאחורי המונה (BTM) היה בחיתוליו ולא הייתה ידועה פרישתו הצפויה (כלכליות?) או השפעתו על הרשת. למרות זאת הוכנס לדיונים בשלבים מוקדמים. נגה העבירה לרשות החשמל את חששה מהגידול בתחום. במרץ 2024 נגה העבירה התייחסות למנהל החשמל ברשות החשמל בנושא התקנת מתקני אגירת אנרגיה במתח נמוך וגבוה המותקנים מאחורי המונה (BTM).

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	הנדרשים לפני המונה (סוגי האגירה הנכללים בתוכנית הפיתוח) ועל תפעול מערכת החשמל.	נגה תמשיך לנתח את הנושא, את השפעתו על מערכת החשמל והצורך בהתאמת המערכת וקביעת דרישות מערכתיות למתקני אגירה מאחורי המונה. בהתאם לכך נגה תפעל מול הרגולטורים. יש לבחון נושא זה לעומק עם הגורמים המעורבים בעניין – חח"י, רשות החשמל. במחלקת סטטיסטיקה של נגה מכינים עבודה בנושא. סיכום- ההמלצה מקובלת ונגה כבר עשתה צעדים בתחום בשת"פ עם שאר השחקנים הרלוונטיים.
25	השפעות אי-יישום תוכנית הפיתוח של מקטע הייצור על אמינות אספקת החשמל	• משרד האנרגיה והתשתיות המשרד פועל כל העת לקידום הרשת ולהסרת החסמים, ומקפיד לתכנן את מערכת החשמל עם יתירות רבה כדי להמשיך ולהבטיח את אמינות אספקת החשמל. • נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ מעקב על יישום תכנית הפיתוח והתראה על חריגות הינם חלק מחובותיה של החברה, במסגרת סעיף 69 לרישיון. "בעל הרישיון יעקוב וידווח לרשות ולשר על מחסור צפוי בהיצע החשמל". בהתאם לכך, נגה מבצעת מעקב זה, שמטרתו הינה זיהוי סיכונים למחסור בחשמל עקב אי מימוש תכנית הפיתוח על ידי בחינת חלופות לתכנית פיתוח תואמת מציאות מבעוד מועד, עם הסתברות גדולה למימוש, כך שלא תהיה פגיעה בהספקת החשמל. בנוגע להמלצה: חברת נגה עושה ככל שביכולה לעזור ליזמים לקדם את הפרויקטים של ייצור אנרגיה בכלל זה הכנת סקרי תכנון וחיבור וסיוע בקידום סטטוטורי של מתקני הולכה נדרשים למתקני ייצור, אולם, יש לזכור שהאחריות לקידום מתקן ייצור הינה על בעל המתקן. הסרת חסמים כמתבקש בהמלצה הוא באחריות הגופים הרגולטורים (רשות תכנון, המשרד להגנ"ס ועוד) ונגה היא רק רזר לעניין. • רשות החשמל הרשות עוסקת באופן רציף ושוטף בבחינת פתרונות וסיוע בפתרון החסמים הרבים העומדים בפני פיתוח רשת החשמל ומשתתפות בנושא באופן פעיל בוועדות הסרת החסמים המנוהלות על ידי משרד האנרגיה.

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	יפעלו להסרת החסמים (חסמים סטטוטוריים, חסמי רשת, מחסור בקרקעות זמינות ועוד) ולהקמת כלל הרכיבים של מערכת הייצור בזמן.	יתרה מכך, הרשות ביצעה הסקת מסקנות מקיפה מנתוני הביצוע של תכנית הפיתוח שאושרה בשנת 2018 וכתוצאה מכך התקשרה עם מספר חברות בקרה המאפשרות לרשות בקרה ומעקב צמודים אחר התקדמות תכנית הפיתוח שאושרה לאחרונה.
26	התפתחות רכיבי מערכת המסירה וצורכי הפיתוח העתידיים בהיבטים כמותיים וכספיים	• חברת החשמל ישראל בע"מ מאז העשור הקודם החברה עברה שינוי מבני שתומך בצרכי פיתוח הרשת במערכת המסירה והוביל לייעול תהליכי עבודה בחטיבת פרויקטים. חטיבת פרויקטים ערוכה ליישם את תכנית הפיתוח. יש לזכור כי המועדים העתידיים בתוכנית הפיתוח הינם תאריכים משוערים לאור אי וודאות גבוהה בהליכי אישור תוכניות מתאר והליכי היתר שמהווים חסם באופן קבוע בפרויקטים. לטובת קידום משק החשמל נדרשת התגייסות של מוסדות התכנון ורשויות המדינה שסייעו בהסרת חסמים רגולטוריים. לעניין כמויות הפרויקטים שצוינו ביחס לשנים 2013-2022, נבקש להעיר כי בשנים 2013 עד 2022 הקימה חברת החשמל: 2 תחמ"גים - איילון ועתידיים. הוקמו 13 תחנות משנה - יהלום, גבעת שאול, ראשון מזרח, אייל, שדרות, נהריה, חריש, להבים, קצרין, תעשייה אדומים, שפיים, תנובות ועתלית. מלבד זאת בוצעו מעל 30 פרויקטי הרחבה, שחלקם כוללים וספת/החלפת שנאים וכן הוצבו כ- 14 ניידות על מנת לספק פתרונות מקומיות להשנאה. • נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ נגה אינה מקבלת את המתואר בליקוי. תכנית הפיתוח לשנת 2030 נותנת מענה מלא, כולל יתירות והתחשבות באי קידום חלקים ממנה, לכלל צרכי המשק וליכולת המערכת לעמוד ביעדי הממשלה, ובכללם הדבקת פערי עבר. נגה במסגרת העבודה השוטפת עוקבת ומבצעת בקרה של יישום כלל תכנית הפיתוח מול חברת החשמל. נגה בודקת השפעת כל העיכובים בביצוע הפרויקטים ובמידת הצורך מתריעה לרשות החשמל ולחח"י על משמעות העיכובים.

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		במהלך 3-4 חודשים לקראת סוף שנה, נגה מקיימת דיונים עם חברת החשמל לצורך: בחינת התקדמות הפרויקטים, עדכון תכנית הפיתוח, הערכת סיכוי מימוש פרויקטי השנאה ובדיקת השפעת עיכובים על היעדים. לאחר התהליך הנ"ל מוגש עדכון לתכנית הפיתוח לאישורה של רשות החשמל. כמו כן נגה ניתחה את מסמך חח"י לגבי עיכובים בפרויקטים כתוצאה ישירה ממלחמת 'חרבות ברזל' והגיבה עליו. • רשות החשמל רשות החשמל עוסקת באופן רציף ושוטף בבחינת פתרונות וסיוע בפתרון החסמים הרבים העומדים בפני פיתוח הרשת ומשתתפות בנושא באופן פעיל בוועדות הסרת החסמים המנוהלות על ידי משרד האנרגיה. יתרה מכך, הרשות ביצעה הסקת מסקנות מקיפה מנתוני הביצוע של תכנית הפיתוח שאושרה בשנת 2018 וכתוצאה מכך התקשרה עם מספר חברות בקרה המאפשרות לרשות בקרה ומעקב צמודים אחר התקדמות תכנית הפיתוח שאושרה לאחרונה.
27	מיומן תוכנית הפיתוח	• חברת החשמל לישראל בע"מ חטיבת כספים וכלכלה בחח"י פועלת, ותמשיך לפעול, לשיפור מצבה הפיננסי, על מנת לחזק את איתנותה הפיננסית בטווח הארוך ועל מנת לשמור על דירוג האשראי שלה. זאת, תוך התייחסות לצרכי הפיתוח ובשיתוף פעולה עם רשות החשמל והמאסדרים השונים. החברה שואפת לעמוד בתוכנית הפיתוח המאתגרת ונערכת לכך מבחינה פיננסית. איתנותה הפיננסית של החברה לא תיפגע מהגידול המשמעותי בהשקעות, תחת הנחה כי הרשות תיתן כיסוי הולם ובעיתוי הנכון לכיסוי עלויות החברה. עוד החלטת הרשות (בנושא מקטע הייצור) בשנת 2023, שהוחלה רטרואקטיבית החל משנת 2022! החברה התקרבה ואף עברה את חלק מהיעדים של הרפורמה שנקבעו לסוף שנת 2025 (ראה בסיפא של ההתייחסות לסעיף זה). אולם, לצער החברה לאחר יישום החלטות הרשות במקביל לתוכנית הפיתוח הנדרשת למשק, החלה מגמת ירידה במדדים. משום כך עודכנו יעדי החברה ויעדי רשות החברות הממשלתיות. על אף פניותינו לצוות המנכ"לים בנושא, לא קיבלה החברה מענה הולם.

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	תוכנית הפיתוח במלואה, בין היתר, בשל ניסיון העבר לפי חח"י לא ביצעה את תוכניות הפיתוח במלואן על רקע דומה. נוכח עדכון היעדים על ידי דירקטוריון חח"י, על רקע הקושי להשיג את היעדים הקודמים שנקבעו לחברה במסגרת הרפורמה, על חח"י, בשיתוף רשות החברות הממשלתיות, רשות החשמל ומשרד האנרגיה, לוודא כי ההרעה ביציבות הפיננסית של החברה, לא תפגע בדירוג האשראי שלה ולא תשפיע על יכולתה לגייס כספים בהיקף הנדרש למימון פרויקטי הפיתוח הנדרשים ממנה. נוכח הסיכונים שתוארו לעיל, בהם הרעה במצבה הפיננסי של חח"י שתקשה על מימון מלוא צרכי הפיתוח, ונוכח הצעתה של חח"י לשינוי היעדים הפיננסיים שלה, מומלץ כי הגופים האמורים רשות החברות הממשלתיות, רשות החשמל ומשרד האנרגיה יקבעו יעדים ותמריצים לחח"י, לשם עמידתה בצרכי הפיתוח, ויבטיחו את השמירה על חוסנה הפיננסי של החברה.	<u>בנוסף, להלן התייחסות ספציפית לפסקאות 267-279:</u> ההרעה הפיננסית המצוינת בפסקאות 269-271 נובעת בעיקרה מאירועים אקסוגניים שאינם בשליטת החברה אשר קרו בתקופה המתוארת – קורונה, מלחמת רוסיה אוקראינה ופריסת חוב הפחם ל-3 שנים, החלטות רשות שונות (עדכוני תעריף חלקי, עדכון שנתי לשנת 2023 הכולל את פריסת חוב הצרכנים לחברה בגין השפעת עליית מחירי הפחם על פני שלוש שנים ואת הקיטון בשיעור התשואה במקטע הייצור והארכת אורך החיים של היחידות השונות במקטע הייצור) ועוד. ביחס ליעדי רשות החברות – יעדי רשות החברות שנקבעו הינם מאתגרים מאוד והחברה ציינה זאת מבעוד מועד, עם זאת, חח"י פועלת ותפעל לאימוץ ולהשגת היעדים שנקבעה רשות החברות ותפעל לשיפור מדדים אלה בשנים הבאות, תוך שיתוף פעולה מול המאסדרים והכרה ראויה לה השפעה מהותית על יעדים אילו. בנוסף, אושרו ע"י רשות החברות יעדים חדשים והחברה עומדת ביחס המינף (למרות שבדוח מצוין שלא). <u>פסקה 270 –</u> הנתונים לשנים 2021, 2022 ול-30.9.2023 <u>תואמים במלואם לנתונים שפורסמו ע"י החברה בדוח הדירקטוריון – אך FFO שם הוא 9 חודשים, כאשר כל שאר הנתונים המדווחים הם לשנה מלאה (12 חודשים) שהסתיימה בתאריך הדוח.</u> הנתונים לשנת 2020 <u>תואמים לנתונים שפורסמו ע"י החברה בדוח הדירקטוריון</u> וזאת למעט ה-FFO, FFO לחוב ותשואה להון מועסק ROCE – אותם החברה פירסמה לראשונה החל משנת 2021 ולכן אותם לא ניתן לאשר. <u>פסקה 272 –</u> יחס חוב פיננסי מתואם/FFO – החברה איננה עומדת ביחס הנדרש בשנת 2025, יחד עם זאת היא עומדת ביעד הנדרש בשנים 2026-2027, בהתאם לתכנון הפיננסי האחרון. <u>פסקה 274 –</u> יעדי החברה עודכנו בתכנון הפיננסי שאושר בנובמבר 2023 בהתאם לתוכנית ההשקעות העדכנית. החברה צופה כי תעמוד ביעדים הללו, בכפוף להכרה ראויה בתעריף החשמל. <u>פסקה 275 –</u> ההרעה ביחסי חברות הדירוג היא בטווח הקצר, בטווח ארוך אין פגיעה ביחסים.

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		פסקאות 276-279 - התוכנית הכלכלית של החברה תואמת את תוכנית ההשקעות והסיכון הקיים נובע מסיכון של אי הכרה הולמת של רשות החשמל (ולא באי יכולת לממש את תוכנית הפיתוח במלואה). החברה פועלת מול רשות החשמל על מנת לקבל הכרה מלאה. המסקנה שאי עמידה ביחסים לא תאפשר לחחי לבצע את ההשקעות אינה מדוייקת. התכנון מצביע על עמידה ביעדים פיננסיים תחת תוכנית השקעות רחבה ועמידה ביחסי חברות הדירוג בטווח ארוך. - בשנת 2021 החברה עמדה על ניצול של 91% - בשנת 2022 החברה עמדה על ניצול של כ- 96%. - בשנת 2023 החברה עמדה על ניצול של כ- 103%. • משרד האנרגיה והתשתיות במסגרת הרפורמה במשק החשמל, הוקם צוות מעקב אחר היעדים הפיננסיים של חח"י, בראשות רשות החברות הממשלתיות. התקיים דיון לגבי העמידה של חח"י ביעדי האיתנות הפיננסית, וסוכם כי רשות החברות תבצע ניתוח מעמיק של מצבה הפיננסי של חח"י ותמליץ לצוות המעקב אודות יישום הרפורמה, שינוי היעדים אשר נקבעו ברפורמה או ביצוע פעולות אחרות. • רשות החשמל הביקורת מוזמנת לבחון מחדש את קביעותיו על ידי בחינת הדו"ח הכספי של חברת החשמל שפורסם ב-15.8.2024, המציג כי רמת החוב של חברת החשמל לישראל היא הנמוכה ביותר מזה עשור. ראוי שהביקורת תקבל עדכון בהתפתחויות במשק החשמל ולא יפורסם המלצות ללא בחינה, לפי טענות שקיבל מגופים אלו או אחרים.
28	מימון תוכנית הפיתוח	• חברת החשמל לישראל בע"מ ראה מענה לסעיף 5 לעיל. • משרד האנרגיה והתשתיות ראה מענה לסעיף 17 לעיל.

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	במרבית היעדים. לפיכך חח"י המליצה לגורמים הממשלתיים לעדכן את היעדים באופן שיקל עליה לעמוד בהם. עדכון היעדים כשלעצמו אין בו משום שיפור במצבה הפיננסי של החברה, ולכן גם אם החברה תעמוד ביעדיה המעודכנים, הסיכון לאי-ביצוע ההשקעות נותר בעינו. נוכח עדכון היעדים על ידי דירקטוריון חח"י, על רקע הקושי להשיג את היעדים הקודמים שנקבעו לחברה במסגרת הרפורמה, על חח"י, בשיתוף רשות החברות הממשלתיות, רשות החשמל ומשרד האנרגיה, לוודא כי ההרעה ביציבות הפיננסית של החברה, לא תפגע בדירוג האשראי שלה ולא תשפיע על יכולתה לגייס כספים בהיקף הנדרש למימון פרויקטי הפיתוח הנדרשים ממנה. נוכח הסיכונים שתוארו לעיל, בהם הרעה במצבה הפיננסי של חח"י שתקשה על מימון מלוא צרכי הפיתוח, ונוכח הצעתה של חח"י לשינוי היעדים הפיננסיים שלה, מומלץ כי הגופים האמורים רשות החברות הממשלתיות, רשות החשמל ומשרד האנרגיה יקבעו יעדים ותמריצים לחח"י, לשם עמידתה בצרכי הפיתוח, ויבטיחו את השמירה על חוסנה הפיננסי של החברה.	• רשות החברות הביקורת מוזמנת לבחון מחדש את קביעותיו על ידי בחינת הדו"ח הכספי של חברת החשמל שפורסם ב-15.8.2024, המציג כי רמת החוב של חברת החשמל לישראל היא הנמוכה ביותר מזה עשור. לדעת הרשות, ראוי שהביקורת תתעדכן בהתפתחויות במשק החשמל ולא יפורסמו המלצות ללא בחינה, לפי טענות שקיבל המבקר מגופים אלו או אחרים.
29	לאורך השנים התכנון הסטטוטורי היווה חסם משמעותי לביצוע תוכנית 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 לשדרוג מותנה בקיומה של תמ"א ייעודית, אשר למועד סיום הביקורת טרם אושרה. מומלץ כי משרד האנרגיה, רשות החשמל ונגה ימצו באופן מיטבי את הפוטנציאל לקידום מימוש תוכנית הפיתוח	• חברת החשמל לישראל בע"מ ההמלצה אינה נוגעת לחח"י. חח"י מחזקת את הערת המבקר והמלצתו, לעניין קיצור משמעותי לוחות הזמנים הנדרשים מהרגולטורים השונים, לצורך עמידה בלוחות זמנים ומניעת פגיעה בהתפתחות המשקית • משרד האנרגיה והתשתיות בהתאם להסדרי החקיקה אשר נערכו ביוני 2023, ניתנה על ידי המועצה הארצית לתו"ב, הוראה ב17 באוקטובר 2023 לעריכת תמ"א 1/27 - תוספת לפרקי האנרגיה בתמ"א 1 - פרק שינויים בקו מתח עליון קיים והקמת כבלי מתח עליון. במסגרת התמ"א יבחנו דרכי פתרון לנושא שבנדון. התמ"א נידונה בוועדות עבודה עם בעלי העניין השונים (מינהל התכנון, חברת החשמל, חברת נגה) לטובת גיבושה. במהלך הדיונים עלה חשש כי הסדרי

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	הטמון בהסדרי החקיקה החדשים לשם עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו בתוכנית. עוד מומלץ כי מינהל התכנון בשיתוף חח"י, נגה ומשרד האנרגיה ישלים את גיבוש התמ"א שתאפשר שידרוג קווי 161 ק"ו בהרשאה, ויפעל לאשרה במוסדות התכנון כדי שיינתן מענה על שדרוג קווי 161 ק"ו שלא קודמו במסגרת תוכניות.	החקיקה אשר נערכו ביוני 23 אינם עתידים לתת את המענה המיטבי לקיצור לוחות הזמנים הנדרשים לפי תכנית הפיתוח, מכיוון שאלה עדיין דורשים שני הליכים: הליך תכנוני וכן, הרשאה מכוחה של התמ"א, לאחר אישורה לכל שדרוג או הקמת כבל חשמל. לפיכך, בימים אלו בחנות חלופות לתיקון הסדרי החקיקה. • משרד הפנים -מנהל התכנון תמ"א 27/1 להסדרת ההליכים לביצוע שינויים בקווי 161 ק"ו קיימים וכן להקמת כבלי חשמל 161 ק"ו תת קרקעיים חדשים אמורה להחליף את ההסדר הקיים בנוגע לעבודות אחזקה בקווי 161 ק"ו (כהגדרתם ב"מסמך בינת" מיום 7.5.2012), ואף להרחיב את הגמישות הקבועה בהסדר זה ביחס לאישור הרשאות להקמה של קווי 161 ק"ו במקרים מוגדרים. במסגרת גיבוש התמ"א התקיימו מספר פגישות עם משרד האנרגיה, חברת נגה וחח"י, במטרה לנתח את המשמעות של קביעת ההליכים האפשריים לקידום קווי 161 ק"ו מתוקף התמ"א בהתאם לתיקון בחוק התכנון והבנייה שאושר לשם כך. התברר כי ההליך האפשרי בתמ"א להסדרה של קווי 161 ק"ו כולל גם פרסום והכרעה תכנונית של השינוי המוצע בקו 161 ק"ו קיים, טרם מתן ההרשאה להקמתו. לאור זאת, ונכון למועד כתיבת התגובה, על משרד האנרגיה, לאחר היוועצות עם חברת נגה וחח"י, להחליט האם הוא תומך בקידום התמ"א, וככל שכן - האם לכלול בה גם הליך תכנוני להקמת כבלי מתח עליון מוטמנים כפי שהחוק מאפשר. יודגש כי תמ"א 27/1, ככל שתקודם, צפויה להקל רק על הליך האישור של הקמה מחדש של קווי 161 ק"ו קיימים, בהתאם להוראות שייקבעו בתמ"א. עם זאת, מאחר וחלק מהעבודות מבוקשות על קווי 161 ק"ו קיימים שאושרו בהרשאה לפני שנים רבות, ייתכן שמבחינה תכנונית, יש להעדיף תוואי שונה להקמת הקו מחדש, ולשם כך נדרש הליך של אישור תוכנית. נושא זה פורט בהרחבה בתגובתנו לטיטוט הדוח. כמו כן, חברת נגה החלה בקידום מרבית קווי 161 ק"ו החדשים הכלולים בתוכנית הפיתוח, באמצעות תכניות, שרובן מקודם בפרקי זמן קצרים יחסית בות"ל. לפיכך, בשלב זה טרם ידוע האם התמ"א תוכל להשיג את מטרתה, והמשמעות של המשך קידומה נבחנת בימים אלה.

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ ההמלצה מקובלת והחברה פועלת בהתאם. לאחר חקיקת חוק ההסדרים לשנת 2023 החל קידום תכנית מתאר ע"י משרד האנרגיה ומנהל התכנון בשיתוף חברת נגה וחח"י נערכו מספר ישיבות של צוות עבודה לנושא. מנהל התכנון אף החל לנסח את הוראות התכנית (תמ"א 1 תיקון 27) במהלך עבודת הצוות עלה כי הפרשנות המשפטית של מנהל התכנון לחקיקה מביאה לכך שהליכי ההרשאה לשדרוג קווי מתח עליון קיימים ומתן הרשאה לכבלי מתח עליון תת קרקעיים הינם מפורטים הרבה יותר ממה שהיה נהוג עד כה גם על פי הנחיות מנהל התכנון ב"מסמך בינת" ומחייבים הליך תכנוני חדש מול ועדות הרישוי הארצית או המחוזית. • רשות החשמל הרשות עוסקת באופן רציף ושוטף בבחינת פתרונות וסיוע בפתרון החסמים הרבים העומדים בפני פיתוח רשת החשמל ומשתתפות בנושא באופן פעיל בוועדות הסרת החסמים המנוהלות על ידי משרד האנרגיה.
30	תוכנית מתאר ארצית כוללת לתשתיות משק האנרגיה	אף שבמאי 2021 המועצה הארצית לתכנון ובנייה העבירה לאישור הממשלה תוכנית מתאר ארצית כוללת לתשתיות משק האנרגיה (תמ"א 41 - שינוי מס' 9 לתמ"א 1; להלן - תמ"א 41) נמצא כי למועד סיום הביקורת, כשלוש שנים ממועד אישור התמ"א במוסדות התכנון, משרד האנרגיה לא הביא לידי אישור התמ"א בממשלה. אישור תמ"א 41 הוא חיוני בקידום מימוש תוכנית הפיתוח ובמתן מענה לחסמי התכנון הקיימים כיום, ובכלל זאת קיצור משך ההליכים עד לקבלת הרשאה באמצעות הגדלת הפוטנציאל למיצוי טוב יותר של הסדרי החקיקה מיוני 2023. מומלץ כי משרד האנרגיה יפעל לקידום הליך אישור תוכנית מתאר ארצית כוללת לתשתיות משק האנרגיה (תמ"א 41) ויבחן ביצוע התאמות בתמ"א לקידום מיטבי של פיתוח משק החשמל, נוכח חלוף הזמן, שהביא עימו צורך בהאצת פיתוח תשתיות החשמל לצד שינויים ביכולות ייצור החשמל ואגירתו.	• משרד האנרגיה והתשתיות ראשית, מנהל התכנון אמון על העברת התוכנית לאישור הממשלה, פעולה אשר לא בוצעה. הנימוקים לכך הם כי לאחר בחינה שמאית, אותה ערך השמאי הממשלתי, הובהר כי מדובר בעלות גבוהה לטובת מתן כתב שיפוי, בהתאם לסעיף 197 לחוק התו"ב. לפיכך, קידם משרד האנרגיה והתשתיות בשיתוף מנהל התכנון, תיקון אשר יאפשר כתב שיפוי רק לאחר אישור תכנית מפורטת ובקשה להיתר או הרשאה. אישור התמ"א בממשלה מותנה בקידום תיקון זה בחוק התו"ב, אותו מקדם מנהל התכנון בהתייחס לתוכניות מתאריות. יחד עם זאת, יש לציין כי הן מנהל התכנון ומוסדות התכנון והן משרד האנרגיה והתשתיות מתייחסים לתמ"א 1 תיקון 9 כמסמך מדיניות תכנוני כולל למשק האנרגיה ומבצעים שמירה תכנונית על הרצועות השמורות לתכנון עתידי של קווי חשמל אשר נכללו בתמ"א ואלו כבר מיושמות בחלקן במסגרת תכנון תכנית הפיתוח וכן, המשרד מקדם בתכנון מפורט 4 אתרים סולאריים גדולים בוועדה לתשתיות לאומיות שאושרו במסגרת תמ"א 41.

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
31	משך זמן ההקמה של קווי מתח	• משרד האנרגיה והתשתיות משרד האנרגיה והתשתיות פרסם את מסקנות הצוות הבין-משרדי אשר הוקם בהתאם להחלטת ממשלה 1855 "צעדים לחיזוק יכולת הממשלה לעמוד ביעדי האנרגיה המתחדשת" מספטמבר 2022, הכולל את סיכום הפעולות המומלצות לטובת הסרת החסמים להאצת פריסת רשת החשמל בישראל, ובהתאם אליה מקדם את הנושאים הרשומים בה. • נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ תכנית הפיתוח הוגשה בשנת 2021 והיא כוללת תכנון למעשה שתושלם כמה שנים אחרי, איננה רק ל-7 שנים כאמור בליקוי. כאמור בסעיפים קודמים, נגה עוקבת באופן שוטף אחר יישום תכנית הפיתוח ומעדכנים את התכניות בהתאם. הסרת חסמים- ברוב המקרים לא בידיים של נגה. • רשות החשמל הרשות התקשרה עם מספר חברות בקרה המאפשרות לרשות בקרה ומעקב צמודים אחר התקדמות תכנית הפיתוח שאושרה לאחרונה.
32	התיישבות בלתי חוקית	• משרד האנרגיה והתשתיות משרד האנרגיה והתשתיות אינו אמן על הסדרת נושא ההתיישבות הבלתי חוקית והטיפול בבעיות הרוחביות אשר היא יוצרת, הנוגעות לתחומים רבים ולתשתיות רבות שאינם רק במשק החשמל. יחד עם זאת, משרד האנרגיה והתשתיות מקיים אינספור ישיבות עם הגורמים האמונים על הטיפול בהתיישבות הבלתי חוקית בכדי להסיר חסמים בתחום זה, ולראיה, ההקמה והחיבור של קווי המתח מתקדם גם במציאות מורכבת זו.

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	להשלים את הקמת שלב אחד בקו אשכול נגב עד דצמבר 2021, ואת שלב שתיים עד דצמבר 2023, חח" לא הצליחה להשלים את הפרויקט בזמן על רקע אי-יכולת לפנות את ההתיישבות הבדואית בתוואי הקו, וזאת על אף שחח" נקטה פעולות שונות לקידום הקמת הקו. מומלץ למשרד האנרגיה, מתוקף אחריותו הכוללת לפיתוח משק החשמל ומהיותו העומד בראש הצוות להסרת חסמים, ליזום במקרה הצורך פעולות לאיגום הגורמים שצריכים לשתף פעולה כדי לטפל בחסמים המעכבים את פיתוח רשת החשמל. הדבר יאפשר גם טיפול במקרים דוגמת אלו שבהם קיימת בעיה של הקמת תשתיות מעל להתיישבות בלתי חוקית ובסמוך אליה. אם הסרת החסמים לא תתאפשר במסגרת עבודת הצוות, על המשרד לפנות למשרד ראש הממשלה וליזום הליך ממשלתי כולל לטיפול בסוגיה.	
33	הפסקות בפעילות קווי מתח לצורך עבודות שדרוג או החלפה אחת הסיבות לעיכובים משמעותיים ביחס לתכנון של שדרוג קווי חשמל היא חוסר היכולת להפסיק את פעילותם של הקווים לצורך ביצוע עבודות השדרוג. כך למשל, ממסמכים ששלחה חח" למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 עולה כי לגבי ארבעה פרויקטים שנגררו מתוכנית הפיתוח הקודמת, קיימים עיכובים מצטברים של שנתיים וחצי עד חמש שנים במועד המעודכן לסיום הפרויקט לעומת המועד המקורי, בשל אי-יכולת לקבל אישור להפסקות בפעילות רכיבים במערכת החשמל. העיכובים בפיתוח הרשת לאורך שנים הביאו לכך שאין יתירות מספיקה ברשת, שתאפשר הפסקת פעילותם של קווים לצורך שדרוג והרחבה של הרשת. ככל שהעמידה בקצב הפיתוח הנדרש תהיה פחותה יותר, כך בעיה זו תלך ותחמיר ואמינות הרשת תלך ותיפגע. על נגה וחח" להגדיר פתרונות שיאפשרו את פיתוח הרשת לצד שמירה על רציפות ואמינות של אספקת החשמל.	• חברת החשמל לישראל בע"מ רק חברת נגה קובעת את תוכנית הפיתוח. יצוין, כי תכנית הפיתוח שנקבעה על ידי חברת נגה לא הולמת תמיד את יכולת קבלת הפסקות בשל ההשפעה של המלחמה. הרוב המוחלט של עבודות מתוכננות לעונת הפסקות סתיו 2023 בוטלו ונדחו לעונות הבאות, לכך יש השפעה רבה ונוצר אפקט של "כדור שלג". • נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ ההמלצה מקובלת חלקית – בשל העובדה שקיים ביקוש גדול מאד להפסקת פעילותם של קווים לצורך שדרוג והרחבה של הרשת, אולם לא תמיד ניתן לבצע את ההפסקות המבוקשות בשל אילוצי המערכת ומצב החרום. למרות זאת רוח ההמלצה למעשה מיושמת בשוטף - מתקיימות ישיבות שוטפות לתכנון העבודות במטרה לקבוע את העיתוי המתאים שיאפשר מסירת העבודות ללא סיכון המערכת ומציאת חלופות ככל שהם אפשריים כדי לאפשר את העבודות. צריך לזכור שמעבר לתוכניות הפיתוח קיימות גם עבודות תחזוקה עקב תקלות או תחזוקה יזומה, וכן עבודות לצורך פיתוח תשתיות אחרות כבישים

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			גשרים רכבת וכו'. פעולות אלו דורשות הפסקות והעתקות קווים (המבוצעות גם הן ע"י חח"י והדחפיות שלהם לעיתים עולה על תכנית הפיתוח). פרויקטים מורכבים אלו מחייבים תהליך סדור של פעילויות ותיאום מורכב, שנגה ביחד עם חברת החשמל מנסות לבצע. עם זאת, ברגע שחל עיכוב באחד מהפרויקטים נוצרת תגובת שרשרת של עיכובים המשפיעה גם על פרויקטים נוספים לתקופה ממושכת (דוגמא לכך היא פרויקט אשכול נגב שדחייתו הובילה לעיכוב באפשרות לבצע מספר פרויקטים אחרים במועד הנדרש). יצוין כי בבדיקות עומק של החברה, עולה שחלק ניכר מהעיכובים לא נובע מחוסר בהפסקות. כמו כן הפסקות שגורמי המשק מתכננים מראש, אבל נדחות בגללם ולא בגלל אילוצי נגה, גורמות לדחיות בשרשרת – למשל העברת ל"ז מזמן עונת מעבר לעונת שיא) לסיכום, התהליך של הפסקות לצורך מסירת לעבודות מורכב מהרבה מאוד גורמים מעבר לקביעת התנאים שמאפשרים את המסירה – התקדמות פרויקטים משיקים, עיכובים פרויקטאליים של המבצע, משאבים של המבצע, שינוי בסדר עדיפויות עקב אילוצים /תקלות שמתרחשים בפועל וכו' כלומר גם הפתרונות ברוב המקרים מחייבים משאבים שגם הם דורשים פעילות שלוקחת זמן.
34	חסמי פיתוח מערכת ההולכה	משרד מבקר המדינה לצד גורמים רבים במשק האנרגיה, התריע בכמה דוחות בשנים האחרונות על החסמים הרבים המקשים את ביצוע תוכניות הפיתוח של רשת ההולכה. חסמים אלה גרמו בין היתר לפערים הולכים וגדלים בין צורכי הפיתוח לבין התכנון והביצוע בפועל, להתמשכות הליכי הרישוי וההקמה של פרויקטים, לחריגה מלוחות הזמנים של תוכניות הפיתוח, ולאי-יכולת לעמוד ביעדים שונים של משק החשמל. כפועל יוצא מכך, הביקורת העלתה כי ישראל לא הצליחה לעמוד ביעדי הייצור באנרגיות מתחדשות, ובסוף שנת 2020 שיעור ייצור החשמל מאנרגיות אלה היה כ-6% לעומת יעד של 10% שנקבע לאותה שנה; רשת החשמל הנדרשת, בין היתר, לצורך חיבור מתקני ייצור באנרגיות מתחדשות, לא פותחה באופן מספק, והיקף ההשקעות בשנים לאחר מכן אינו	• משרד האנרגיה והתשתיות המשרד פועל במגוון רחב של ערוצים בכדי לקדם את משק החשמל על מקטעי השונים, בין היתר לשם עמידה ביעדי הממשלה, ומקדיש לנושא זה תשומות רבות. משק החשמל הוא משק מורכב ורוויי בחסמים ובפרויקטים מורכבים, ולכן אך טבעי כי תכניות יתעכבו או לא יתממשו. אולם, לאור זאת, המשק מתוכנן עם יתירות רבה, אשר תפקידה בין היתר להבטיח את אמינות אספקת החשמל גם כאשר ישנם עיכובים ביישום התכניות לקידום המשק. לראיה, משק החשמל הוא מהמשקים היציבים והאמינים ביותר מכלל משקי התשתיות בישראל ובהשוואה בין-לאומית. • משרד הפנים -מנהל התכנון הביקורת בסעיף זו כללית, ומכוונת למשרד האנרגיה כגוף האמון על התחום כולו. יצוין כי מינהל התכנון השתתף בעבר בכל ועדות החסמים שיזם משרד האנרגיה, לצורך תיאום בין כל הגופים והסרת חסמים בפרויקטי הולכה.

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

תגובות הגופים המבוקרים	תוכן הליקוי/ההמלצה	כותרת
יודגש כי המפתח לקידום מערכת ההולכה הוא קידום מבעוד מועד של התוכניות הנדרשות ליישום תוכנית פיתוח של רשת ההולכה. מהלך זה נעשה לאחרונה על ידי חברת נגה, אשר החלה לקדם תוכניות, רובן בות"ל, לקווי ההולכה שאושרו בתוכנית הפיתוח בנובמבר 2023. קידום מרבית התוכניות בות"ל מאפשר לקדם את קווי החשמל מתוך ראייה ארצית רחבה ובלוחות זמנים מהירים יותר. • נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ ראה מענה לסעיף 9 לעיל. • רשות החשמל הרשות עוסקת באופן רציף ושוטף בבחינת פתרונות וסיוע בפיתוח החסמים הרבים העומדים בפני פיתוח רשת החשמל ומשתתפות בנושא באופן פעיל בוועדות הסרת החסמים המנוהלות על ידי משרד האנרגיה.	מפצה על תת ההשקעות בתוכניות פיתוח קודמות; הביקורת הנוכחית העלתה כי אף שהנושא הונח לפני משרד האנרגיה, רשות החשמל, נגה וחח"י - מרבית החסמים נותרו בעינם, הליקויים שהועלו בדוחות קודמים לא טופלו באופן מספק, והאינדקציות העולות מהדוח מעידות על כך שספק אם צורכי הפיתוח הנדרשים יקבלו מענה. בסופו של דבר כל אלו באו לידי ביטוי באמינות אספקה נמוכה בישראל (150 דקות אי-אספקה בממוצע מאז שנות ה-2000 ביחס למדינות ה-OECD (42 דקות אי-אספקה בממוצע), ואלה נמצאות במגמת הרעה, והן הגיעו בשנת 2021 ל-196 דקות בממוצע. פעולות משרד האנרגיה, 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. עקב כך הסיכון של אי-מימוש תוכנית הפיתוח הוא גבוה. יתרה מכך, לעיתים קרובות הגורמים השונים במשק החשמל - משרד האנרגיה, רשות החשמל, נגה וחח"י - נאלצים לפעול בחופזה ובחוסר יעילות כדי למצוא פתרונות מיידיים למצבי שבר שנוצרים עקב היעדר פתרונות ממשיים בתחומי תשתית חיוניים. פתרונות כאלה טומנים בחובם פוטנציאל לכשלים ניהוליים וכלכליים המגדילים את העלות הכוללת למשק ופוגעים בהקמת תשתיות אסטרטגיות חיוניות למדינה. נוכח חשיבותם של מיזמי התשתית בתחום החשמל, מן הראוי כי משרד האנרגיה יגבש צעדים נוספים בשיתוף גורמי הממשלה הרלוונטיים למשק החשמל ובהם רשות החשמל, ונגה, ומחוצה לו לרבות גופי התכנון השונים, כגון מנהל התכנון, ובמתכונת חירום להסרת חסמים שנתרו שיאפשרו את קידום של פרויקטים אלה בלוחות זמנים סבירים, כדי שלא לפגוע בצורכי משק החשמל. נוכח חשיבות הנושא, נדרשת נכונות של כלל הצדדים לגבש	

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	פתרונות בטווח המייד, כדי לתת מענה לצורכי הפיתוח של משק החשמל ולאפשר את הפעילות התקינה של המשק בכללותו בשנים הבאות.	
35	צורכי כוח אדם	• חברת החשמל לישראל בע"מ המלצת מבקר המדינה מיושמת/יושמה. ראשית, חח"י נהגה ע"י כללי המינהל התקין, לעניין מצבת כ"א שלה, לרבות הפחתה/מגמת הפחתה מנובמבר 2018. בתוכנית העבודה לשנים 2024-2030 ישנו פירוט של מערך כ"א אל מול היעדים, המטרות והפרוייקטים של החברה. כל התוספות מעבר למתווה הרפורמה נדונו ואושרו ללא דופי ע"י ועדת משאבי אנוש של הדירקטוריון, מליאת הדירקטוריון של החברה וגורמי המקצוע השונים. במהלך השנים האחרונות עידכנו בכל הזדמנויות שנקרתה בידנו את כל הגורמים הרלוונטיים בדבר אותם 765 עובדים שמועסקים בחברה, למרות שהם טרם אושרו ע"י הרגולטורים השונים. לאחרונה, לפני כחודשיים התקבל האישור לאותו כ"א נוסף, כפי שמפורט להלן. משרד האנרגיה ורשות החברות, החליטו לאשר לחח"י, בנקודת זמן הנוכחית תוספת של 765 עובדים (ביחס להיקף שנקבע ברפורמה). מעבר לכך, רשות החברות הממשלתיות אף אישרה תוספת של 300 משרות נוספות, כך שסך המשרות המאושרות לסוף שנת 2025 יסתכם ב-10,630. ברקע הדברים יצוין כי בימים אלו מתבצעת עבודת ייעוץ של מומחה מטעם הדירקטוריון, בנוגע להיקפי כח האדם הנדרשים לחח"י בשנים הקרובות. • משרד האנרגיה והתשתיות משרד האנרגיה והתשתיות ורשות החברות הממשלתיות אישרו לחח"י, בחודשים מרץ ויוני 2024, הגדלה של מספר העובדים הארעיים בחברה ביחס ליעד אשר הוגדר על לסוף שנת 2023 (לאחר דחיית היעד המקורי שהוגדר ברפורמה). פיתוח רשת החשמל וכן מתן מענה לפרוייקטי תשתית לאומיים, המצריכים חיבור לרשת החשמל, הם חלק מפעילות הליבה של חברת החשמל. במסגרת מתן האישורים, הוגדר כי חברת החשמל תדווח למשרד האנרגיה והתשתיות בנוגע לסטטוס הבחינה המתבצעת ע"י דירקטוריון החברה באשר לצורכי כוח האדם של החברה לשנים הקרובות.

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משרד האנרגיה והתשתיות ממשיך לעקוב אחר צורכי כוח האדם של חברת החשמל, תוך הבטחת המשך ההתייעלות שהושגה מתחילת הרפורמה, ולצורך הבטחת כוח האדם הנדרש למילוי המטלות ביעילות ובלוח הזמנים הנדרש.
36	בקרה על יישום תוכנית הפיתוח על אף החלטת הרשות מיוני 2023, לשקיפות ולהנגשת מידע למעקב ולבקרה אחר יישום תוכנית הפיתוח, ועל אף שהרשות נהגה לפרסם באתר המרשתת שלה דוחות סטטוס ביצוע של תוכנית פיתוח מערכת ההולכה בשנים 2018 - 2020, היא לא הכינה ולא פרסמה דוחות סטטוס כאמור לתקופה שלאחר שנת 2020. בניגוד להנחיית הרשות מיוני 2023, חח"י ונגה לא פרסמו באתר המרשתת שלהן דיווחים רבעוניים וחציוניים על התקדמות ביצוע המיזמים שבתוכנית הפיתוח, כאמור בהחלטת הרשות. על רשות החשמל, חברת נגה וחח"י להכין ולפרסם את דוחות הבקרה על ביצוע המיזמים שבתוכנית הפיתוח כאמור.	• חברת החשמל לישראל בע"מ ההמלצה מקובלת. דיון של הגורמים הרלוונטיים בחח"י (חטיבות שירותי רשת ופרויקטים הנדסיים) על "פורמט דיווח באתר החברה ומנגנון העדכון של הדיווח", ייערך במהלך חודש מאי 2024, לצורך יישום הנושא. • נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ במסגרת עבודת הבקרה של הרשות על יישום תכניות הפיתוח, בכפוף לסעיף 8 בהחלטה מס' 65702 מיום 04.06.2023 בעניין תכנית פיתוח מערכת המסירה הותנע הליך בקרה ופיקוח אחר רשימת פרויקטים שנבחרו ע"י הרשות. השיקולים והקריטריונים לבחירת הפרויקטים שיהיו בהליך הבקרה הינם: חשיבותם הלאומית לצרכי חיבור אנרגיות מתחדשות, חיבור צרכנים ופרויקטים שהוגדרו וסווג בסמכות השרים או מליאת הרשות לביצוע שינויים במועדים ובתכולה שלהם. במסגרת הבקרה נגה פועלת בשיטות פעולה מלא עם חברות הבקרה מטעם הרשות והוכנו טיטות של דוחות סטטוס לקראת פרסום. לגבי ההמלצה לפרסום ממצאי הבקרה – הנושא יידון מול הגורמים השונים כולל התייחסות לשיקולי הגבלת פרסום בשל שיקולים נוספים ובהם שיקולי בטחון או אחרים. • רשות החשמל הרשות התקשרה עם מספר חברות בקרה המאפשרות לרשות בקרה ומעקב צמודים אחר התקדמות תכנית הפיתוח שאושרה לאחרונה.
37	פתרונות גישור עד השלמת חלופת ההולכה חלופת הקמת יחידות ייצור חדשות (חלופת הייצור) כבר בתחילת העשור הקודם התקבלו החלטות על פיתוח סובב רידינג והקמת שכונות למגורים ומבני פנאי ונופש, אשר אינן עולות בקנה אחד עם פיתוח מתקני ייצור בסמוך לאזור זה, בשל הזיהום הסביבתי שייצור בסמיכות לאזור המגורים.	• חברת החשמל לישראל בע"מ הגורמים המקצועיים בחח"י בחנו את עם יועצים בינלאומיים את כל החלופות האפשריות לתפעול בתחנה"כ רידינג. לעניין זה, עלויות, לוח זמנים, איכות הסביבה, נצילות ומענה אנרגטי מספק להערכות חברת נגה. המלצת

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	כלומר, החלטת הממשלה משנת 2018 לא עלתה בקנה אחד עם החלטות קודמות אלה, אולם הגורמים המוסמכים - משרד האנרגיה, רשות החשמל וחח"י - המשיכו על בסיסה לקדם הקמה של יחידות ייצור חדשות בסמיכות לסובב רידינג. הגורמים אף נתנו דעתם על הצורך לנקוט צעדים למזעור ההשפעה של תחנת הכוח על התכנון האורבני, אולם עם זאת המשיכו לתכנן הקמת יחידות ייצור באזור, בלי שבחנו את הסיכונים שבכך וכלי שגיבושו חלופות באותה העת למקרה שלא יהיה ניתן להקים את יחידות הייצור החדשות באזור. חלופת ההולכה החלטת הממשלה קבעה שיש לגבש תוכנית פיתוח למערכת ההולכה והמסירה בגוש דן וביצועה בשנים 2023 - 2026, אולם תוכנית הפיתוח שגובשה משקפת פתרון שיישומו צפוי להתרחש בשנת 2030, כארבע שנים לאחר המועד שנקבע לפתרון נושא ההולכה החשמל למרכז הארץ. החלופה שקידמו נגה, משרד האנרגיה ורשות החשמל לצורך הבטחת אספקת החשמל לגוש דן, הכוללת הקמת מתקני ייצור ותשתיות רשת אינן ישימות בל"ז שנקבע לשנת 2026 ולהערכת הגורמים השונים במשק החשמל, היא לא תושלם לפני שנת 2030 ואף מעבר לכך. נמצא כי החלופה שקידמו נגה, משרד האנרגיה ורשות החשמל לצורך הבטחת אספקת החשמל לגוש דן, הכוללת הקמת מתקני ייצור ותשתיות רשת אינן ישימות בל"ז שנקבע לשנת 2026 ולהערכת הגורמים השונים במשק החשמל, היא לא תושלם לפני שנת 2030 ואף מעבר לכך. במשך השנים קידמו משרד האנרגיה, רשות החשמל, נגה וחח"י פתרונות לאספקת חשמל לאזור המרכז, בכלל זה פתרונות לתקופות הביניים כגון הקמת יחידות פיקריות ניידות ושיפוץ התחנות הישנות באתר רידינג, שהיכולת ליישם מוטלת בספק רב. פתרונות אלה הם תוצאה של היעדר תכנון ואי-היערכות בעוד מועד, לצד קבלת החלטות באיחור ניכר. תכנון והיערכות בעוד מועד היו יכולים למנוע את המצב שבו נדרש לקדם פתרונות ביניים שאינם בהכרח יעילים.	הגורמים בחח"י היתה נחרצת לכל אורך הדרך, שאין יכולת לשקם/לשפץ את יחידות הכוח הישנות/ותיקות שהיו שם עד 6/2022, ע"מ לא "להשחית" כספי ציבור לשווא. הצעת/מגמת שר האנרגיה בשטח רידינג (אגירה) נתמכת במלואה ע"י חח"י, כפתרון הולם ויעיל לאספקת מלוא צריכת החשמל של תושבי גוש דן בשנים 2026-2030. למותר לציין, שכל החלטה שיקבל השר בנושא, תחייב המצאת מקורות תקציביים מעבר לתוכניות עבודה שאושרו לחח"י לשנים 2024-2030.
	• נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ בעיצומה של הכנת התכנית האינטגרטיבית, באוגוסט 2021, התקבלה החלטה של הממשלה על ביטול קידום יחידות ייצור במחז"מ באתר רידינג במקום היחידות הנגרטות. החלטה זו חייבה הערכות מחודשת בזמן קצר מאוד. על בסיס החלטה זו התגייסה נגה ובל"ז קצר הציעה חלופה הכוללת פתרונות הולכה והשנאה באזור גוש דן וכן פתרונות ייצור משלימים מצפון ומדרום לגוש דן. עקב החשש שהיה באותו זמן מיכולת המערכת לקדם את הפרויקטים המערכתיים בזמן, וזאת עקב ריבוי פרויקטים שנגה המליצה עליהם הקשורים גם לעמידה ביעדי מתחדשות, ביקשה נגה שהיחידות הקיימות ברידינג יחדשו את פעילותן בשנת 2026 ויפעלו עד סיום פרויקט ההולכה כפתרון גישור עד להשלמת הפרויקטים הנדרשים במערכת כתוצאה מביטול החלטת הממשלה למח"מים חדשים ברידינג. בהמשך הודיעה חברת החשמל כי היא לא מסוגלת לבצע שיפוץ של יחידות הקיימות באתר והציע במקומן חלופה של יחידות פיקרים, חלופה שלדעת נגה הייתה לה סיכוי קלוש למימוש, עקב העובדה שלצורך הקמת היחידות האמורות תידרש תכנית מתאר חדשה במרכז תל אביב. לפיקר, נגה נאלצה בזמן קצר לבצע בחינת מצב ותכנון מערכת המסירה באזור המרכז. במהלך שנת 2022-23 בוצעו בנגה מספר עבודות לבחינת המערכת בהתייחס לוודאות קידום פרויקטי ההולכה שונים באזור מרכז הארץ. בחינה זו נעשתה על מנת לתת תשובה מדויקת ועדכנית לצורך בפרויקטי גישור באזור גוש דן ולחסוך הוצאות עודפות למשק. נציין שנגה עוקבת באופן שוטף אחרי קידום פרויקטים, רמת הוודאות במימושם ולוחות זמנים, וממשיכה לבחון ולעדכן מעת לעת את המלצותיה	

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	משנקלע משק החשמל למצב שבו נדרשת קבלת החלטות בדבר פתרונות ביניים כאמור, נדרש היה לקבל ולווציאן לפועל באופן שהן ייתנו מענה בזמן הנדרש. מומלץ כי משרד האנרגיה, רשות החשמל ונגה יפיקו לקחים מאי-קבלת ההחלטות במועדים הנדרשים והשלכותיהם על היכולת להתמודד עם צורכי הפיתוח לאזור המרכז ובכלל, ויקפידו בעתיד על תכנון מבעוד מועד של צורכי המשק לרבות בחינת חלופות להתמודדות עם חסמי פיתוח ויודאו כי הפתרונות שנבחרו מיושמים במועד הנדרש.	לגבי תכניות הפיתוח. כחלק שוטף מהליך הבדיקה וכתלות במימוש הפרויקטים מעדכנת נגה את התכניות והכל על מנת שיוספק חשמל אמין וזמין לתושבי מדינת ישראל. במקרה הספציפי הנוכחי חסכה החלטת נגה לדחות את הדרישה המידית להשקעות לפתרון גישור הוצאה עודפת מינימלית של כ-500 מיליון ש"ח שדרשה עבור שיפוץ היחידות הקיימות באתר, או במידה והשיפוץ לא היה מתקיים חסכה כ-1.5 מיליארד ש"ח לצורך רכישת פיקרים או מציאת פתרונות הולכה ימיים אחרים. לסיכום, עמדת החברה הינה כי החלטתה במקרה זה ראויה לציין. החברה תמשיך ותבחן את המצב בגוש דן כמו בכל שאר חלקי הארץ, ובמידה ויתעוררו שינויים נמליץ על חלופות מבעוד מועד. נגה ממשיכה לבחון כל העת את ההתפתחויות ולהפיק לקחים באופן שוטף. • רשות החשמל הרשות חברה בצוות שנקבע בהחלטת ממשלה 587 בראשות משרד האנרגיה והתשתיות לבחינת צרכי משק החשמל בהקמת תחנות קונבנציונאליות חדשות ולהסרת חסמים בקידום והקמתן. • משרד האנרגיה והתשתיות משרד האנרגיה והתשתיות לא מקבל את המלצת המבקר. סוגיית תחנת הכוח רידינג, אשר הייתה אמורה להימכר לידי השוק הפרטי במסגרת הרפורמה במשק החשמל, היא נושא מורכב וסבוך אשר המשרד מטפל בו ברציפות במהלך השנים, מאז יצירת מתווה הרפורמה. אף על פי שמתווה הרפורמה גובש בידי מספר רב של גורמי ממשלה, חלק מאותם גורמים לא תרמו ואף מנעו את קידום התכנית הסטטוטורית שהייתה אמורה להיות מקודמת לצורך הקמת יחידות ייצור חשמל חדשות בתחנת הכוח, לאחר מכירתה לידי השוק הפרטי. נוסף על כך, ולאחר שהובן כי לא יהיה ניתן לקדם תכנית להקמת יחידות הייצור במתווה שהוגדר ברפורמה, חברת נגה שינתה מספר פעמים את המלצותיה בנוגע לצורך בייצור חשמל באתר תחנת הכוח רידינג. משרד האנרגיה והתשתיות פעל לאור השינויים בהמלצות המקצועיות של חברת נגה בכדי לייצר מדיניות ולקבל החלטות מיטביות למשק החשמל, אשר יתאימו לצורך החשמלי שהוגדר. בחודש ינואר 2024, ולאחר שחברת נגה הגדירה כי לא יידרש ייצור חשמל קבוע ברידינג, המשרד הנחה את

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		חברת נגה לבחון את השימושים הנדרשים בשטח התחנה לטובת משק החשמל לשנים הבאות. המשרד הצליח להוביל תהליך קבלת החלטות סבוך, הכולל מספר רב של גורמים (משרד האנרגיה והתשתיות, רשות החשמל, אגף התקציבים, החשב הכללי, מוסדות התכנון, המשרד להגנת הסביבה, נגה וחח"י) בצורה מהירה ואחראית, כך שהפתרון יהיה הפתרון המיטבי מבחינה סביבתית, כלכלית וחשמלית על סמך המידע שהיה מצוי בידי המשרד בכל רגע נתון.
38	עדכון הצורך בחלופת הגישור	בשנים האחרונות קיבלו משרד האנרגיה, 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 רידג'ג, שקירבו את משק החשמל לסיפוי 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 להלן תיאור של החלטות שהתקבלו בעניין אספקת החשמל לאזור המרכז. היעדר תכנון ארוך טווח, דרך קבלת ההחלטות החל משנת 2014 וגרירת הרגליים מצד משרד האנרגיה, רשות החשמל, חח"י ונגה הביאו לאובדן זמן במשך כעשור, ובסופו של דבר גרמו לקבלת החלטות באילוצי לוחות זמנים שבהכרח אינם מאפשרים לקבל את ההחלטות המיטביות. עקב כך עדיין קיים סיכון מסוים לאספקת החשמל לאזור גוש דן באמינות הנדרשת. אי-הקמת המחז"מים עד לשנת 2030 תביא לחוסר יכולת לספק את מלוא הביקוש לחשמל ולאי-אספקת אנרגיה בהיקף של כ-1 גיגה-ואט שעה בתרחיש של 30% ייצור באנרגיות מתחדשות, ובהיקף
		• חברת החשמל לישראל בע"מ ראה מענה לסעיף 11 לעיל. • נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ נגה פועלת לקידום חלופת ההולכה ועוקבת אחר מימושה. בתאריך ה 16.9.2024 הועדה לתשתיות לאומיות אישרה את תת"ל 136 – תחנת מיתוג מורשה וחיבור לערכת ההולכה, דבר שנעשה בזמן שיא. פעילות זאת נעשית בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו בהחלטת הממשלה ואף הלכה למעשה מקדימה אותם. עד סוף השנה עתידה חברת נגה להעביר את הפרויקט לחברת החשמל לצורך ביצועו. נגה הכינה תכנית חלופית שלוקחת בחשבון עיכובים שונים בתכניות הקשורות לאספקת חשמל לגוש דן, אך טרם אושרה תכנית זו. בכוונת נגה לאשר את התכנית בשנת 2025. • רשות החשמל הרשות התקשרה עם מספר חברות בקרה המאפשרות לרשות בקרה ומעקב צמודים אחר התקדמות תכנית הפיתוח שאושרה לאחרונה, לרבות אחר פרויקטים באזור המרכז. • משרד האנרגיה והתשתיות הצורך בייצור חשמל בתוך גוש דן נבחן מספר פעמים לאורך השנים ע"י חברת נגה, לבקשת משרד האנרגיה והתשתיות, ונמצא כי יש הכרח בהמשך הפעלת תחנת כוח בתוך גוש דן, לשם שמירה על אמינות אספקת החשמל לאזור זה. לפני כשנה, ולאחר שהושגה התקדמות בפרויקט הולכה

פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030

תגובות הגופים המבוקרים	תוכן הליקוי/ההמלצה	כותרת	
מערכתיים, חברת נגה בחנה מחדש את הצורך ומצאה לראשונה כי אין הכרח בייצור חשמל במיקום זה, וכי ניתן להבטיח יכולת אספקת חשמל ברמת אמיונות דומה לשאר האזורים בארץ, גם לפני מימוש חלופת ההולכה. בהתאם לכך, חברת נגה הגדירה כי יידרש ייצור חשמל קבוע ברידינג (וגם לא פתרון גישור לפני השלמת חלופת ההולכה). כפי שצוין בסעיפים קודמים, משרד האנרגיה והתשתיות מבצע מעקב, בתיאום עם רשות החשמל, אחר יישום תכנית הפיתוח ואחר התקדמות הקמת תחנות הכוח החדשות, ופועל להסרת חסמים כנדרש. יתרה מכך, המשרד פועל כל העת על-מנת למצוא את האיזון בין הצורך להבטיח אספקת חשמל לכלל התושבים, לבין היכולת לקדם פרויקטים שתוכננו מראש ביחס לחסמים והתנגדויות שעולים מהשטח בזמן אמת, תוך המשך יישום מתווה הרפורמה, ומקדם את הפתרונות הנדרשים בהתאם לכך.	שלכ-7 גיגה-ואט שעה בשנת 2030, בתרחיש של 18% ייצור באנרגיות מתחדשות. לאור השינוי בעמדתה המקצועית של נגה, לאור עמדת הצוות הבין-משרדי שגיבש המלצות לפתרון ביניים, לאור עמדת חח"י בדבר עיכובים צפויים בביצוע תוכנית הפיתוח, ולאור הסיכונים ליישום פתרונות ההולכה והייצור - מומלץ כי משרד האנרגיה, רשות החשמל, נגה וחח"י יעקבו אחר יישום חלופת ההולכה על כלל מרכיביה ויוודאו כי הפרויקטים מוקמים במועד הנדרש כדי לספק את מלוא החשמל הנדרש לאזור המרכז באמינות ובאיכות הנדרשות. עוד מומלץ כי הם יכינו תוכנית חלופית ויאשרו אותה מבעוד מועד, כדי להיערך לאפשרות שהפרויקטים לא יתקדמו בהתאם ללוח הזמנים הנדרש.		

היבטים בפעילות המשרד לשיתוף פעולה אזורי

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	הבחלטת 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 ובהחלטת הממשלה שעסקה ברשות לפיתוח חברתי כלכלי של המגזר הדרוזי והצ'רקסי. הגדרת תפקיד ללא מתן סמכויות ברורות גורמת לכך שקידום חלק מהפרויקטים על ידי המשרד תלוי במשרדי הממשלה האחרים ואין לו עצמאות בנושא. עוד עולה כי אין בהחלטת הממשלה 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. מומלץ כי ראש הממשלה והשר לשתפ"א יבחנו את נחיצותו של המשרד לשתפ"א כמשרד עצמאי, נוכח האמור בדוח ביקורת זה. אם ימצא כי פעילות המשרד לשתפ"א נחוצה, נדרש לגבש בהקדם תוכנית אסטרטגית, הכוללת משימות ויעדים, לפעילותו של משרד זה ולפעול ליישומה של תוכנית זו, וכן לבחון את הסמכויות והמשאבים הנדרשים למשרד כדי לשפר את תפקודו בדרך שתאפשר הוצאה לפועל של פרויקטים תשתיתיים גדולים. עוד מומלץ כי המשרד יפעל בשיתוף מזכירות הממשלה להגדרת תחומי האחריות והסמכות של המשרד לשתפ"א ולהתאמתם לתפקידים שהוטלו עליו על ידי הממשלה.	• המשרד לשיתוף פעולה אזורי המשרד מודע לחשיבות ההגדרה הברורה של סמכויותיו לצורך קידום יעיל של פרויקטים ותהליכים אסטרטגיים. בהתאם להמלצות משרד מבקר המדינה, השר לשתפ"א ומשרד ראש הממשלה בוחנים את הגדרת תפקידיו המשרד ואת הצורך בחיזוק סמכויותיו. המשרד פועל לגיבוש תוכנית אסטרטגית הכוללת משימות ויעדים ברורים, תוך שיתוף פעולה עם מזכירות הממשלה וגורמים רלוונטיים נוספים. מטרת התוכנית היא לשפר את תפקודו של המשרד, להעניק לו את המשאבים הדרושים ולתת לו עצמאות בקידום פרויקטים מרכזיים. בנוסף, המשרד פועל להבהרת תחומי האחריות והסמכות בהתאם לתפקידיו כפי שהוגדרו בהחלטות הממשלה. המשרד רואה בהגדרת סמכויות המשרד חשיבות רבה על מנת לאפשר לו לפעול ביעילות ובהצלחה למימוש מטרותיו ולחיזוק שיתופי הפעולה האזוריים.
2	מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי נכון למועד סיום הביקורת למרות האמור בהחלטת הממשלה משנת 2009 שתוקם ועדת שרים לשיתוף פעולה אזורי בראשות השר לשיתוף פעולה אזורי, ועדת השרים לשיתוף פעולה אזורי לא הוקמה ומשכך לא התכנסה. לשם השוואה יצוין שנמצא כי ועדת השרים לענייני הפריפריה, הנגב והגליל הוקמה לפי החלטת ממשלה מאוגוסט 2021 והתכנסה מדי פעם בשנים 2021 - 2022. אי-הקמתה של ועדה זו פוגעת	• המשרד לשיתוף פעולה אזורי המשרד רואה חשיבות רבה בהקמתה ובכינוסה של ועדת השרים לשיתוף פעולה אזורי, בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2009. הקמת הוועדה חיונית לשיפור התיאום הבין-משרדי ולקידום פרויקטים אזוריים הדורשים שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה השונים. בעקבות המלצת משרד מבקר המדינה, המשרד בשיתוף מזכירות הממשלה פועל לקדם את הקמתה של ועדת השרים בהקדם האפשרי, ולגיבוש נהלי עבודה סדורים לפעילותה. השר לשיתוף פעולה אזורי פועל לכינוסה של

היבטים בפעילות המשרד לשיתוף פעולה אזורי

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	ביכולתו של המשרד לשתפ"א לשפר את התיאום הנדרש בין משרדי הממשלה הרלוונטיים לצורך קידום הפרויקטים שעליהם הוא אמון וביכולתו ליזום ולקדם פרויקטים חדשים. מומלץ כי המשרד בשיתוף מזכירות הממשלה יפעל להקמתה של ועדת השרים לשיתוף פעולה אזורי בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2009 וכן מומלץ כי השר לשתפ"א יפעל כדי לכנסה בתדירות הנדרשת.	הוועדה באופן שוטף ובהתאם לתדירות הנדרשת, על מנת לוודא את ביצוע התוכניות והפרויקטים שעליהם הוא אמון, ולקדם יוזמות חדשות למען האינטרסים האזוריים והלאומיים של מדינת ישראל. • מזכירות הממשלה - משרד ראש הממשלה במזכירות הממשלה לא התקבלה כל בקשה להקים את ועדת השרים מהשר לשיתוף פעולה אזורי. ככל שתתקבל בקשה מעין זו, היא תובא לאישור הממשלה כמתבקש בחוק יסוד הממשלה. כן יובהר כי נושאים רבים המסורים לתחומי המשרד נתמכים בעבודת מטה המתבצעת במטה לביטחון לאומי. כל נושא הדורש החלטת ממשלה הקשור בסמכויות המשרד – יכול לדון בממשלה או בקבינט המדיני ביטחוני.
3	עולה כי בשנים שנבדקו מצבת כוח האדם של המשרד עמדה בממוצע על 84% מהתקן. יתרה מכך, בביקורת נמצא כי כ-20 תקנים יועדו לעובדים במשרות אמון בלשכות השר והמנכ"ל, ואילו איש התפקידים המקצועיים במשרד היה חסר. עוד נמצא כי 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. מומלץ כי המשרד לשתפ"א בשיתוף נציבות שירות המדינה יבחן את צורכי כוח האדם שלו, יתאים את תקן המשרד לצרכים אלה ויפעל לגיוס עובדים מקצועיים שיחזקו את העשייה והטיפול בפרויקטים בתחומים השונים.	• המשרד לשיתוף פעולה אזורי המשרד מודע לחשיבות כוח האדם המקצועי והצורך באיוש תקני המשרד בצורה מיטבית. המשרד פועל בשיתוף נציבות שירות המדינה כדי לבחון לעומק את צורכי כוח האדם הנוכחיים והעתידיים ולהתאים את התקנים בהתאם. במסגרת תהליך זה, מתבצעת הערכה מחודשת של תמהיל כוח האדם, בדגש על גיוס עובדים מקצועיים בתחומים חיוניים להצלחת הפרויקטים והמשימות שבאחריות המשרד. המשרד מחויב לצמצום התלות בעובדים בודדים ולהבטחת קיומה של מצבת עובדים רחבה ומקצועית יותר, שתסייע לחזק את העשייה והניהול בפרויקטים השונים. אנו נערכים לפעול בהתאם לתוצאות הבחינה ולקדם את איוש התקנים החסרים, תוך שמירה על האיזון הנדרש בין משרות אמון לבין המשרות המקצועיות במשרד. • נציבות שירות המדינה לאחר בדיקת הנתונים עולה כי משרות של המשרד לשתפ"א מפורסמות בהתאם לנדרש (גם כעת ישנן משרות שהינן בהליכי איוש) מבדיקה מול רפרנטית המשרד ומול הסמנכ"לית, לא קיימים פערים שאינם מטופלים. המשרד מפרסם את המשרות ופועל באופן תקין בהתאם להנחיות.

היבטים בפעילות המשרד לשיתוף פעולה אזורי

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
4	קביעת מדדים לתוכניות העבודה לשנים 2020-2021 אף שבמדריך התכנון הממשלתי נקבע כי על משרד ממשלתי להגדיר מדדי הצלחה לתוכניות העבודה שלו, בביקורת עלה כי בעוד שבשנים 2019 ו-2022 אכן נקבעו מדדי הצלחה לתוכניות העבודה של המשרד לשת"א, בשנים 2020-2021 לא נקבעו מדדי הצלחה למטרות, ליעדים ולמשימות המשרד. היעדר מדדים ברורים להשגת המטרות, היעדים והמשימות של המשרד לא מאפשר להעריך את מידת ביצוע המשימות והעמידה ביעדים. על המשרד לפעול בהתאם להנחיות מדריך התכנון הממשלתי ולהגדיר מדדי הצלחה למטרות, ליעדים ולמשימות שנכללו בתוכניות העבודה שלו.	• המשרד לשיתוף פעולה אזורי המשרד לשיתוף פעולה אזורי פועל בהתאם להנחיות אגף תכנון מדיניות במשרד ראה"מ. בשנים 2020-2021 לא הוכן ספר תכניות העבודה הממשליות ולכן לא נקבעו מדדים באופן שנקבע בשנים האחרות. לדעת המשרד, נכון לציין הסבר זה בדוח.
5	ביצוע תוכניות העבודה של המשרד לשנים 2019 ו-2022 ממצאי הביקורת העלו כי 45% ממדדי ההצלחה וכ-40% מהמדדים המרכזיים של המשרד בשנים 2019 ו-2022 במצטבר, לא הושגו באופן מלא, דבר העשוי 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. על המשרד לקיים הליך תכנון של עבודת המשרד והקצאת משאביו למשימות ולתוכניות השונות כדי להבטיח תכנון וביצוע יעילים יותר של תוכניות העבודה שלו ולוודא שהן אכן מומשו. כמו כן, על המשרד לקבוע קווים מנחים לביצוע התאמות בתוכניות העבודה נוכח שינויים לא צפויים.	• המשרד לשיתוף פעולה אזורי המשרד לשיתוף פעולה אזורי פועל לשיפור התהליכים והנהלים בתחום התכנון והביצוע, בהתאם להמלצות שניתנו כמפורט: 1. תכנון מיטבי של תוכניות העבודה - המשרד מיישם תהליך תכנון מחדש הכולל ניתוח מעמיק של היעדים והמדדים המרכזיים, תוך התאמתם למציאות הקיימת ולישנויים בסביבה האסטרטגית. במסגרת זו, תוקם ועדת תכנון אסטרטגי פנימית שתשקול את האתגרים והסיכונים הפוטנציאליים, ותבטיח כי כל יעד יהיה מוגדר במדויק ויכלול תכנית פעולה ברורה להשגתו. 2. בקרה שוטפת והערכת ביצועים - המשרד יטמיע מנגנוני בקרה רציפים על ביצוע התוכניות, כדי לזהות את הפערים ולהגיב אליהם בזמן אמת. התהליך יכלול דיווחים רבעוניים על התקדמות והישגים, ניתוח של ביצועים, וזיהוי בעיות בתכנון או בביצוע, במטרה להביא לשיפורים שוטפים. 3. הערכות לאירועים בלתי צפויים - במסגרת תהליך התכנון, המשרד יגדיר קווים מנחים ברורים לביצוע התאמות והתמודדות עם אירועים בלתי צפויים, כולל גיבוש תוכניות חלופיות ותחזיות סיכונים. קווים מנחים אלה יתבססו על לקחים מהשנים הקודמות ויעברו לכל הדרגים במשרד לצורך יישום יעיל. 4. שימוש אפקטיבי במשאבים - המשרד יבצע סקירה פנימית לבחינת השימוש במשאבים ולהתאמתם לצרכים המשתנים של תוכניות העבודה. יוקמו מנגנונים לתעדוף משימות והשקעת משאבים בצורה אופטימלית, תוך שמירה על גמישות תפעולית.

היבטים בפעילות המשרד לשיתוף פעולה אזורי

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			פעולות אלו מתוכננות לשפר את תהליך התכנון והביצוע במשרד, להבטיח עמידה טובה יותר ביעדים, ולספק תגובה מהירה ויעילה לאירועים לא צפויים.
6	מעקב אחר ביצוע תוכניות העבודה של המשרד	לא נמצא כי המשרד לשתפ"א יישם את הוראות הנוהל בנוגע לבקרה על תוכנית העבודה לרבות המצאת דיווח רבעוני ושנתי למנכ"ל על ביצוע תוכנית העבודה ופירוט הלקחים שהופקו. עוד נמצא כי המשרד לשתפ"א לא ביצע לאורך השנים מעקב שיטתי ומתועד אחר ביצוע תוכניות עבודה כדי לבחון את העמידה ביעדים ובלוחות הזמנים שנקבעו. היעדר יישומם של מנגנוני בקרה הבוחנים והמתעדים מדי שנה, הן במהלכה והן בסיומה, את ביצוע תוכנית העבודה של המשרד עשוי להביא לשימוש לא יעיל במשאבי המשרד ולא-עמידה ביעדים האסטרטגיים שלו. על המשרד ליישם את הוראות המדריך התכנון הממשלתי בדבר הגדרה וניהול של מנגנוני מעקב ובדבר קיום בקרה על ביצוע תוכניות העבודה. כך תיבחן הקצאת המשאבים למשימות ולתוכניות השונות וייקבעו קווים מנחים לביצוע התאמות בתוכניות העבודה נוכח שינויים לא צפויים.	• המשרד לשיתוף פעולה אזורי להבטחת ניהול תקין של תהליכי התכנון וביצוע במשרד בנושא מעקב אחר ביצוע תוכניות העבודה המשרד יפעל לתיקון הליקויים כמפורט: 1. יישום מנגנוני בקרה ומעקב - המשרד החל ליישם מנגנוני בקרה שיטתיים לבחינת העמידה ביעדי תוכניות העבודה בהתאם להוראות המדריך לתכנון ממשלתי. במסגרת זו, המשרד יפעל להטמעת תהליכים קבועים של מעקב רבעוני ושנתי שידווחו להנהלת המשרד ולמנכ"ל באופן סדיר. 2. תהליך דו"חות רבעוניים ושנתיים - המשרד ישלם את הטמעת מנגנון הדיווח הרבעוני והשנתי להנהלת המשרד, כולל סיכומי ביצוע ותיעוד לקחים רלוונטיים. כל מחלקה תידרש לדווח על התקדמות ביצוע תוכניות העבודה על התאמות הנדרשות, ככל שיהיה בכך צורך. 3. שיפור הליך קבלת ההחלטות - המשרד מתכנן ליישם תהליכים של הערכת ביצועים ותיקון מהיר של תוכניות העבודה במידה ויתגלו פערים. תהליך זה יתבסס על ניתוח שוטף של עמידה ביעדים, ובחינת יעילות השימוש במשאבים. 4. מעקב ובקרה ע"י אגף אסטרטגיה ותכנון - אגף האסטרטגיה במשרד יהיה אחראי על ריכוז הדו"חות ועל בקרה סדירה של ביצוע תוכניות העבודה, תוך קיום ישיבות עדכון תקופתיות עם כלל המחלקות והצגת דו"חות סדירים להנהלת המשרד. פעולות אלו נועדו להבטיח שיפור שיטתי בתהליכי המעקב והבקרה, ולספק תמיכה יעילה לעמידה ביעדים האסטרטגיים של המשרד תוך ניצול מיטבי של משאביו.
7	מערכת לניהול מסמכים	אף שהמשרד לשתפ"א קבע כי תיעשה בחינה של שימוש במערכת מידע ייעודית, בפועל במועד סיום הביקורת נמצא כי המשרד לא קידם את בחינתה והוא אינו משתמש במערכת מידע מובנית לתיקון מסמכים, אלא הם מתוירים בתיקיות "האופיס" השונות. המסמכים אינם מקוטלגים בצורה מובנית, ולכן קיים סיכון שיימחקו, וכתוצאה מכך תהיה פגיעה בזיכרון הארגוני בעת חילופי עובדים.	• המשרד לשיתוף פעולה אזורי המשרד רואה חשיבות רבה בשמירה על זיכרון ארגוני ובניהול אפקטיבי של מסמכים ופרויקטים. בהתאם להמלצות דוח הביקורת הוחלט להקים צוות עבודה פנימי לבחינת פתרונות טכנולוגיים מתקדמים לניהול ותיעוד מסמכים. הצוות החל בתהליך איסוף הדרישות וביצע ניתוח מקיף של צרכי המשרד והאפשרויות הקיימות בשוק, מתוך מטרה להטמיע מערכת ייעודית שתספק כלים מתקדמים לניהול המידע ותאפשר גישה מהירה ומאורגנת למסמכים. כחלק מהצעדים שננקטים, המשרד החל בפיתוח תוכנית עבודה להטמעת

היבטים בפעילות המשרד לשיתוף פעולה אזורי

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	מומלץ כי המשרד יפעל להטמעה של מערכת מידע ייעודית לניהול מסמכים בצורה מובנית ועל פי חלוקה לפרויקטים ולנושאים השונים.	מערכת ניהול מסמכים, אשר תכלול חלוקת המסמכים על פי פרויקטים ונושאים שונים. זאת מתוך מטרה לשפר את יכולת המשרד להתמודד עם חילופי עובדים ולשמר את הידע הארגוני באופן ממוחשב ומאורגן. בנוסף, מתוכננת הדרכה לעובדים על השימוש במערכת החדשה ועל החשיבות שבניהול מסמכים יעיל ומבוקר.
8	הביצוע בפועל של תקציב המשרד לשתפ"א	בביקורת נמצא כי המשרד אינו מנהל מעקב נפרד אחר תכנון וביצוע התקציב המיועד לכל פרויקט או תוכנית שבאחריותו, דבר אשר מקשה על המשרד לאתר ולפתור את החסמים למימוש פעילותו ולהקצות את משאביו לתוכניות השונות באופן מיטבי. על המשרד לשתפ"א לבצע מעקב נפרד אחר תכנון וביצוע של כל אחד מהפרויקטים והתוכניות שתחת אחריותו
9	שיעורי הביצוע התקציבי	עלה כי במהלך השנים 2018 - 2023 ביצע המשרד מתקציבו המאושר עד כ-49% וכ-12% - 41% במזומן מתקציב הפעולות המיועד לייזום פרויקטים ולמימוש ייעודי. הקצאה של כ-38% מתקציב המשרד לצורך תפעול, בשילוב עם תת-ביצוע משמעותי ומתמשך בתקציב פעולות המשרד יכולים ללמד כי לאורך שנים תכנון תקציב המשרד אינו תואם את יכולות הביצוע הריאליים שלו, וכי המשרד אינו משתמש באופן יעיל במשאבים אשר הוקצו לו להשגת מטרותיו ואינו מממש את עיקר תוכניות העבודה שלו. עוד עלה כי בשנים 2018 - 2023 שיעור ביצוע תקציב תפעול המשרד היה גבוה עד פי 6 יותר מאשר שיעור ביצוע תקציב פעולות המשרד. משרד מבקר המדינה מעיר כי העובדה שבאופן מצטבר הוציא המשרד בשנים 2018 - 2023 לתפעולו סכומים הגבוהים בכ-40% מהסכומים שהוציא בגין פעולותיו, עשויה ללמד כי המשאבים המוקצים למשרד משמשים בעיקר להחזקת המנגנון המשרדי, ולא להגשמת
		• המשרד לשיתוף פעולה אזורי בהתאם להמלצות מבקר המדינה, המשרד פועל להטמעת מערכת לניהול ומעקב תקציבי ברמה הפרוייקטלית, אשר תאפשר להפריד את תקציבי הפרויקטים השונים ולבצע מעקב מפורט אחר ההוצאות והביצוע התקציבי. במסגרת זו, יוגדרו מדדים ברורים למעקב תקציבי בכל אחד מהפרויקטים המרכזיים של המשרד, כולל זיהוי מוקדם של חסמים אפשריים והקצאת משאבים בהתאם לצרכים. כמו כן, יוכנו דו"חות תקופתיים לבקרה ולדיווח פנימי שוטף, כדי להבטיח ניהול יעיל ועמידה ביעדי התקציב. משרד מחויב לשפר את ניהול התקציב בהתאם לסטנדרטים הנהוגים בשירות הציבורי, וזאת מתוך מטרה להגביר את השקיפות והיעילות בניהול משאביו.
		• המשרד לשיתוף פעולה אזורי מהנתונים בדו"ח עולה כי סך התקציב שעמד לרשות המשרד בשנים 2023-2018 היה 248.4 מל"ח. לדעת המשרד, הנתון המופיע בדו"ח מנופח ב-42.7% לעומת הנתון בפועל. התקציב היה בפועל 106 מל"ח. יצוין כי נתונים אלה אינם כוללים תקציבים שהמשרד העביר "בין גות" תקציבים אלה מופחתים מתקציב המשרד ומועברים לתקציב המשרד המקביל. המשרד מנהל מעקב אחר תקצוב הפרויקטים השונים. ולדעת המשרד, החסמים המהותיים לביצוע הפרויקטים אינם תקציביים במובן התכנוני כפי שמוצג. כי אם, בצד התקציבי. התקציב מאוד נמוך (בסיס תקציב זניח עד אפסי, מסגרת תקציבית כוללת נמוכה גם לאחר תוספות), ומועד קבלת התקציב יוצרים חסם על שימוש מיטבי.

היבטים בפעילות המשרד לשיתוף פעולה אזורי

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	ייעודו. בנוסף, משרד מבקר המדינה מצא כי גם בהשוואה למשרדים ממשלתיים אחרים הנכללים באשכול משרדי מטה (כגון, משרד החוץ, משרד ראש הממשלה ומשרד המשפטים), המשרד לשתפ"א עשה בתקציב שהוקצה לו שימוש חסר לצורך הגשמת ייעודו. על המשרד לשתפ"א לבצע עבודת מטה להתאמת התכנון התקציבי להיקפי הביצוע הריאליים שלו וליצירת תמהיל רצוי בין תקציב התפעול לתקציב הפעולות. עבודת מטה זאת רלוונטית גם בנוגע להיקפי תקציב הנמוכים ביחס למשרדי ממשלה אחרים, ומטרתה היא להביא לאיתור החסמים המעכבים את מימוש התקציב המאושר וליצור מפת דרכים לביצוע יעיל ומועיל יותר של תקציב המשרד בכלל ושל תקציב פעולות המשרד בפרט, לצורך קידום וייזום פרויקטים, מימוש תוכניות העבודה שלו והגשמת היעדים האסטרטגיים של המשרד.	
10	הביקורת העלתה כי לאורך השנים קיימת מגמה של ירידה בפעילות העסקית מתוך כלל הפעילויות. הירידה מתבטאת הן בכמות של המשתתפים בפעילויות העסקיות והן בשיעור הפעילויות העסקיות - אשר להן יועד טרקלין העסקים במקור. בסירי שקיים צוות הביקורת במתחם העסקים שבשער אפרים בחודש דצמבר 2023 עלה כי הפעילות במקום, שההשקעה בו הסתכמה בכ-5.3 מיליון ש"ח (עלות הקמה - 4 מיליון ש"ח, עלות הפעלה שנתית 150,000 ש"ח), נמוכה מהמצופה וכי מפרוץ מלחמת חרבות ברזל היא כמעט ואינה מתקיימת. בין היתר עלה כי אולם ההרצאות שומם במרבית השנה וכי אף על פי שהמקום יועד מלכתחילה לקיום מפגשים בין אנשי עסקים, אין בו עזרים מקובלים התומכים בהם, כגון חיבור אינטרנט אלחוטי, מדפסות, עמדות מחשב. עוד עלה כי נכון למועד סיום הביקורת - ינואר 2024 - טרקלין העסקים במעבר גלבע למעשה אינו פעיל עדיין, וממילא לא הוקצה התקן הדרוש לעובד שיפעילו והמבנים אינם משמשים את ייעודם למרות 3 מיליוני השקלים שהושקעו בו.	פרויקטים של טרקליני עסקים במעברים היבשתיים מהרשות הפלסטינית
	• המשרד לשיתוף פעולה אזורי המשרד מודה על ממצאי הביקורת ומתייחס ברצינות רבה לנושא הטרקלינים העסקיים במעברים היבשתיים. עם סיום הביקורת, המשרד החל בבחינת הסיבות להיקף הפעילות הנמוך ולמיעוט המשתתפים במתחמי העסקים. במסגרת זו, אנו מבצעים ניתוח של הפעילויות הקיימות וקשיים העולים מהשטח במטרה להפיק לקחים ולגבש תוכנית פעולה לשיפור ולישום יעיל יותר במשאבים שהוקצו לנושא זה. המשרד יפעל בשיתוף פעולה עם משרד הביטחון לבחינת האפשרות לשינוי ייעוד המבנים או העברתם לשימוש גורמי רמ"ם, וזאת עד להקצאת כוח אדם מתאים והשלמת התשתיות הנדרשות להפעלת הטרקלינים בהתאם למטרות שנקבעו. המשרד רואה עצמו מחויב להמשיך ולפעול בשיתוף פעולה עם כלל הגורמים הרלוונטיים, ולוודא כי הטרקלינים ישמשו את ייעודם המקורי או לחלופין, לשקול פתרונות חדשים למיצוי המשאבים שהושקעו בהם.	

היבטים בפעילות המשרד לשיתוף פעולה אזורי

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	מומלץ כי המשרד לשתפ"א יבחן את הסיבות ואת החסמים אשר גורמים להיקף הפעילות הנמוך ולמיעוט המשתתפים בטרקליני העסקים, ינתח את הפעילות המתקיימת כיום ויפעל כדי להפיק את הלקחים הנדרשים לצורך שימוש יעיל ומועיל במשאבי המשרד בנושא לנוכח המצב. עוד מומלץ כי המשרד לשתפ"א ומשרד הביטחון יבחנו את שינוי הייעוד של המבנים במקום והעברתם לשימושה של רמ"ם עד להקצאת כוח אדם על ידי המשרד לשתפ"א וקיומה של יכולת להפעלתם על ידו.	
11	מבדיקת עולה כי הבקרה של המשרד על העמידה של הגופים בתנאים שהוגדרו בקול הקורא אינה מספקת והוא אינו נוכח בפועל בחלק גדול מהאירועים שמתקיימים על ידו. כך לדוגמה בשנת 2022 התקיימה נוכחות של נציגי המשרד ב-15 מתוך 25 אירועים בלבד. בקרה נאותה של המשרד משמעה לא רק בדיקה יסודית של החשבוניות המוגשות לתשלום, אלא גם על ידי נוכחות באירועים הממומנים על מנת לקיים בקרה על יישומן בפועל של ההתחייבויות השונות, כגון השתתפות נאותה של הנציגים מחוץ לארץ, התאמה בין התכנים בפועל לבין התכנים שעליהם התחייבו הגופים, מידת האפקטיביות של הקולות הקוראים לנושאי שיתוף פעולה אזורי, הצבת הלוגו של המשרד. מומלץ כי נציגי אגף קשרי חוץ יקיימו בקרה גם על ידי הגברת הנוכחות באירועים המתקיימים כפועל יוצא מהקולות הקוראים והממומנים על ידי המשרד לשתפ"א.	בקרה ופיקוח על הקולות הקוראים
12	מבדיקת עולה כי לעיתים זמן הבדיקה מתמשך יתר על המידה בעיקר בשלב של בדיקת המסמכים שהגישו הגופים הנתמכים. מאחר שקיימת בעיה של מחסור בכוח אדם באגף האחראי לקיום הבקורות, הרי שכאשר מוגשות בקשות תמיכה רבות, נוצר צוואר בקבוק שמעכב את תהליך הבקרה על האסמכתאות השונות והבדיקה שלהן. כך לדוגמה עבור מבחן התמיכה לשנת 2023 התבקשו הגופים להעביר דרישת תשלום עד 31.1.24, ואז נוצר מצב	פרויקטים בתמיכות לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב המשרד לשתפ"א
	מבדיקת עולה כי לעיתים זמן הבדיקה מתמשך יתר על המידה בעיקר בשלב של בדיקת המסמכים שהגישו הגופים הנתמכים. מאחר שקיימת בעיה של מחסור בכוח אדם באגף האחראי לקיום הבקורות, הרי שכאשר מוגשות בקשות תמיכה רבות, נוצר צוואר בקבוק שמעכב את תהליך הבקרה על האסמכתאות השונות והבדיקה שלהן. כך לדוגמה עבור מבחן התמיכה לשנת 2023 התבקשו הגופים להעביר דרישת תשלום עד 31.1.24, ואז נוצר מצב	המשרד לשיתוף פעולה אזורי

היבטים בפעילות המשרד לשיתוף פעולה אזורי

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	שביום אחד קיבל המשרד 30 דרישות תשלום הכוללות אסמכתאות וחשבוניות רבות אשר נדרש לבדוק. כמו כן, נמצא בדוגמה נוספת כי שלב הבדיקה של חלק מדרישות התשלום של הקולות הקוראים שהסתיימו באוגוסט 2023 עדיין נמשך, כך שנכון לפברואר 2024 שולם סכום של כ- 1.6 מיליון ש"ח מתוך סך של 3 מיליון ש"ח. מומלץ כי המשרד לשתפ"א יבצע את הליך הבקרה על הכספים המועברים על ידו למוסדות הציבור במסגרת מבחני התמיכה, באופן יעיל ומהיר יותר כדי שלא לפגוע בגופים שהתבססו על מקורות המימון שהובטחו להם וכדי שלא יעבור זמן רב מדי בין מועד הגשת האסמכתאות הנדרשות למועד התשלום בפועל.	במערכות טכנולוגיות לצורך קיצור זמני הבדיקה. בנוסף, המשרד מתכוון לפעול לחיזוק הצוות האחראי על ביצוע הבקרות ולהרחבת כוח האדם באגף, וזאת על מנת למנוע היווצרות צווארי בקבוק בעת קבלת דרישות תשלום מרובות בפרק זמן קצר. המשרד מתכוון להאיץ את הטיפול בדרישות התשלום של הגופים הנתמכים ולהבטיח שהליך הבקרה יתבצע בצורה יעילה ומהירה יותר, במטרה להבטיח את קיום התמיכות בזמן ולמנוע פגיעה במוסדות אשר הסתמכו על מקורות המימון המובטחים להם.
13	בבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי למרות החשיבות הרבה של הפרויקטים שער הירדן, ותעלת 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 לא מאפשרת להצביע בפני הנהלת המשרד והגורמים הרלוונטיים על העיכובים המשמעותיים במימושם של הפרויקטים השונים ואף לאפשר הפקת לקחים לפרויקטים אחרים. על המשרד לשתפ"א לבצע ביקורת פנימית בהתאם לחוק הביקורת הפנימית לבדיקת הפרויקטים והפעילויות שהוא מקדם.	• המשרד לשיתוף פעולה אזורי המשרד מסכים עם דוח הביקורת כי ישנה חשיבות רבה בקיום ביקורת פנימית על הפרויקטים שבאחריות המשרד ועל הפעילויות הכספיות המבוצעות במסגרת הקולות הקוראים והתמיכות. לאור ממצאי הביקורת, המשרד מתכוון לפעול בהקדם לשיפור ולחיזוק מנגנוני הבקרה הפנימיים. המשרד יפעל ליישום ביקורת פנימית שנתית וסדירה שתבוצע על ידי היחידה לביקורת פנימית, בהתאם להוראות חוק הביקורת הפנימית ולנהלים הקיימים במשרד. תהליך הביקורת יכלול בדיקה מקיפה של הפרויקטים המרכזיים, לרבות פרויקטים תשתיתיים כמו "שער הירדן" ו"תעלת הימים", פעילויות במסגרת הקולות הקוראים, והתמיכות לפי סעיף 3א לחוק התקציב. בנוסף, יפותחו נהלי עבודה חדשים ותוקם ועדת ביקורת פנימית שתבחן את תוצאות הביקורת ותוודא הפקת לקחים, במטרה להוביל לשיפור ולהתייעלות במימוש הפרויקטים והפעילויות הכספיות. זאת ועוד, כבר ברבעון השני של 2024 יזם מנכ"ל המשרד תהליך של ביקורת פנים וכעת הנושא בבדיקה של דרך הביצוע היעילה ביותר.
14	אף שנקבע בהחלטת הממשלה שתפעל מנהלה, בה חברים נציגים מ-15 משרדי ממשלה שונים, שתתכלל את פרויקט שער הירדן נמצא כי החל מחודש אוקטובר 2019 היא לא התכנסה, ומאז אין גורם המתכלל את ביצוע	• המשרד לשיתוף פעולה אזורי בהתאם להמלצות משרד מבקר המדינה, המשרד לשתפ"א מחויב לחדש את פעילות המינהלה ולהקפיד על קיומן של פגישות סדירות בהשתתפות נציגים מכלל הגורמים הרלוונטיים. המשרד פועל כעת לגיוס ולחיזוק עובדות

היבטים בפעילות המשרד לשיתוף פעולה אזורי

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	בפרויקט שער הירדן	הפרויקט והמסיר את החסמים הדרושים לצורך קידומו. אי-ההתכנסות של המינהלה בהתאם להחלטת הממשלה פוגע בקידום הפרויקט ובגיוס המחויבות של הגופים הרלוונטיים להוצאתו אל הפועל. העובדה כי מסוף שנת 2021 חודשה העבודה על הפרויקט שלא במסגרת המינהלה הרשמית, ממעיטה לכאורה מהמחויבות של כלל הגופים לקידומו של הפרויקט. על המשרד לשתפ"א לנהל ולרכז את העבודה על פרויקט שער הירדן במסגרת המינהלה הרשמית, וזאת בהתאם להחלטת הממשלה.	המינהלה על מנת להסיר את החסמים המעכבים ולחזק את המחויבות של כלל הגופים השותפים לפרויקט. כחלק מהמאמצים, יבוצעו התאמות בתהליכי העבודה על מנת לוודא שהפרויקט יתקדם בצורה סדירה ויעילה, תוך יישום מדיניות תיאום ותכלול בין כל משרדי הממשלה המעורבים.
15	פרויקט שער הירדן	נמצא כי אף על פי שהושקע בבניית הגשר בפרויקט עד כה סכום של למעלה מ-60 מיליון ש"ח, ואף שחלפו כ-26 שנים מיום חתימת הסכם להקמתו וכ-12 שנים ממועד החלטת הממשלה הראשונה אשר עסקה בפרויקט זה באופן מעשי, נכון למועד סיום הביקורת נעצרה הקמתו 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 מיליון ש"ח, ויש בו כדי לפגוע ביחסי האמון שבין ממשלת ירדן למדינת ישראל. בנוסף, קידומו של הפרויקט יסייע לחשיפתה של כלכלת ישראל בפני שווקים חדשים בעולם הערבי שנוצרו עם חתימתם של הסכמי אברהם. נוכח החשיבות האסטרטגית של פרויקט שער הירדן והתועלות הכלכליות והמדיניות הגלומות בו - אשר אינן באות לידי ביטוי עקב העיכוב הממושך, ונוכח החשיבות הרבה אשר מייחסים לו התעשיינים בישראל, מומלץ כי משרד ראש הממשלה, המשרד לשתפ"א והגורמים הרלוונטיים יפעלו בהקדם להסרת החסמים העומדים בפני קידומו ולהוצאתו מהכוח אל הפועל.	• המשרד לשיתוף פעולה אזורי המשרד לשיתוף פעולה אזורי מכיר בחשיבות האסטרטגית, הכלכלית והמדינית של פרויקט שער הירדן ובצורך להוציאו לפועל במהרה. לאור המלצת משרד מבקר המדינה, המשרד לשתפ"א פועל בשיתוף עם משרד ראש הממשלה ויתר הגורמים הרלוונטיים לצורך הסרת החסמים המונעים את קידום הפרויקט. המשרד פועל לחדש את תהליך הקמת התשתיות הנדרשות בצידו הישראלי של הגשר, תוך גיוס המשאבים הנדרשים וביצוע תיאום הדוק עם גורמי המקצוע המתאימים. המשרד לשתפ"א מאמין כי קידומו של הפרויקט יסייע לחיזוק הקשרים עם ממלכת ירדן, יאפשר ניצול מיטבי של ההשקעות שכבר בוצעו ויתרום לחשיפת השוק הישראלי בפני הזדמנויות כלכליות חדשות בעולם הערבי, אשר נוצרו בעקבות חתימת הסכמי אברהם.

היבטים בפעילות המשרד לשיתוף פעולה אזורי

תגובות הגופים המבוקרים	תוכן הליקוי/ההמלצה	כותרת	
	מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי עד כה השקיע המשרד לשתפ"א כ-340,000 ש"ח בתשלום ליועצים שונים, בעיקר משפטיים והנדסיים, וכן בתשלום לעובדי האגף של תעלת הימים שהועסקו בעבר, אולם הפרויקט לא יצא אל הפועל. אף שחלפו כ-21 שנים ממועד החלטת הממשלה הראשונה אשר עסקה בפרויקט זה, נכון למועד סיום הביקורת נעצרה הקמתו של פרויקט תעלת הימים. נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת פרויקט שער הירדן טרם יצא מהכוח אל הפועל. כמו כן נעצרה הקמתו של פרויקט "תעלת הימים". משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד ראש הממשלה כי נוכח חשיבותם הרבה של פרויקטים אסטרטגיים בתחום שיתוף הפעולה האזורי לביטחון המדינה וליחסי החוץ שלה, הוא יוודא בעתיד כי לגורם המיועד לנהלם יינתנו התקציבים, הסמכויות והיכולות הנדרשים כדי להוציאם מהכוח אל הפועל.	מידת ההשלמה של פרויקטים מרכזיים	16
• המשרד לשיתוף פעולה אזורי המשרד מבהיר כי הוועדה לא הייתה אמורה להתכנס בשנת 2022. בשנת 2023 ניתנה הנחייה מדינית לכינוס הוועדה ונערכה עבודת מטה משותפת של המשרד לשתפ"א, המל"ל והמתפ"ש בשיתוף כל משרדי הממשלה הרלוונטיים לקראת כינוסה. מועד כינוס הוועדה נדחה פעמיים לבקשת הרש"פ. המועד השלישי לכינוס הוועדה בוטל בשל פרוץ מלחמת חרבות ברזל.	מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי למרות החשיבות המיוחדת לכינוסה של הוועדה הכלכלית המשותפת לישראל ולפלסטינים (JEC) ולמרות העובדה כי כינוסה נמנה עם אחת המשימות העיקריות ואף נכלל בתוכנית העבודה של המשרד, נמצא כי ועדה זו ה-JEC התכנסה עד סיום מועד הביקורת (תחת המשרד לשתפ"א) רק פעם אחת ב-2.9.09 וכי מאז היא לא התכנסה. משרד מבקר המדינה מעיר כי העובדה שהוועדה הכלכלית המשותפת לא התכנסה במשך כ-15 שנה, פוגעת בהשגת התועלות הכלכליות אשר היו אמורות לנבוע מכינוסה ואף מקשה את כינוסה מחדש. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד לשתפ"א לבחון את מתכונת הפעילות של הוועדה הכלכלית המשותפת לישראל ולפלסטינים ולגבש, לפי הצורך, הצעת החלטה מעודכנת לממשלה בנושא.	הוועדה הכלכלית המשותפת לישראל ולפלסטינים (JEC)	17

היבטים בפעילות המשרד לשיתוף פעולה אזורי

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
18	דוח בין-משרדי בדבר העסקה ישירה של עובדים פלסטינים בענף ההיי-טק בישראל, אולם בשל התפזרות הממשלה התעכבה הוצאתו מהכוח אל הפועל על ידי המשרד לשתפ"א. גם בשנת 2023 דוח זה טרם הוצא על ידי המשרד לשתפ"א. על המשרד לפעול להשלמת הדוח בנושא העסקה ישירה של עובדים פלסטינים בענף ההיי-טק בישראל ולהגשתו לשרים הרלוונטיים כמתחייב בהחלטת הממשלה בנושא	• המשרד לשיתוף פעולה אזורי המשרד יפעל בנושא העסקה ישירה של עובדים פלסטינים בענף ההיי-טק בישראל ולהגשתו לשרים הרלוונטיים כמתחייב בהחלטת הממשלה בנושא לקראת סוף 2024.
19	מסקירת הפרויקטים העיקריים שאותם מנהל המשרד מזה שנים רבות, עולה קיבעון ועיסוק באותם פרויקטים גדולים, כגון פרויקט שער הירדן, טרקליני העסקים ופרויקט תעלת הימים, על פני זמן מאוד ממושך ושנים רבות והיעדר יוזמה של המשרד להתנעתם של פרויקטים גדולים וחדשניים בתחומי שיתוף הפעולה האזורי. נמצא כי המשרד לשתפ"א, על אף הכרתו בצרכים האסטרטגיים ברמת הפיתוח האזורי, לא קידם את עיקרי המלצות העבודה האסטרטגית משנת 2021 בדבר ייזום פעולות והפיכתו לגורם מקצועי שיתכלל בין המשרדים המקצועיים לגיבוש אסטרטגיה מדינית ולהנעה וקידום של שיתופי פעולה אזוריים. עם זאת נמצא כי בשלהי שנת 2023 התחייב המשרד להשקיע במרכזי חדשנות וכן החל בהליכי מכרז להתנעת פרויקט מהמ"ם. עוד עולה כי למרות האמור בהחלטת הממשלה לגבי תפקידו של המשרד לשתפ"א בנושא קידום שיתוף פעולה כלכלי אזורי ולמרות האמור בעבודה האסטרטגית, הרי שבפועל המשרד לא היה מעורב בקידומו המעשי ובהוצאתו אל הפועל של הסכם "מים תמורת אנרגיה" עם ירדן. עוד עולה כי המשרד לשתפ"א איננו מעורב כלל בקידומו של פרויקט מסדרון הסחר היבשתי עליו הודיע נשיא ארה"ב בווידית G20 בספטמבר 2023. בהקשר זה יצוין כי הגשר שכבר בנה המשרד לשתפ"א במסגרת פרויקט שער הירדן, יכול לשמש כאחד מנתיבי הסחר שעליו יעברו המשאיות נושאות הסחורה המגיעות מהמזרח, ועל כן הדבר מחייב לכאורה	• המשרד לשיתוף פעולה אזורי המשרד דוחה את הערת הביקורת וטוען כי המשרד מקדם באופן רציף פרויקטים וכלים חדשים וחדשניים לקידום שיתופי פעולה אזוריים. בכל שנה ניתן לראות הוספת כלים ופרויקטים חדשים שלא התקיימו בעבר. 1. במהלך השנים מפרסם המשרד קולות קוראים ומבחי תמיכה לפי סעיף 3א' – שדרגם נוצרים פרויקטים חדשניים בכל שנה. בנוסף, אחת מאמות המידה בקולות הקוראים של המשרד הוא חדשנות – זאת על מנת לעודד הגשה של רעיונות חדשים. 2. בשנת 2023 המשרד היה שותף להקמת 4 מרכזי חדשנות חדשים בפריפריה, ומלווה את הקמתם לאורך זמן. 3. המשרד תומך ושותף לפרויקטים חדשניים בחבל אילת-אילות, בכלל זה התוכנית לחינוך לחקלאות ימית באילת ועוד. 4. המשרד הוציא קול קורא חדש בשנת 2023 למתן מלגות לסטודנטים ממדינות האזור, כמענה לצורך שראה בשטח. 5. קידום פרויקט ה"מהמ"ם" בו נבחר זוכה במכרז. המשרד ממשיך לבחון את יעילותם של הכלים הקיימים וכן כלים נוספים (בהתאם ליכולותיו התקציביות וכח האדם העומד לרשותו) באופן עקבי עם המלצות העבודה האסטרטגית שנעשתה עבור המשרד. מסקירת הפרויקטים העיקריים שאותם מנהל המשרד מזה שנים רבות עולה דביקות המשימה, יכולת ביצוע מתמשכת למרות חילופי ממשל ושינויים גיאופוליטיים תכופים.

היבטים בפעילות המשרד לשיתוף פעולה אזורי

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		את מעורבותו של המשרד לשתפ"א במתווה פוטנציאלי זה, אם ימומש, כאחראי לפרויקט שער הירדן. על המשרד לשתפ"א להתאים את עצמו להתפתחויות גיאוגרפיות וליזום פרויקטים לשיתוף פעולה בתחומים אשר הופכים עם הזמן להיות קריטיים למדינות האזור, כגון ביטחון תזונתי וחקלאות מתקדמת, התפלת מים, אנרגיה ירוקה וכן יצירת נתיבי סחר חדשים ואטרקטיביים. מומלץ כי המשרד ישלים את תהליך הבחינה האסטרטגית שהחל בשנת 2021 לצורך קבלת החלטות ברות יישום לקידום ביתר שאת של פרויקטים שונים בתחום הפיתוח האזורי ויפעל ליישומן.	

הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות - ביקורת מעקב

1	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	האסדרה בנושא הנגישות בתחבורה הציבורית	בביקורת הקודמת עלה כי במועד סיומה (מרץ 2021) טרם התקין שר הפנים תקנות דרכים נגישות. במועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2024) נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה; עוד נמצא כי כ-19 שנה לאחר מועד התיקון לחוק השוויון (שנת 2005) ולמרות החלטת בג"ץ מיוני 2023 והמלצת מבקר המדינה בדוח הביקורת הקודם, שר הפנים טרם את התקין את תקנות דרכים נגישות, אבל התחיל תהליך לקידום התקנת התקנות, אשר נכון למועד סיום ביקורת המעקב, לא הסתיים. על שר הפנים, בהתייעצות עם שר התחבורה, להמשיך ולקדם באמצעות משרדיהם את תהליך התקנת תקנות דרכים נגישות בהקדם האפשרי כדי לאפשר לאנשים עם מוגבלות להתנייד ממקום למקום בצורה המיטבית. הדבר נדרש ביתר שאת לנוכח התקופה הארוכה, כ-19 שנה, שעברו ממועד התיקון של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, בשנת 2005. כמו כן עליהם לקבוע לוח זמנים ריאלי לקידום התהליך כדי לקדם בצורה המיטבית ובעילות.	• משרד הפנים כפי שמסר משרד הפנים במסגרת דיווח תיקון ליקויים מדצמבר 2021, וכן במסגרת הודעות משיבי המדינה לביהמ"ש הנכבד בבג"ץ 5833/08, נוכח היקפה הרחב של חובת ההנגשה ומורכבותה, ועל מנת לקדם את סוגיית הנגשת הדרכים, הוחלט לפצל בין קידום תקנות להנגשת דרכים חדשות, לבין קידום תקנות להנגשת דרכים קיימות. כל זאת, כאשר במקביל לקידום התקנות יקודם תיקון חקיקה אשר יערוך הבחנה בין דרכים חדשות לדרכים קיימות בכל הנוגע להתקנת התקנות הנדרשות, וכן ידחה המועד להתקנת תקנות לעניין דרכים קיימות. לאחר גיבוש הנוסח לגבי דרכים קיימות, הוא יועבר לגורמים הרלוונטיים לשם הערכה תקציבית של יישום התקנות והמשמעות הנדרשת ליישומן. בתוך כך, יוחלט על מתווה עדכני לפריסה ויישום הוראות סימן ט' לחוק שוויון זכויות בנוגע לדרכים קיימות ויקודם תיקון לחוק שוויון זכויות בהתאם לכך. הצוות הבינשרדי שעסק בקידום התקנות להנגשת דרכים חדשות השלים את עבודתו המקצועית לגבי תקנות דרכים חדשות וגובשה טיוטת תקנות (דרכים חדשות), אשר הופצה ללשכות המשפטיות ולגורמי המקצוע במשרדים השונים שלקחו חלק בעבודת הצוות הבינשרדי לצורך קבלת הערותיהם לנוסח שגובש. במקביל, הטיטה הועברה לעיונם והתייחסותם של הארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, וכן לעיון והערות המרכז לשלטון מקומי. בעקבות ההערות שהתקבלו לטיטות התקנות, בשלב זה נערכת במשרד הפנים עבודת מטה שמטרתה ללבן את ההערות ולבחון עדכון בהתאם של נוסח טיוטת התקנות. לצורך כך וכחלק מעבודת מטה זו, נערכו שורה של ישיבות עבודה עם נציגי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, וכן עתידות להיערכות ישיבות נוספות. בנוסף לכך, נערכו שורה של ישיבות עם כלל הגורמים שלקחו חלק בעבודת הצוות הבינשרדי, וזאת על מנת לקדם את נוסח התקנות בהקדם האפשרי. לאחר שיושלם הליך העבודה הבינשרדי המקצועי המתואר, היא תובא להנחיית שר הפנים, ועל פיה תפורסם טיוטת התקנות להערות הציבור.

הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות - ביקורת מעקב

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משרד המשפטים - נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות: הנציבות תומכת בהמלצה. אנו נמשיך להעלות את הצורך בפני משרד התחבורה שהוא בעל הסמכות לערוך את התיקון האמור. • משרד התחבורה והבטיחות בדרכים תקנות דרכים נגישות מצויות באחריות משרד הפנים מתוקף סעיף 19 לט לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. במחצית השנייה של שנת 2023 העביר משרד הפנים למשרד התחבורה נוסח עדכני של התקנות להערוך. אגפי המשרד וגופי הסמך של משרד התחבורה, שלתקנות אלה השלכות משמעותיות על פעילותם ותקציביהם, בחנו את הנוסח והעבירו את הערותיהם בתוך חודשים ספורים. יצוין כי בימים אלו מתקיימות ישיבות שוטפות הכוללות את יועצי הנגישות של אגף הנגישות, הלשכה המשפטית ואנשי מנהל ותכנון של משרד התחבורה עם נציגי משרד הפנים לביצוע הבהרות בטרם הגשת התקנות לאישור הכנסת. כעת חלה אחריות על משרד הפנים לבצע את התיקונים המחויבים ולאשר את התקנות. משרד התחבורה מבצע את חובתו על פי דין להתייעצות. יובהר, כי התקנת התקנות אינה באחריות משרד התחבורה אלא באחריות משרד הפנים והשר העומד בראשו.
2	בביקורת הקודמת עלה כי משרד התחבורה יזם סקר תובנות בשנת 2019 בעניין הנגשת התח"ץ לאנשים עם מוגבלות. עם זאת, בסקר לא היו הנתונים האלה על אנשים עם מוגבלות המשתמשים בתח"ץ: מספר המשתמשים, הרגלי הנסיעה שלהם, החסמים המונעים מהם להשתמש בתח"ץ, ממצאים וסיבות לחוסר הניידות שלהם. כמו כן בעקבות הסקר לא גובשו הצעות להסרת החסמים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. בביקורת המעקב 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 על אנשים עם מוגבלות הכוללים: מספר המשתמשים, הרגלי הנסיעה	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים תכנית אב להנגשת התחבורה הציבורית לשנת 2040 אושרה בראשית השנה ותפורסם לציבור הרחב בחודשים הקרובים. תכנית האב כוללת תכנית עבודה רב שנתית עם פירוט, מטרות, יעדים, המלצות, וטווח מועדים לביצוע, כאמור בדו"ח מבקר המדינה, ויישומה כפוף להקצאה תקציבית. במסגרת תכנית האב לנגישות ערך המשרד סקר שכלל קבוצות מיקוד וסקר אינטרנטי בקרב אנשים עם מוגבלויות שונות ומסקנות התהליך הוטמעו בהמלצות תכנית האב.

הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות - ביקורת מעקב

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שלהם, החסמים המונעים מהם להשתמש בתח"ץ, ממצאים וסיבות לחוסר ניידות שלהם. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להשלים את אישורה של תוכנית האב להנגשת התח"ץ ולקבוע בה לוחות זמנים ויעדים בני השגה. כך יוכל משרד התחבורה לפתור נכון ובשלים את הבעיות של החסמים בהנגשת התח"ץ לאנשים עם מוגבלות (על ידי קביעת לוח זמנים ויעדים) ולשפר את השירות הניתן להם. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה להכין סקר הכולל את הנתונים על אנשים עם מוגבלות המשתמשים בתח"ץ: מספר המשתמשים, הרגלי נסיעה שלהם, חסמים המונעים מהם להשתמש בתח"ץ, ממצאים וסיבות לחוסר הניידות שלהם, ולבחון אפשרות לקבלת מידע בהתאם לנהלי קבלת נתונים ממשרדי ממשלה וגופים אחרים המחזיקים במידע מתאים.	
3	הנגשת אוטובוסים עירוניים ובין-עירוניים - אוטובוסים עירוניים	בביקורת הקודמת עלה כי במועד סיומה (מרץ 2021) טרם תוקנו תקנות 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. 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 תיקון בשנת 2016 ולמרות הליקויים שעלו בדוח הביקורת הקודם, המחזקים את הצורך בתיקון האמור, משרד התחבורה טרם בחן תיקון של התקנות האמורות, אף שתיקון הוא בסמכות שר התחבורה. בנוסף, משרד התחבורה טרם הכין תכנית מקיפה ומפורטת לשיפור שירות הנגישות, למשתמשי התח"ץ, בקווי אוטובוס עירוניים, בעקבות השיפורים הטכנולוגיים שחלו מאז התקנת התקנות בשנת 2003. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולשר התחבורה, להמשיך ולפעול להסדרת מענה עדכני לצרכים של אנשים עם מוגבלות הנוסעים בתחבורה הציבורית, חלקם על בסיס יום-יומי. זאת כדי להקל עליהם בצורה המיטבית ובאופן הקשוב לצורכיהם את השימוש בתחבורה הציבורית. בהתאם לכך עליהם לשקול את תיקון התקנות ששוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים הנגשת אוטובוסים עירוניים: ככלל כל האוטובוסים העירוניים עומדים בדרישות ההנגשה של תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית), התשס"ג-2003 (להלן: תקנות השוויון), וכן עומדים בדרישות של התקניה האירופאית הנהוגות והמחויבות בארצות השוק המשותף. המשרד נמצא בעיצומה של עבודה אינטנסיבית לקידום רביזיה בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות הסדרת נגישות לתחבורה ציבורית. הרביזיה מחייבת התייעצות עם גורמים רבים כגון: רכבת ישראל, מפעילי רכבות קלות, נת"ע חברות הסמך של משרד התחבורה ונציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, מפעילי תח"צ וכדומה. מדובר על תחומים נרחבים שיש לדון עם גורמים אלו, לרבות עדכונים טכנולוגיים כפי שצוין בדו"ח המבקר. חשוב לציין שהמשרד מקיים מספר ישיבות עם כל גורם בנפרד, בהתאם לצורך ולמורכבות הנושא. קידום הרביזיה הינו אחד מהנושאים החשובים המצויים על סדר היום של אגף הנגישות ברשות הארצית לתחבורה ציבורית ונוסח התקנות הינו בשלבים מתקדמים בשיתוף עם היועצים המשפטיים של המשרד.

הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות - ביקורת מעקב

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	ציבורית), התשס"ג-2003 כדי להתאימן להתפתחות הטכנולוגית במטרה להקל על ציבור הנוסעים עם מוגבלות.	
4	ביקורת הקודמת עלה כי גם שחוק השוויון חוקק בשנת 1998, טרם נקבעה בחוק חובה להנגשה פיזית של אוטובוסים בין-עירוניים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. בביקורת המעקב עלה כי במועד סיומה (מרץ 2024) לא קבע משרד התחבורה חובה להנגשה פיזית של קווי האוטובוס הבין-עירוניים בחקיקה ראשית, אף על פי שחוק השוויון חוקק כאמור בשנת 1998, וחלפו כבר כ-26 שנים. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם מדיניות של משרד התחבורה שלפיה יש לאפשר לכל אדם הנע בכיסא גלגלים להגיע למחוז חפצו באמצעות תחבורה ציבורית מוגשת ונוחה. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולנציבות השוויון לקדם בהקדם האפשרי את חובת החקיקה בנוגע להנגשה של קווי האוטובוס הבין-עירוניים ולכל הקשור לתחבורה הבין-עירונית.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים בשונה מאוטובוסים עירוניים, תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות אינן דורשות הנגשה פיזית של אוטובוסים בין עירוניים, לרבות הנגשה לכיסא גלגלים, אלא רק הנגשה חושית. על אף האמור לעיל, ובמטרה לגבש מדיניות בנושא מצא המשרד לנכון לבצע פיילוט, שמאפשר נסיעה באוטובוסים בינעירוניים נגישים לכסאות גלגלים מקריית שמונה ועד אילת. פיילוט זה נועד לבחון את היתכנות הנגשת השירות הבינעירוני בשלל היבטים: הצטיידות, תשתיות, מסופים וכד'.
5	ביקורת הקודמת עלה כי משרד התחבורה לא קידם את הנגשת קווי האוטובוס הבין-עירוניים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה, וכי אף על פי שחוק השוויון לא תוקן ואין דרישה חוקית להנגיש את האוטובוסים הבין-עירוניים, משרד התחבורה החל בביצוע פיילוט להנגשת אוטובוסים בקווי הבין-עירוניים. בשנים 2023 - 2024 מתוכננים לפעול כ-44 קווי אוטובוס בין-עירוניים נגישים באמצעות כ-114 אוטובוסים מוגשים אשר יפעלו בכ-56 ערים ברחבי הארץ; בשנת 2023 פועלים כ-27 קווי אוטובוס בין-עירוניים באמצעות כ-74 אוטובוסים מוגשים, ובשנת 2024 מתוכננים לפעול עוד כ-17 קווי אוטובוס בין-עירוניים באמצעות עוד כ-40 אוטובוסים מוגשים. עוד עלה בביקורת המעקב כי בנובמבר 2023, על פי הנתונים של משרד התחבורה, היו כ-1,032 קווי אוטובוס המוגדרים במשרד התחבורה כקווי בין-עירוניים כ-27 קווי אוטובוס הבין-עירוניים המוגשים שפעלו במסגרת הפיילוט בשנת 2023 הם אפוא כ-2.6% מקווי האוטובוס הבין-עירוניים בישראל; כ-44 קווי האוטובוס הבין-עירוניים המוגשים הצפויים לפעול במסגרת הפיילוט בשנת 2024 הם כ-4.3% מכך קווי האוטובוס הבין-עירוניים בישראל.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים כאמור בדו"ח, הפיילוט ממשיך בהתאם לתכנית העבודה וצפוי להימשך עד שנת 2027, בכפוף לאישור תקציבי להתקנת מעלונים ולהנגשת תשתיות. בימים אלו המשרד מטמיע בהדרגתיות בהליכים התחרותיים החדשים למתן רישיונות לקווי שירות באוטובוסים סוג אוטובוס חדש "פרבר". מדובר באוטובוס בעל מאפיינים משולבים לאוטובוס עירוני ובינעירוני: הרכב נמוך ריצפה ובעל רמפה דינית לטובת אנשים עם מוגבלות פיזית בדומה למרכב עירוני. חלל האוטובוס בעל מאפיינים של אוטובוס בינעירוני לטובת נוחות הנסיעה. המרכב ישולב בחלק מקווי השירות הבין עירוניים בהתאם לקריטריונים שנקבעו במשרד. מדובר בפתרון נוסף ומשלים לפיילוט הבין עירוני הנגיש.

הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות - ביקורת מעקב

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	מומלץ למשרד התחבורה להמשיך ולקדם את פיילוט ההנגשה של קווי האוטובוס הבין-עירוניים בישובים, כדי לשפר באופן ניכר את יכולתם של אנשים עם מוגבלות לנוע מיישוב אחד לאחר על פי הצורך. זאת, בהתאם למדיניות של משרד התחבורה הקובעת כי הנגשה של כלל קווי האוטובוס הבין-עירוניים תאפשר לכל אדם בכיסא גלגלים להגיע למחוז חפצו באמצעות תחבורה ציבורית מונגשת ונוחה.	
6	בביקורת הקודמת עלה כי סקר התובנות של משרד התחבורה מצא שיש לשפר את הנגשת האוטובוסים הבין-עירוניים באמצעות קביעת מקום קבוע לכפתורי עצירה ולכריזה מונגשים, גובה ומקום אחידים ומונגשים לאנשים עם מוגבלויות, גובה מותאם של כפתורי עצירה וכפתורים לכריזה לכיסא גלגלים וכפתורי מגע לכבדי ראייה. עוד צוין בסקר התובנות כי מאחר שחוק השוויון אינו חל היום (בתקופת הביקורת הקודמת וגם בתקופת ביקורת המעקב) על אוטובוסים בין-עירוניים, נדרשים אמצעי נגישות כגון ידיות אחיזה, מערכות כריזה ומסכים ויזואליים. עוד עלה בביקורת הקודמת כי בתהליך שיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה בשנת 2021 נמצאו בנושא הנגשת האוטובוסים הבין עירוניים בעיות רבות, ובהן תלות בגורם האנושי; בעיות תשתית בגישה לאמצעי התחבורה הציבורי; אי-שימוש בכריזה; היעדר עומדים באוטובוסים שאפשר לאחוז בהם; היעדר הנגשה של תחנות בין-עירוניות רבות לאנשים עם מוגבלות ראייה ושמיעה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקויים לא תוקנו. בביקורת המעקב נמצא כי סך שיעור הממצאים הלא תקינים בנוגע לנגישות פנים (אשר כוללת גם נגישות חושית) בקרב כלל מפעילי התח"ץ באוטובוסים שנבדקו היה בממוצע כ-10.5% (במחצית הראשונה של שנת 2023), ואצל כמחציתם אף היה בין 13% ל-20%. משרד מבקר המדינה חוזר על המלצתו למשרד התחבורה לפעול להנגשה מלאה של האוטובוסים הבין-עירוניים לאנשים עם מוגבלות חושית. כמו כן על משרד התחבורה לוודא תיקון הליקויים שעלו בדוח הארצי שפרסם משרד התחבורה למחצית הראשונה של שנת 2023 בכל הקשור לנגישות הפנים באוטובוסים המופעלים על ידי עיקר מפעילי התח"ץ וכמחויב בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות חושית באוטובוסים בין-עירוניים), התשע"ח-2017.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים האוטובוסים הבין עירוניים מונגשים בהתאם לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הנגשה חושית באוטובוסים בין עירוניים), תשע"ח-2017. הסקר בוצע על ידי ארגון הג'וינט העולמי בזמן יישום התקנות שארך מספר שנים. כיום האוטובוסים מונגשים הנגשה חושית בהתאם לתקנות. חשוב לציין כי משרד התחבורה מבצע אכיפה ובקרה על מפעילי התחבורה הציבורית ובהתאם מושת עליהם פיצוי מוסכם על אי קיום חובות הנגישות החושית באוטובוסים.

הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות - ביקורת מעקב

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
7	הכשרת נהגים וכוח עזר רלוונטי	משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להמשיך ולדאוג להכשרה של נהגי התח"ץ בצורה מיטבית, בין היתר גם בתחום הנגישות ומתן שירות לנוסעים עם מוגבלות. כמו כן משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון את היקף שעות ההדרכה עבור הדרכה של נהגי התח"ץ בנושאי הנגישות, הבטיחות והשירות לנוסע מתוך סך היקף שעות ההדרכה הכולל עבור נהגי התח"ץ על בסיס שנתי, ואם הוא אכן מספק ומשיג את מטרותיו. כמו כן משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לשקול לוודא שההנהגות הנהגים אכן תואמת לתכנים שהם למדו בהכשרות שלהם באמצעות סקרים ופיקוח ובקרה בין היתר באמצעות שיטת "הנוסע הסמוי".
8	הנגשת תחנות אוטובוס	בביקורת הקודמת עלה כי בשנת 2019 היו כ-10,000 תחנות מוגשות ונותרו כ-13,500 תחנות עירוניות שטרם הוגשו ו-3,500 תחנות לשירות בין-עירוני שאינן מוגשות. עוד עלה בביקורת הקודמת כי בכ-37.5% מ-80 היישובים שנבדקו לא הוגשו כל התחנות, וב-22.5% מהיישובים שנבדקו הוגשו פחות מ-85% מהתחנות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. בביקורת המעקב עלה כי במרץ 2022 פרסם משרד התחבורה קול קורא כדי לסייע לרשויות המקומיות להשלים את תהליך ההנגשה של תחנות האוטובוס שבתחום אחריותן בעזרת סיוע כספי מתקציב המשרד התחבורה. מנתוני המשרד עולה כי עד פברואר 2023 פנו אליו כ-109 רשויות מקומיות בבקשות להנגשה של כ-12,234 תחנות אוטובוס. משרד התחבורה אישר, עד אותו מועד, להנגיש בסך הכול כ-5,852 תחנות (כ-48% מהתחנות המבוקשות) בעלות כוללת של כ-76.5 מיליון ש"ח, שישולמו לרשויות המקומיות מתקציב המשרד; עבור כ-5,344 תחנות (כ-44%) לא אושר תקציב להנגשה כיוון שנדרשות פעולות לתחזוקתן שאינן קשורות להנגשה. יצוין כי על פי מסמכי משרד התחבורה על הרשויות המקומיות לסיים את ביצוע הנגשת התחנות שאושרו לא יאוחר מסוף שנת 2025, וכי המועד האחרון לניצול התקציב שנקבע על ידי משרד התחבורה להנגשה של תחנות האוטובוסים הוא ספטמבר 2024. בביקורת המעקב גם עלה כי במועד סיומה (מרץ 2024) לא היה למשרד התחבורה מידע כולל על מספר תחנות האוטובוס שהוגשו ברשויות המקומיות על פי התוכנית שאושרה; משרד התחבורה לא עודכן על ידי הרשויות המקומיות בנוגע למספר תחנות האוטובוסים

הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות - ביקורת מעקב

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	הנמצאות בתחום שיפוטן שאכן הונגשו ממרץ 2022, בהתאם לחובתן על פי הוראות נוהל דיווח יישום תקנות הנגישות למשרד התחבורה מינואר 2011; והוא גם לא עמד על קבלת דיווח ועדכון מאת הרשויות המקומיות בעניין זה. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לפנות לרשויות המקומיות ולקבל מהן מידע לגבי מצב היישום של תהליך הנגשת תחנות האוטובוסים שבתחום אחריותן, על פי הקול קורא משנת 2022. זאת כדי שמשרד התחבורה יוכל לעקוב אחר יישום התוכנית שהוא תקצב ואשר יממן לאחר סיומה, ויוכל גם לעקוב אחרי תהליך השלמת ההנגשה של כלל התחנות של התח"ץ. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה להמשיך ולפעול להנגשת כלל תחנות האוטובוסים ברחבי הארץ.	
9	שימוש ביישומנים להנגשת התח"ץ - פתרונות טכנולוגיים משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הביקורת הקודם כי משרד התחבורה ונציבות השוויון יבחנו הטמעה של פיתוחים טכנולוגיים מהשנים האחרונות שבכוחם לסייע לאנשים עם מוגבלות להתנייד באופן עצמאי. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. בביקורת המעקב נמצא כי בסקירת הספרות משנת 2023 אשר פרסם משרד התחבורה בינואר 2023 עלה כי יש טכנולוגיות ופיתוחים טכנולוגיים שבשימוש בערים שנסקרו, וביכולתם להקל על נוסעים עם מוגבלות את השימוש באמצעי התח"ץ למיניהם ולעזור להם להתנייד בתחבורה הציבורית בצורה טובה, קלה ועצמאית יותר. אבל במועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2024), פיתוח זה נמצא בשלב של רעיונות בלבד, והם עדיין לא אושרו על ידי משרד התחבורה ולא הגיעו לידי יישום. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לקדם את נושא השימוש ביישומנים להנגשת התח"ץ ואת הפתרונות הטכנולוגיים בתחום הנגישות בתחבורה הציבורית באופן שיותאם לאנשים עם מוגבלות המשתמשים בתחבורה הציבורית. זאת כדי לעזור להם במידה רבה ולהקל עליהם את השימוש העצמאי בתח"ץ. קידום זה צפוי לעודד משתמשים נוספים להשתמש בשירותי התח"ץ.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים המשרד בוחן יישום אמצעים טכנולוגיים שונים בכדי להקל על ציבור משתמשי התחבורה הציבורית עם מוגבלות להתנייד באופן עצמאי. יישום פתרונות אשר זיהה המשרד כפעילים בעולם הינו בעל מורכבות גבוהה יחסית להפעלה בישראל בשל ריבוי המפעילים אשר אינו אופייני ברשויות מטרופוליניות בעולם. עם זאת המשרד יפעל לשילובם.
10	תחבורה חכמה ביקורת הקודמת עלה כי פתרונות טכנולוגיים לייעול מערכי הסעות עבור אנשים עם מוגבלות נמצאים בבחינה במשרד התחבורה אך	• משרד המשפטים - נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות:

הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות - ביקורת מעקב

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
ושירותי תחבורה גמישים	יישומם טרם החל. כמו כן בביקורת הקודמת המליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה לבחון, בתיאום עם ארגונים המייצגים אנשים עם מוגבלות, שילוב של אמצעים טכנולוגיים להנגשה במערכות התחבורה החכמה שאומצו במדינות העולם שישמשו אמצעי משלים לתחבורה הציבורית בישראל. זאת כדי לאפשר שימוש שוויוני ונגיש לאנשים עם מוגבלות באמצעות יצירת רצף תחבורתי והגדלת ההיצע של אמצעי התחבורה הנגישים העירוניים והבין-עירוניים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. בביקורת המעקב נמצא כי נושא התחבורה החכמה והגמישה להנגשה של שירותי התח"ץ לאנשים עם מוגבלות נמצא בשלב התכנון בלבד במשרד התחבורה. עוד נמצא בביקורת המעקב כי בנוגע להסעות המיוחדות, לא קיים מערך הסעות מונגש לאנשים עם מוגבלות בתחבורה הציבורית. משרד מבקר המדינה ממליץ, כפי שכבר המליץ בדוח הביקורת הקודם, כי משרד התחבורה ונציבות השוויון יפעלו לבחון הטמעה של פיתוחים טכנולוגיים מהשנים האחרונות וליישמם, כדי שייטעו לאנשים עם מוגבלות להתנייד באופן עצמאי בתחבורה הציבורית. מומלץ להכניס את מערך ההסעות המונגש העיתי בתח"ץ למכרזים העתידיים אשר יתפרסמו.	במסגרת העבודה עם משרד התחבורה לתיקון התקנות נדונים גם פיתוחים טכנולוגיים. • משרד התחבורה והבטיחות בדרכים אגף הנגישות בוחן בימים אלו את נושא התחבורה הגמישה עבור אנשים עם מוגבלות. המלצות האגף תובאנה להנהלת הרשות ויאושרו בכפוף לתקצוב הנושא.
11 תכנון נסיעות	בביקורת הקודמת עלה כי בסקר התובנות שערך משרד התחבורה, בסקר ארגון הג'וינט - שניהם משנת 2019 - ובהליך שיתוף הציבור שערך משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת, אנשים עם מוגבלות ציינו כי הם עדיין מתקשים בהתמצאות בתחנות אוטובוס רבות בארץ מאחר שלא ניתן בהן מידע נגיש עבורם. כמו כן עלה בביקורת הקודמת כי אמצעי המידע הנגישים חושית, כמו כריזה ומידע אלקטרוני, אינם פועלים תמיד כהלכה, ונוצר צורך להיעזר באנשים אחרים כדי להתמצא בנסיעה. כמו כן משרד התחבורה לא חייב את בעלי הרישיון לפרסם מידע על קווי השירות העירוניים הנגישים. משרד מבקר המדינה ציין בדוח הביקורת הקודם כי כדי להתאים את תקנות הנגישות לתח"ץ לטכנולוגיה המודרנית באופן מלא, נדרש לתקן את התקנות בנושא נגישות התח"ץ העירונית משנת 2003. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. בביקורת המעקב נמצא כי התקנות בנושא שוויון הזכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית), התשס"ג-2003, לא עודכנו מאז סיום הביקורת הקודמת. עוד	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים כל הפלטפורמות הטכנולוגיות שהמשרד מפעיל עבור כלל הנוסעים בתחבורה ציבורית למען תכנון או הזמנת נסיעות הינן מונגשות עבור אנשים עם מוגבלות.

הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות - ביקורת מעקב

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	עלה בביקורת המעקב כי לא יושמו המלצות משרד מבקר המדינה לגבי בחינת קידומה של פלטפורמת נגישות והקמה של מרכז הכשרה לאומי להכשרת אנשים עם מוגבלות להתניידות באופן עצמאי. כמון כן משרד התחבורה לא בחן הקמת שירות מאוחד של פתרונות ניידות לאנשים עם מוגבלות, שבאמצעותו יוכל אדם עם מוגבלות לתכנן נסיעה ולהזמין אותה מאחד מאמצעי התחבורה הנגישים עבורו (כמו כלי רכב נגיש, תחבורה ציבורית, הסעות ומוניות). משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לקדם את יישום האפשרות לתכנן את הנסיעות של אנשים עם מוגבלות באופן עצמאי ונגיש בכל אמצעי התח"ץ כדי להקל עליהם את ההתניידות העצמאית והבלתי תלויה למחוז חפצם.	
12	בביקורת הקודמת עלה כי מלבד מנהל האגף, אין עוד עובדים באגף הנגישות, ומנהל האגף נעזר בשני יועצים חיצוניים המסייעים לו בעבודה השוטפת. עוד עלה בביקורת הקודמת כי בשנתיים שקדמו לתקופת הביקורת הקודמת (ספטמבר 2020 עד מרץ 2021) תוכנן להקים יחידות משנה במסגרת האגף כדי לתת מענה על כל משימותיו; כשבפועל המשרד לא קידם את התוכנית והאגף נותר במתכונתו הנוכחית. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן, ובאגף הנגישות אין עוד עובדים מלבד מנהל האגף, ומנהל האגף נעזר ביועצים חיצוניים; כמו כן לא הוקמו יחידות משנה במסגרת האגף. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון את מבנה אגף הנגישות והמשאבים העומדים לרשותו כדי שהאגף יוכל לבצע את המשימות העומדות בפניו, וגם כדי שהאגף יוכל להשיג את המטרות ואת היעדים שהוקצבו לו, וכל זאת במסגרת לוחות הזמנים שנקבעו לו.	אגף נגישות תחבורה ציבורית התחבורה - כוח אדם באגף
13	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 כי הליקוי לא תוקן. עלה כי בהתאם לנתוני משרד התחבורה ותשובת משרד התחבורה מאפריל 2024 לא נמצאו דיווחים של מפעילי תח"ץ למשרד	אגף נגישות תחבורה ציבורית במשרד התחבורה - דיווחים למשרד התחבורה

הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות - ביקורת מעקב

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	התחבורה כפי שנקבע בנוהל דיווח יישום תקנות הנגישות של משרד התחבורה מינואר 2011, של משרד התחבורה עצמו. על משרד התחבורה להקפיד לקבל ממפעילי התח"ץ דיווחים לגבי כלל קווי האוטובוס המונגשים, דיווחים לגבי פרסום המידע לציבור על הנגשת אותם הקווים, ודיווחים לגבי קיום שלטים סטטיים נגשים בתחנות האוטובוסים, כפי שנדרש בנהלים של משרד התחבורה. דיווחים אלה יעזרו לאנשים עם מוגבלות להתנייד באמצעות התח"ץ בצורה יעילה וקלה יותר וישפרו את שירותי התח"ץ לאנשים אלה.	הציבור. לעניין השילוט הסטטי, מפעילי התחבורה הציבורית מחויבים לעדכן אחת לרבעון את כלל השלטים הסטטיים בתחנות והם מעבירים דיווחים למשרד שמבצע בקרה על כך. לכן אנו סבורים שבנושא זה הליקוי תוקן במלואו. יצוין כי בכל פורום חציוני שאגף הנגישות מוביל מול מפעילי תחבורה ציבורית, מתקיים ריענון בכל ההנחיות הקיימות והדרישות שעליהם למלא ובכלל זה העברת דיווחים בהתאם לתקנות נגישות תח"צ. במסגרת זו המפעילים נדרשים להעביר סטטוס על אופן טיפול בתלונות הציבור. בשל עומסי עבודה וסדרי עדיפויות נושא זה לא קיבל ביטוי מספק.
14	ביקורת 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 פעילות בדרג המפעיל. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. בביקורת המעקב עלה כי מפילוח נושאי הפניות למשרד התחבורה לשנת 2022 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. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לסווג את פניות הציבור והתלונות גם לפי נושא הנגשת התח"ץ. סיווג שכזה יאפשר למשרד התחבורה לעקוב אחר הטיפול בפניות ובתלונות בנושא זה כדי לבצע תהליכי פיקוח ובקרה נאותים על הפעולות של מפעילי התח"ץ.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים התייחסות אגף פניות הציבור: קיימת קטגוריה של "נגישות" במערכת פניות הציבור וניתן לסווג פניות שמגיעות בנושאים אלו.
15	בביקורת הקודמת עלה כי חולקו בישראל רישיונות להפעלת כ-950 מוניות מונגשות ביחס של מונית נגישה אחת ל-1,600 אנשים עם מוגבלות, לעומת יחס של מונית אחת ל-340 אנשים ללא מוגבלות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. בביקורת המעקב נמצא כי משרד התחבורה בוחן חלופות להפעלה של שירותי המוניות המונגשות משנת 2024, אך עדיין לא נבחרה חלופה מתאימה. עוד נמצא בביקורת המעקב כי על פי החישובים שעשה משרד מבקר המדינה בהתבסס על נתונים של משרד התחבורה, חסרות בין 300 ל-800 מוניות מונגשות בפועל כדי לתת מענה ושירות מלא לאנשים עם מוגבלות	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים בימים אלו בוחן משרד התחבורה אפשרויות לתקן תקנות מוניות נגישות ובכלל זה הגדלת היצע המוניות הנגישות בפרסה ארצית, קידום הסכמים עם מפעילי המוניות המונגשות, והגדלת הפיקוח והבקרה. לעניין הפיקוח והבקרה יצוין כי המשרד בוחן תלונות שמגיעות לפתחו בנושא הפקעת מחירים ונוקט בפעולות יזומות נגד הנהגים לרבות הגשת כתבי אישום.

הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות - ביקורת מעקב

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
מונגשות וחלוקתם הגיאוגרפית	המתניידים בכיסא גלגלים והמחסור אף ילך ויגדל. עוד נמצא בביקורת המעקב כי ההסדר הנוכחי, של כמות הרישיונות למוניות מונגשת, עומד לפוג בשנת 2024, מאז התקנת התקנות מונית מונגשת (בשנת 2014), בהן נקבע כי לאחר 10 שנים מקבלת רישיון למונית מונגשת, יוכל בעל הרישיון להפוך אותה למונית רגילה, ולא גיבש הסדר חדש אשר קובע את כמות המוניות המונגשות הרצויה לקבלת שירותי התח"ץ בהן. בביקורת המעקב גם נמצא כי משרד התחבורה לא מבצע בפועל, פיקוח ובקרה על בעלי הרישיונות למוניות מונגשת. כמו כן, גם נמצא כי החלטות הוועדה לפניית הציבור של הכנסת ממרץ 2022, בנושא מחסור במוניות מונגשות לנכים, לא ייושמו על ידי משרד התחבורה. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להסדיר בהקדם את המשך הפעלת שירות המוניות המונגשות לאנשים עם מוגבלות המתניידים בעזרת כיסא גלגלים, שירות זה הוא אמצעי תח"ץ חשוב להתניידות עצמאית, שכן הוא מאפשר להגיע מפתח הבית עד היעד וחזרה (door to door), כאמצעי יחיד או בשילוב אמצעי תח"ץ אחרים. חשיבותו של אמצעי זה גוברת לנוכח העובדה שאין עדיין חובת הנגשה לקווי אוטובוס בין-עירוניים על פי דין.	
16 מוניות מונגשות (מוניות נגישות) הפריסה הגיאוגרפית של מפעילי המוניות המונגשות	בביקורת הקודמת עלה כי שבעה תאגידים נמצאים באזור ירושלים, ארבעה באזור תל אביב והמרכז, ושישה בעוד אזורים. מהנתונים עולה כי ברוב התאגידים תוקף הרישיון אמור לפוג בתוך כחמש שנים ממועד סיום הביקורת. עוד עולה כי כמה מהתאגידים האמורים לא מימשו את כל הזכויות שקיבלו להפעלת מוניות נגישות; הדבר פגע בזמינות השירות לאוכלוסיות היעד ובאיכותו, כפי שעולה גם מתלונות הציבור, בפרט באזורי הפריפריה. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי לא תוקן. בביקורת המעקב נמצא כי קיים מחסור במוניות מונגשות באזור מרכז הארץ ובאזור הצפון, והוא נאמד, לפי בדיקות של משרד התחבורה, בכ- 380 מוניות מונגשות. עוד נמצא כי משרד התחבורה, למועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2024), לא גיבש תכנית עבודה פרטנית לגבי פריסה גיאוגרפית של המוניות המונגשות ברחבי הארץ ומשכך לא נתן מענה לפערים שעלו באזורים אלו. על משרד התחבורה, בשיתוף נציבות השוויון, לבחון דרכים להעלות את הזמינות של שירותי המוניות הנגישות עבור אנשים עם מוגבלות ברחבי הארץ בכלל ובאזורים שבהם יש מחסור במוניות השירות בפרט;	• משרד המשפטים - נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות: הנציבות תומכת בהמלצה. אנו עומדים לרשות משרד התחבורה שהוא בעל הסמכות לטפל בנושא ולערוך את התיקון האמור. • משרד התחבורה והבטיחות בדרכים בימים אלו נערכת בחינה מקיפה של נושא המוניות הנגישות ובכללה פריסה וחלוקה גיאוגרפית של צי המוניות הנגישות על מנת לוודא את מתן השירות בפריסה ארצית.

הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות - ביקורת מעקב

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	ולהשלים בהקדם את עדכון תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הנחה מאגרת הרישיון להפעלת מונית נגישה), התשע"ד-2014.	
17	מוניות מונגשות (מוניות נגישות) - הסכמים עם מפעילי המוניות המונגשות	בביקורת הקודמת עלה כי הגיוס של מפעילי המוניות המונגשות נעשה בלי שמשדר התחבורה קבע קריטריונים או תנאי סף, וכל גוף שהגיש בקשה קיבל את הרישיון על בסיס מספר הרישיונות שמשדר 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. בביקורת המעקב נמצא כי עד מועד סיומה (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. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לעגן את מתן השירות בהסכם עם מפעילי המוניות המונגשות, וכך יהיה לו גם קל יותר לבצע פיקוח ובקרה עליהם כדי לשפר את השירות הזה.
18	מחיר הנסיעה 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. בביקורת המעקב 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. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, כפי שגם המליץ בדוח הביקורת הקודם, לאכוף את עמידת המפעילים בתנאי הרישיון של מונית מונגשת ואת עמידת המפעילים בתנאי הנוהל שקבע משרד התחבורה. זאת כדי לשפר את שירות המוניות המונגשות עבור נוסעים

הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות - ביקורת מעקב

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	עם מוגבלות ולהבטיח שמוניות אלה יספקו את השירות שהן אמורות לספק באופן מיטבי ואמין.	
19	הכשרת נהגים במוניות המונגשות על ידי התאגיד	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים המשרד מקבל את המלצת המבקר ופועל לשפר את הכשרת הנהגים בנושאי נגישות, שירות ובטיחות. לצורך מטרה זו המשרד מכין ועורך הדרכות ייעודיות ומחייב את המפעילים להביא את נהגיהם להשתלמויות מטעם המשרד. 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 על כך 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. בביקורת המעקב נמצא, כפי 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 כך שהם הוכשרו כנדרש. על משרד התחבורה לקבוע בהקדם כללים מפורטים להכשרת נהגי המוניות המונגשות; לבחון לקיים ביקורות, לרבות בשיטת "לקוח סמוי" מטעמו כדי לבדוק את השירות שנותנים נהגי המוניות המונגשות ולוודא באופן עיתי את השתתפותם בהכשרות כנדרש ואת קבלת האישורים המתאימים ממנהלי התאגידים על השתתפות בהכשרות עצמן.
20	מוניות מונגשות (מוניות נגישות) - דיווחים על למפקח על התעבורה	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים הנושא יבחן על ידי הצוות להטמעה בהסכמים עם תאגיד המוניות. בביקורת הקודמת עלה כי המפקח על התעבורה לא דרש ממפעילי המוניות המונגשות דיווחים לגבי ביצוע נסיעות מונגשות, היקפן והיכן הן 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. משרד מבקר המדינה ממליץ, כפי שהוא המליץ גם בדוח הביקורת הקודם, כי משרד התחבורה והמפקח על התעבורה ידרשו מהתאגידים המפעילים את המוניות המונגשות לדווח להם באופן מסודר על אופן ביצוע הנסיעות המונגשות וכפי שנקבע בנהל מונית מונגשת של משרד התחבורה, וזאת לצורך ניתוח הנתונים, הסקת המסקנות הנדרשות ושיפור השירות במוניות מונגשות הניתן לאנשים עם מוגבלות. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה ולמפקח על התעבורה

הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות - ביקורת מעקב

תגובות הגופים המבוקרים	תוכן הליקוי/ההמלצה	כותרת	
	למסד את העברת הדיווחים באופן מקוון, וכי יחידת הבקרה במשרד התחבורה תגבש תוכנית בקרות יזומות ותפעל למימושן כדי לתת שירות מיטבי במוניות מונגשות לאנשים עם מוגבלות.		
• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים הנושא ייבחן על ידי הצוות להטמעה בהסכמים עם תאגידי המוניות.	בביקורת הקודמת עלה כי יחידת הבקרה במשרד התחבורה אינה מבצעת בקרה על יישום הנוהל בתאגידי 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. בביקורת המעקב 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. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להנהיג תהליך פיקוח ובקרה אפקטיבי בענף המוניות המונגשות, אשר יכלול בחינה של כל התלונות אשר מגיעות לפתחו, ולא רק בנושא של הפקעת מחירי הנסיעה במוניות המונגשות. זאת כדי לשפר את השירות לנוסעים עם מוגבלות, הזקוקים לשירות זה כדי להתנייד ממקום למקום באופן עצמאי, בנקודות זמן ומקום מסוימים לפי בחירתם האישית.	מוניות מונגשות (מוניות נגישות) - בקרה ואכיפה	21

ענף המוניות בישראל

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	רישיון להפעלת מונית	נמצא כי דחיית בקשה על ידי ועדת המוניות במשרד התחבורה היא צעד חריג - על פי נתוני מערכת המידע של משרד התחבורה מתוך כ-14,000 בקשות לקבלת רישיון להפעלת מונית ולהעברת רישיון קיים שטופלו באגף רישוי ומשק לשעת חירום בשנים 2015 - 2023, נדחו שתי בקשות בלבד. פקודת התעבורה מחייבת את ועדת המוניות לבדוק את הרקע של מבקש הרישיון להפעלת מונית; כן היא מחייבת בדיקה זהה של המבקש שיועבר אליו רישיון מאדם אחר. עם זאת, בביקורת עלה כי למשרד התחבורה אין לבדוק שהם ממשיכים לעמוד בתנאי הכשירות שנקבעו לקבלת הרישיון, והוא אינו מקיים מעקב לגבי מי שכבר קיבל הרישיון, ולכן ייתכן שבעל רישיון קיים ימשיך להחזיק בו גם אם הורשע לאחר קבלת הרישיון בעבירה שעלולה הייתה 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. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להפעיל מנגנון פיקוח שיאפשר לוודא כי בעלי רישיונות ממשיכים לעמוד בתנאים שנקבעו לקבלת רישיון.
2	רישיון להפעלת מונית - שכירת רישיון	הרשות הארצית לתחבורה ציבורית אינה מפקחת על נושא שכירת רישיון. בהיעדר אסדרה בנושא, בעל רישיון להפעלת מונית עלול להשכיר את רישיונו לאדם אחר אשר אינו עומד בתנאים שנקבעו בפקודה לקבלת רישיון להפעלת מונית ודבר ההשכרה אינו נבחן על ידי ועדת המוניות 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, קיימת דרך פשוטה לעקוף את הבקורות הקיימות. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לפעול להחלת הפיקוח גם על השכרת רישיון ובכך לוודא כי הכללים שקבעה המדינה עבור הפעלת מונית אכן מתקיימים.

ענף המוניות בישראל

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
3	רישיון לנהיגה במונית	אין למשרד התחבורה מנגנון אסדרה המפקח על בעלי רישיון נהיגה במונית לאחר קבלתו, כדי לוודא כי גם בעת עבודתו עם ציבור הנוסעים, ממשיך הנהג לעמוד בתנאי הכשירות שנבחנו בעת בחינת הבקשה לקבלת רישיון הנהיגה במונית, דוגמת היעדר רישום פלילי, וזאת בדומה להיעדר הפיקוח לאחר מתן רישיון להפעלת מונית. בהיעדר מעקב כאמור, לאחר קבלת רישיון הנהיגה עלול בעל רישיון להפסיק לעמוד בתנאי הכשירות ואף על פי כן להמשיך להחזיק ברישיון הנהיגה. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להפעיל מנגנון פיקוח שיוודא כי בעלי רישיונות קיימים עומדים בתנאי הכשירות לקבלת רישיון.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים כל אזרח המבקש רישיון נהיגה לרכב ציבורי קרי, אוטובוס, מונית, רכבת נדרש טרם מתן אישור הלימודים לבצע בדיקות רפואיות וכן בדיקה של היעדר רישום פלילי ותעבורתי. עם סיום הבדיקה וככל שהבדיקה תקינה, הם מאושרים לעבור תהליך של הכשרה ומיום ע"י המרב"ד. במהלך שנות עבודתו כנהג מונית/אוטובוס הוא נדרש לביצוע אמצעי תיקון בשיטת הניקוד אם הפר את תקנות התעבורה וביצע עבירות בדרגות חומרה שונות. ככל והנהג היה מעורב בתאונה, או שנמצא נוהג תחת השפעת אלכוהול, סמים רישיונו מחולט לאלתר. כל התנהלותו במשך שנות עבודתו מתועדת במרשם הנהגים המשותף גם למשטרת ישראל. אם במהלך השנים מוגש נגד הנהג כתב אישום והוא נמצא אשם, רישיונו הציבורי נלקח ממנו לאלתר. מעבר לכך, קיים מנגנון פיקוח באגף תחבורה ציבורית אשר מפקח על התנהלות נהגי המוניות בהיבט של הפעלת מונה, סימני היכר והתנהגות עם נוסעים. ככל ונמצא שנהג חורג מהחוק, גובה מחיר מופקע ומשחק במונה, הוא מזומן לחקירה, נקנס ובמקרים חריגים נפסל מלנהוג במונית. לאור האמור, קיים מנגנון אסדרה הן בהיבט של רישיון נהיגה ציבורי מונית/אוטובוס בהיבט של עבירות תנועה ודיווח למשרד הרישוי על כל עבירה שמבצע נהג מונית ובהתאמה ישנם אמצעי תיקון בדרגות שונות בהתאם לחומרת העבירה. לגבי נהגי אוטובוס, הם עובדים בחברות ונתונים לפיקוח קציני הבטיחות בחברות גם בהיבט הרפואי, התעבורתי והפלילי.
4	רישיון לנהיגה במונית	סילבוס הקורס להכשרת נהגים ברכב ציבורי שמשרד התחבורה העביר למשרד מבקר המדינה הוא אחיד לכלל הנהגים, ואין בו דגשים ייחודיים לנהגי מוניות המותאמים לתקנות המיוחדות החלות על המוניות, דוגמת חובת הפעלת מונה בעת נסיעה, אי סירוב להסיע נוסע ומטענו, חובת הסעה בדרך הקצרה ביותר האפשרי וסיוע לנסע בהטענת מטען ובפריקתו.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים המשרד מייחס חשיבות רבה לכלל הנהגים בישראל. יחד עם זאת, המשרד מסכים כי נהגי רכב ציבורי נדרשים לדגשים נוספים הן ביחס להתנהגות נאותה מול ציבור נוסעים, הפעלת מונה, התקנת סימני היכר, הסעה של כבודה ועוד.

ענף המוניות בישראל

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	לנוכח החובות הייחודיות החלות בענף המוניות, אשר אף מעוגנות בחקיקה, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולאגף להכשרה מקצועית ולפיתוח כוח אדם במשרד העבודה להוסיף מקבץ תכנים "יחודיים לכל סוג של אוכלוסיית נהגים באופן שיהלום את הדרישות הפרטניות הקיימות בכל ענף.	המשרד בשיתוף הרשות לתחבורה ציבורית יעדכן בהתאם את הסילבוס הן לגבי כלל הנהגים והן כלפי נהגי המוניות וכל מי שעובד עם הציבור. משרד התחבורה מקבל את המלצת המבקר ויפעל לחיזוק יעילות מערכות הבקרה, הגם שמדובר בהפרות באחוז קטן מאוד, כפי שצוין.
5	בביקורת עלה כי המערכת הממוחשבת של אגף הממונה על הנפקת הרישיונות ברשות הארצית לתחבורה ציבורית מאפשרת הנפקת רישיון ללא אימות ממוחשב של התשלום, וכי דבר קבלת התשלום נבדק ידנית על ידי אגף רישוי ומשק לשעת חירום ברשות הארצית לתחבורה ציבורית. כמו כן, עלה כי אין במערכות הממוחשבות תיעוד של הבדיקות שמבצע אגף הממונה על הנפקת הרישיונות בדבר קבלת התשלום. בהיעדר בקרה ממוחשבת או תיעוד של בקרה ידנית לגבי 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. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה לעגן באמצעים טכנולוגיים תהליך לאימות תשלום האגרה, כך שהנפקת הרישיון תתאפשר רק לאחר קבלת האימות לביצוע תשלום. עד להסדרת הבקרה הממוחשבת, מומלץ לתעד בכתב כל בדיקה לגבי ביצוע התשלומים בפועל עבור כל רישיון שיופק.	
6	נמצא כי, על פי נתוני מאגר המידע הממשלתי, יש עשרות מוניות מיוחדות שלא עומדות באחד הקריטריונים הטכניים שנקבעו להן בנוהל דרישות חובה למוניות להסעות מיוחדות. הגם שהשיעור היחסי של מוניות שאינן עומדות בכללים, קטן יחסית ומסתכם בכ-40 מוניות (כ-0.2% עבור חריגה מצבע ומגיל המונית), עצם החריגה מלמדת על חולשה אפשרית במערכת הממוחשבת של משרד התחבורה שאמורה להיות חסומה לרישום מוניות שלא עומדות בתנאים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לחזק את הבקורות הקיימות במערכת הממוחשבת שלו, לנטר כלי רכב חריגים שאינם עומדים בקריטריונים ולוודא את רמת יעילות הבקורות בנושא הפיקוח על העמידה בדרישותיו, וכן לוודא שרכבים שרשומים כמוניות משמשים ליעודם ולא ליעוד אחר ועומדים בתנאים המחייבים.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים משרד התחבורה מקבל את המלצת המבקר ויפעל לחיזוק יעילות מערכות הבקרה, הגם שמדובר בהפרות באחוז קטן מאוד, כפי שצוין.

ענף המוניות בישראל

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
7 עדכון הנחיות נוהל אגף הרכב	משרד התחבורה לא הגדיר גודל תא מטען מזערי, ועל פי נתוני מאגר המידע הממשלתי (data.gov.il) יש בישראל מוניות קטנות במיוחד שתא המטען בהן קטן יחסית. למשל: רכב מדגם א' בעל תא מטען של 168 ליטר בלבד, ו-45 מוניות מדגם ב' שלהן תא מטען בנפח 286 ליטר. נפחים אלה נמוכים יחסית לנפח התא המזערי שהוגדר במדינות אירופה. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה ש"נוהל דרישות חובה למוניות מיוחדות" של אגף הרכב במשרד התחבורה אינו כולל דרישות מינימום לנפח תא המטען, כפי שמקובל בכמה מדינות באירופה, לרבות אוסטריה, אירלנד, סלובקיה והונגריה. בהיעדר תא מטען גדול דיו, עלולה להיפגע חוויית השירות של הנוסעים במונית, בפרט בנסיעות לנמל התעופה שמתאפיינות לעיתים קרובות בריבוי נוסעים עם כמה פרטי מטען. יצוין כי נוסע המזמין מונית לא בהכרח יכול לבחור את סוג הרכב המועדף עליו. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לשקול עדכון נוהל או לבחון את הצורך להסדיר בחקיקה דרישות טכניות עדכניות ורלוונטיות לרכב המשמש כמונית, ובכלל זה: דרישות מחמירות לצמצום זיהום האוויר מהרכב, ובחינת הצורך בקביעת נפח תא מטען מזערי, בדומה לחלק ממדינות אירופה, כחלק מהדרישות הטכניות לרכבי המונית בישראל.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים משרד התחבורה מקבל את המלצת המבקר ועתיד לבצע בחינה מעמיקה של הנושא אשר תכלול בחינת רגולציה אירופאית והתאמת הרגולציה הישראלית במקרה הצורך.
8 סימון מוניות	הביקורת העלתה כי אומנם קיים נוהל שמורה על בדיקת הסימון של המונית לפי המפרט הטכני לסימני היכר במונית, ובתשובת משרד התחבורה צוין שאגף הפיקוח מבצע פיקוח על סימון המוניות. ואולם נמצא כי תהליכי הפיקוח והבקרה המעשית על סימון המוניות אינם מפורטים בנוהל. בהיעדר פירוט, תהליכי עבודת הפקחים בעניין סימון לקוי אינם מוסדרים, דבר שעלול לפגוע בפיקוח שתכליתו לוודא שהמוניות מסומנות ומובחנות כרכב ציבורי כנדרש, לטובת ולידיעת הנוסעים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להסדיר את תהליכי הבקרה והפיקוח על סימון המוניות ותיעודם במערכת הממוחשבת. קביעת נוהל מפורט תסייע לקיים אחידות ועקביות בפעולות האכיפה, וכן לתעד ולבקר את פעולות הפיקוח בנושא.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים תהליכי הבקרה יוסדרו בדיון משותף של אגף הפיקוח, אגף הרכב ותחבורה ציבורית במטרה למנוע רישום שגוי של מוניות.
9 נוהל לטיפול בפניות הציבור	נמצא כי מסמך בנושא קריטריונים לפתיחת תיק חקירה (מסמך ההנחיות) המשמש כנוהל לטיפול בפניות הציבור על ידי עובדי מחלקת פניות הציבור, אינו נושא תאריך, אין בו פירוט למטרות המסמך, בסיס החוקי, גורמים שעליהם חלה ההוראה וכן הגורם שעליו האחריות הראשונית ליישום ההוראות, זאת שלא בהתאם להנחיות התקשי"ר. יצוין כי מדובר במסמך	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים הנחיות "נוהל קריטריונים לפתיחת תיק חקירה" הועברו למחלקת התביעות כחלק מ"נוהל פניות הציבור", והעניין נתון לטיפול המחלקה המשפטית. הנוהל יתפרסם לאחר אישור המחלקה המשפטית.

ענף המוניות בישראל

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הוראות המחייבות את הגורמים המקצועיים, ויש ביישום הוראותיו כדי להתחיל הליך פלילי. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להטמיע, בשיתוף יחידותיו השונות, את מסמך ההנחיות בנוגע לקריטריונים לפתיחת תיק חקירה בנוהל פניות הציבור. זאת כדי ליצור נוהל שלם, אחיד, ברור ומפורט שמקובל על כל הגורמים העוסקים באכיפה בנושא המוניות ועונה על דרישות התקשי"ר.	
10	תהליך הטיפול בתלונות	נמצא כי מתוך 6,641 תלונות נגד נהגי מוניות שהוגשו בשנים 2019 - 2023, רק ב-2,346 (כ-35%) היו שני פרטים מזהים (מספר רישוי ומספר כובע או פרטים אחרים המסייעים לאיתורם, כגון: קבלה על הנסיעה, שובר נסיעה מנתב"ג, תיעוד צילום או וידאו) שהם תנאי להמשך בירור התלונה על ידי מחלקת פניות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה ולהעברתה להמשך טיפול במסלול פלילי. ב-2,205 תלונות מתוכן הביעו המתלוננים הסכמה למתן עדות בשלב הגשת התלונות, אולם רק 1,374 מתלוננים (כ-62%) מתוך תלונות שיש בהן פרטים ובהן המתלונן הביע הסכמה למתן עדות ו- 20.6% מכל 6,641 התלונות שהתקבלו הגיעו להעיד בחקירה בפועל. 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 על מנת להגיש תלונה נגד נהג המונית. כמו כן עשוי הדבר להעיד על כך שהציבור אינו יודע כי על מנת שמשרד התחבורה יטפל בתלונתו, חובה להתייצב במשרד מחלקת החקירות לשם מסירת גרסת אירוע. בנוסף, יתכן שעצם חובת מתן העדות הפרונטלית מרתיעה מתלוננים רבים אשר זונחים את התלונה. נמצא כי אומנם קיים טופס מקוון באתר משרד התחבורה שמפרט את דרך הגשת התלונה, אך אין במונית שלט המנגיש את המידע לנוסע בזמן אמת. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ליידע את ציבור הנוסעים במוניות גם באמצעות שלט בתוך המונית על אופן הגשת התלונה והפרטים שיש לאסוף לצורך הגשתה, במקרים שבהם נפגעו מקבלת שירות של נהג בחריגה מחובותיו לפי החקיקה. כמו כן, לנוכח השיעור הגבוה (65%) של תלונות שלא כללו שני פרטים מזהים, ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה לבחון טיפול בתלונות על בסיס פרט מזהה אחד, ובלבד שיאפשר זיהוי מדויק של הנילון (מספר הרישוי של המונית שמאפשר זיהוי בעל הרכב ועוד).	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים המשרד עמל על חיוב הנהגים בהדבקה מדבקה בתוך המונית, יבוצע במהלך שנת העבודה הבאה.

ענף המוניות בישראל

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
11	תהליך הטיפול בתלונות הלשכה המשפטית של משרד התחבורה סבורה כי ניתן לחייב את נהגי המוניות להציג מודעה בדבר זכויות הנוסעים וחובות הנהגים. עמדה זו התקבלה ברשות הארצית לתחבורה ציבורית כבר במרץ 2019. ואולם, גם חמש שנים ממועד זה, טרם גובש נוסח עדכני למודעה ולא נקבעה חובת הצבתה במוניות. יצוין כי על פי פילוח התלונות שהוצג לעיל, תלונות בעניין הפקעת מחיר ואי-הפעלת מונה מהוות קרוב למחצית מכלל התלונות. התמשכות התהליכים להטמעת המודעה במוניות ברשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה מונעת במשך חמש שנים את התועלות הצפויות לנבוע לציבור ממהלך זה, כפי שצוינו בחוות הדעת של לשכת היועצת המשפטית של משרד התחבורה. כבר בשנת 2022 העיר משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה, על אי-פרסום זכויות הצרכנים שנבקעו ברפורמה שהוא עצמו קידם בענף הרכב בשנת 2016. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות הארצית לתחבורה ציבורית לגבש נוסח סופי למודעה, ולהנחות את נהגי המוניות להציבה במקום גלוי כפי שהוצע בטיטוט הנוהל. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה לרשות הארצית לתחבורה ציבורית לכלול במודעה את הפרטים הנדרשים לצורך הגשת התלונות על נהגי המוניות וערוצי התקשורת להגשתן.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים המשרד עמל על חיוב הנהגים בהדבקות מדבקה בתוך המונית, יבוצע במהלך שנת העבודה הבאה.
12	פעילות פיקוח יזומה מהנתונים עולה כי במשך השנים קיימת ירידה בהיקף פעולות הפיקוח היזומות שביצעו פקחי מחלקת החקירות: מ-4,507 פעולות בשנת 2019 ל-2,261 פעולות בשנת 2023, ירידה של 50%. גם בשנת 2022, לאחר מגפת הקורונה, בוצעו 2,153 פעולות פיקוח יזומות, שהן פחות ממחצית פעולות הפיקוח שבוצעו בשנת 2019 (כ-48%). היקף הפעילות היזומה של מחלקת החקירות בשנת 2023 (2,261 פעולות פיקוח) מהווה שיעור זניח (0.003%) ממספר הנסיעות השנתי שהוערך בשנת 2018 על ידי משרד התחבורה בכ-72 מיליון נסיעות. משרד מבקר המדינה מצוין כי ההסבר לירידה זו אינו משבר הקורונה מאחר שגם בשנת 2022, לאחר מגפת הקורונה, מספר פעולות הפיקוח היזומות (2,153) היה פחות מחצי ממספר הפעולות כאמור בשנת 2019 (4,507). שלושה פקחי היחידה במשרה מלאה אחראים לפיקוח על המוניות בכל רחבי הארץ. בהקשר זה יצוין, כי על פי נתוני משרד התחבורה ומשרד האוצר, מספר הנסיעות השנתי הכולל של מוניות בישראל עומד, להערכת משרד התחבורה, על 72 מיליון נסיעות. משרד מבקר המדינה ממליץ לבחון את הירידה במספר פעולות הפיקוח משנת 2023 עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל בתחילת הרבעון האחרון של אותה שנה (2,030). גם באומדן שנתי, ללא השפעת מלחמת חרבות ברזל,	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים יצוין כי באגף קיימים שלושה פקחים המבצעים את פעילות הפיקוח היזומה בכל הארץ. בתחילת שנת 2020 ועד סוף שנת 2021, היקף פעילות הפיקוח והעבודה הייתה מצומצמת ובהתאם לכך, הפקחים עסקו בסיוע לרשויות המקומיות, משטרת ישראל, ועבודות מנהלתיות במשרדים. בנוסף לא מעט עובדים נדבקו בנגיף ושהו בבידוד יומי מחלה רבים. בשנת 2022 החל אגף הפיקוח לחזור לשגרה מדורגת ובוצעו 2,153 פעולות פיקוח. מתחילת חודש אוקטובר 2023 ועד פרוץ מלחמת חרבות ברזל בוצעו 2,030 פעולות פיקוח. עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל – עובדי אגף הפיקוח נרתמו לחמ"ל המשרד, הסברה וסיוע למפונים בכל הארץ, הטענות רב קו חנימי ועוד פעילויות בעלות אופי חירום.

ענף המוניות בישראל

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	מספר זה (כ-2,707) עדיין קטן בכ-40% ממספר פעולות הפיקוח בשנת 2019. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות הארצית לתחבורה ציבורית לבחון את הסיבות לירידה העקבית במספר פעולות הפיקוח היזומות בשנים 2019 - 2023. נוסף על כך ממליץ משרד מבקר המדינה לבחון אם הפעילות בהיקף הנוכחי תואמת להיקף הפעילות בענף, ואם יעלה צורך - לפעול להגברת פעולות הפיקוח היזומות.	
13 פעילות פיקוח יזומה	נמצא כי מערכת המידע "מיכאל" של מחלקת החקירות ברשות הארצית לתחבורה ציבורית אינה מאפשרת שלפית נתונים על היקף התלונות בחלוקה לפי ערים, מספר פעולות פיקוח בכלל, וכאלה שהעלו ממצאים בלתי תקינים וכד', ולכן לא ניתן להסתייע במערכת לצורך מיקוד פעולות הפיקוח היזומות. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון טיוב נתונים מתוך מערכת המידע הקיימת באופן שיאפשר הפקה של מידע ופילווחו שייסיע בתכנון תהליכי פיקוח יזומים.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים התצורה החדשה של מערכת מיכאל עתידה לספק את כל המידע הדרוש, לרבות הפילוחים המדוברים. המערכת נמצאת בשלבי הקמה מתקדמים ותיכנס לפעולה בחודשים הקרובים.
14 פעילות פיקוח יזומה בערים נבחרות ובנתב"ג ב-2020 - 2023	מהנתונים עולה כי ב-2,367 פעולות פיקוח מתוך 7,612 פעולות שבוצעו, על ידי מחלקת החקירות ברשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה (31%), בערים לעיל, נמצאו ממצאים העשויים להעיד על חשד לביצוע עבירות מתחום המוניות והפרת ההנחיות התקפות בענף כפי שנקבעו בפקודת התעבורה ובתקנות התעבורה. ניתוח נתוני פעולות הפיקוח שביצעה מחלקת החקירות מעלה שונות גבוהה בין הערים בכל הנוגע לממצאים העשויים להעיד על היקף עבירות בתחום המוניות והפרות ההנחיות המחייבות את נהגי המוניות. בין הערים הגדולות, בית שמש, אשקלון ואשדוד בולטות בשיעור הבדיקות הגבוה בהן עלו ממצאים (51.4%, 46.7%, 45.4% בהתאמה) ומנגד במספר נמוך של פעולות פיקוח יזומות ובמספר נמוך של ימי פעילות יחידת הפיקוח במקום: בבית שמש בוצעו בארבע שנים 148 פעולות פיקוח ב-17 ימי עבודה, כלומר אחת ל-86 ימים בממוצע; באשקלון בוצעו בארבע שנים 210 פעולות ב-23 ימי עבודה, כלומר אחת ל-64 ימים בממוצע; באשדוד בוצעו 293 פעולות ב-35 ימי עבודה, כלומר בתדירות של אחת ל-42 ימים בממוצע. גם העיר התיירותית אילת בולטת בשיעור ממצאים גבוה (42.4% מפעולות הפיקוח), אך בוצעו בה 14 ימי פעילות כלומר בתדירות של יום עבודה אחד בכל 104 ימים. הערים ירושלים, תל אביב, חיפה ונתניה, בולטות בשיעור הבדיקות הנמוך יחסית בהן עלו ממצאים (19.8%, 25.1%, 26.1%, 30.1% בהתאמה) אך במספר גבוה של פעולות פיקוח יזומות ומספר גבוה	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים מחלקת החקירות מקבלת את המלצת משרד מבקר המדינה ופעולות פיקוח מתבצעות עפ"י קבלת נתונים בזמן אמת. עם זאת, יצוין כי פעילות המחלקה לעיתים לוקה במחסור בכוח אדם.

ענף המוניות בישראל

כתורת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	של ימי פעילות מחלקת החקירות: בירושלים בוצעו בארבע שנים 646 פעולות פיקוח ב-215 ימי עבודה, כלומר אחת ל-6.8 ימים בממוצע; בתל אביב בוצעו 2,219 פעולות פיקוח ב-345 ימי פעילות כלומר אחת ל-4.2 ימים בממוצע. שתי הערים הללו מרכזות כ-49% מסך ימי הפעילות מתוך 20 הערים שנבחנו. בעיר חיפה בוצעו 767 פעולות פיקוח ב-137 ימי עבודה כלומר אחת ל-10.7 ימים ובעיר נתניה בוצעו 938 פעולות פיקוח ב-104 ימים כלומר אחת ל-14 ימים. בנתב"ג בוצעו 1,182 פעולות פיקוח יזומות, המספר השני בגובהו לאחר תל אביב. מנתוני פעולות הפיקוח בנתב"ג עולה כי שיעור הממצאים המעידים על עבירות על הכללים נמוך (9.3%) ביחס לעשרים הערים שנבדקו. עם זאת, מכיוון שעל פי נתוני רשות שדות התעופה בשנת 2022 יצאו מנתב"ג כ-1.1 מיליון מוניות מיוחדות שיעור הממצאים האמור עשוי להצביע על כ-102 אלף נסיעות שבהן עלולות להתבצע עבירות והפרות של ההנחיות התקפות בענף המוניות. על אף פוטנציאל ההפרות הגבוה, נספרו בנתב"ג 62 ימי עבודה בשנים 2020 - 2023 כלומר בתדירות של אחת לכ-24 ימים. מבחינת נתוני ימי פעילות של פקחי מחלקת החקירות ב-20 ערים ונתב"ג בשנים 2020 - 2023 עולה כי חלה ירידה במספר ימי פעילות שבוצעו בערים אלה, מכ-349 בממוצע בשנים 2020 - 2021 לכ-218 בממוצע בשנים 2022 - 2023. עוד עולה כי בעיר אשדוד, בה עלו ממצאים ב-45.4% מהבדיקות, חלה ירידה בפעילות הפיקוח היזומה ובשנת 2023 פעלו פקחי היחידה רק בשני ימי עבודה. גם בעיר אשקלון בה עלו ממצאים ב-46.7% חלה בשנים 2022 - 2023 ירידה בימי פעילות פיקוח ובוצעה פעילות פיקוח יזומה רק במשך יום אחד בכל אחת מהשנים האלה. בעיר בית שמש חלה ירידה בימי פעילות פיקוח מתשעה ימים בשנת 2021 ל-2 ו-3 ימים בלבד בשנים 2022 - 2023 בהתאמה, וזאת אף שעלו ממצאים ב-51.4% מהבדיקות. כמו כן נמצא כי בעיר התיירותית אילת כלל לא בוצעו פעולות פיקוח בשנים 2020 ו-2022. מהנתונים עולה כי בערים בהן נמצאו שיעורי הפרות נמוכים הייתה תדירות גבוהה של פעילות הפיקוח של מחלקת החקירות ברשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה ובמספר ערים בהן נמצא שיעור הפרות גבוה נרשמה תדירות פעילות פיקוח נמוכה. שילוב מידע ממערכת המונים החכמים וממערכת החקירות עשוי לסייע למחלקת החקירות באיתור הערים שבהן יש מספר נסיעות גדול וערים שבהן שיעור הממצאים מפעולות הפיקוח גבוה וזאת על מנת לטייב את הקצאת המשאבים לפעילות הפיקוח. משרד מבקר המדינה ממליץ למחלקת החקירות ברשות הארצית לתחבורה ציבורית לשלב את הנתונים ממערכת המונים החכמים וממערכת	

ענף המוניות בישראל

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	החקירות על מנת למקד, בזמן אמת, את פעולות הפיקוח בערים בהן שיעור הממצאים מתוך פעולות הפיקוח גבוה או במגמת עלייה. כמו כן מומלץ לבחון את הקצאת משאבי הפיקוח בהתאם למספר הנסיעות בכל עיר כפי שיעלה מניתוח אגרגטיבי של נתוני המונים החכמים.	
15	מערכת מיכאל החדשה נמצאת בפיתוח ברשות הארצית לתחבורה הציבורית במשרד התחבורה מיוני 2019. בסוף 2023 היא הייתה בשלבי פיתוח מתקדמים, שולמו בגינה כ-392,000 ש"ח מתוך כ-1,073,000 ש"ח (לפני מע"ם), אך היא עדיין אינה פועלת. זאת, בשל קושי טכני ביישום אחד המאפיינים הקשורים בהעברת נתונים מסוימים בממשק מחשב הלוח האישי למערכת המשרדית. המערכת צפויה להיכנס לשימוש לאחר השלמת הטיפול בתקלה. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי מערכת המידע "מיכאל" המשמשת את מחלקת החקירות אינה מאפשרת שלפוח נתונים מצרפיים המסכמים את פעילות המחלקה. כדי להפיק נתונים סטטיסטיים, עובדי המחלקה נדרשים לשלוח באופן ידני פעולות פיקוח פרטניות שבוצעו ולסכם אותן באופן ידני - תהליך שאינו יעיל ועלול לגרום לטעויות. בביקורת עלה כי מערכת מיכאל החדשה, שאופיינה כבר בינואר 2020, טרם הוכנסה לשימוש - זאת אף על פי שיישומה עשוי לייעל את העבודה של מחלקת החקירות באמצעות המשאבים הקיימים. בהיעדר יכולת להפיק נתונים מצרפיים מתוך המערכת הממוחשבת העיקרית של המחלקה, אין באפשרות מחלקת החקירות להסתייע בנתונים לשם טיוב הפעילות ושיפור סדרי העבודה, ובכלל זה: ניתוח הפעילות שבוצעה, בחינת שיעור פעולות הפיקוח שהבשילו לכדי ממצא בחלוקה לערים ומיקוד מוקדי סיכון גיאוגרפיים. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות הארצית לתחבורה ציבורית לפעול, בשיתוף מחלקת הטכנולוגיות במשרד התחבורה, להשלמת הפיתוח של מערכת מיכאל החדשה והטמעתה. כן ממליץ משרד מבקר המדינה כי המערכת תאפשר הפקה של מידע ופילוחו באופן שיסייע בתכנון תהליכי הפיקוח היזומים וכי מחלקת החקירות תסתייע בנתונים שנאספו בשנים האחרונות לשם טיוב פעילותה ומיקודה, ולשם מיצוי יכולותיה.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים התצורה החדשה של מערכת מיכאל עתידה לספק את כל המידע הדרוש, לרבות הפילוחים המדוברים. המערכת נמצאת בשלבי הקמה מתקדמים ותיכנס לפעולה בחודשים הקרובים.
16	ביקורת עלה כי בשנת 2023 התקבלו במחלקת תלונות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה 2,041 תלונות על נהגי מוניות. 760 מהן (כ-37%) כללו את הפרטים הנדרשים להמשך הטיפול, מתוכן 643 (כ-85%) הביעו הסכמה להגיע למתן עדות שהיא חלק בלתי נפרד מהליך אכיפה פלילי. כלומר, מתוך 2,041 התלונות שהוגשו ב-	היחס בין כמות התלונות לבין כמות כתבי האישום נובע משני גורמים מרכזיים: 1. מחסור בראיות – פעמים רבות אין די ראיות המאפשרות הגשת כתב אישום.

ענף המוניות בישראל

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	2023, רק 643 (כ-32%) הועברו להמשך טיפול, שכן עמדו בתנאי הסף לפתיחת חקירה. רק 278 מתלוננים מתוך 643 (43%) הגיעו בפועל למתן עדות. במקביל, יחידת הפיקוח, הבקרה ורמת השירות ביצעה 2,261 פעולות אכיפה, שמהן כ-400 הועברו לחקירה. בסך הכול התקבלו ביחידת התביעות 1,055 תביעות והוגשו 152 כתבי אישום (כ-14%) בלבד, וזאת ביחס לכ-72 מיליון נסיעות במוניות בשנה המתבצעות להערכת משרד התחבורה. מריכוז הנתונים לגבי תהליך האכיפה הקיים בשנת 2023 עולה כי חלק מהפניות נפסלות עוד בשלב המוקדם שמחייב איסוף שני פרטים מזהים. דבר זה עשוי להעיד על כך שמשרד התחבורה אינו מיידע את הציבור באופן מספק בדבר כללי הגשת התלונות על נהגי מונית. עוד עולה מהנתונים, כי יותר ממחצית (כ-57%) מהמתלוננים שאספו את הפרטים הנדרשים והגיעו הסכמה לתת עדות במועד הגשת התלונה, לא התייצבו בסופו של דבר לחקירה ותלונתם נסגרה. עוד עולה כי מרב התיקים (כ-86%) שהועברו ליחידת התביעות הארצית כלל לא הבשילו להגשת כתב אישום. משרד מבקר המדינה ממליץ ליחידת התביעות הארצית ולמחלקת החקירות לנתח את הסיבות לשיעור התיקים הגבוה שלא הוגש בגינם כתב אישום ביחס למספר התיקים שהתקבלו ביחידת התביעות וכן לפעול להגברת האכיפה ולשקול הפעלת הסמכות להטיל קנס על פי צו התעבורה (עבירות קנס), התשס"ב-2002.	2. הרף הפלילי הקבוע בדיון הישראלי.
17	הביקורת העלתה כי בשנים 2021 - 2022 התנהלו תכתובות בין משרד התחבורה למשרד המשפטים בעניין העברת הטיפול בעבירות בענף המוניות, מהמישור הפלילי למישור המינהלי. אולם לא נמצא תיעוד להמשך הטיפול בנושא זה בין המשרדים מאמצע 2022 עד סוף 2023, ורק בינואר 2024, במהלך ביצוע הביקורת של משרד מבקר המדינה, חודשה ההתייעצות בנושא. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולמשרד המשפטים להשלים הליך לאסדרה של האכיפה במישור המינהלי במקרים הרלוונטיים וממליץ לשר המשפטים לקדם את הטיפול המוצעת לתקנות לפי חוק העבירות המינהליות.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים כל החומרים הועברו ללשכה המשפטית להמשך טיפול. • משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה משפט פלילי ומשפט מנהלי תזכיר תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - תעבורה - הסעת נוסעים), ה'תשפ"ד - 2024 פורסם ביום 27/08/2024. בימים אלה נבחנות הערות הציבור שהתקבלו. לאחר תום הבחינה יועבר נוסח סופי לאישור השר ולאישור ועדת חוקה חוק ומשפט.
18	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.	• משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה משפט פלילי ומשפט מנהלי חוק הפרות תעבורה מינהליות, התשפ"ד-2024 פורסם בספר החוקים של מדינת ישראל ביום 7 באוגוסט 2024. בתוך כך

ענף המוניות בישראל

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		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 החוק החדש, אשר קובע הליך של אכיפה מינהלית כברירת מחדל בנוגע להתנהגויות שמוגדרות בו כ"הפרות תעבורה" (כיום הן מוגדרות כעבירות "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 בטיטות תקנות שמשרד התחבורה טרם השלים את קידומן במשך שלוש שנים במטרה להגדירן כעבירות מינהליות מכוח חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 (טיטות תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - תעבורה), התשפ"ד-2024). הצורך האסדרתי מתחדד שעה שבשנים 2019 - 2023 נרשמו 21,116 תלונות ציבור ופעולות פיקוח יזומות. מתוך כך התקבלו ביחידת התביעות הארצית 3,985 תיקים בלבד והוגשו רק 855 כתבי אישום (כ-21.5%), שמתוכם 780 הסתיימו בהרשעה. לנוכח ההבנה בקרב משרדי המשפטים והתחבורה כי מעבר למסלול אכיפה בדרך מינהלית עשוי לייעל את תהליך האכיפה בענף המוניות, ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה ולמשרד המשפטים לפעול לקידום חקיקה, בין חקיקה ראשית ובין חקיקת משנה, במטרה לכוון בענף המוניות אכיפה בדרך מינהלית לצד אכיפה במסלול פלילי רגיל בגין תקנות תעבורה נוספות על אלה שמוסדרות בחוק החדש. כן ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה ולמשרד המשפטים להיערך ליישום החוק החדש, לעדכן את נוהלי העבודה ולבצע את ההתאמות הנדרשות בפעילויות האכיפה שמבצע משרד התחבורה כדי ליישמו עם תחילתו - בתוך 15 חודשים.	ומטבע הדברים כלל הגורמים הנוגעים בדבר, ובכללם: משרד המשפטים, משרד התחבורה, משטרת ישראל, משרד הפנים והרשויות המקומיות, נערכים ליישום החוק על כלל ההיבטים הכרוכים בכך.
19	מסמך כלכלי מסכם למבנה התעריפים	בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה ליקויים בעבודתה של ועדת המחירים במסגרת הכנת בסיס התעריפים לענף המוניות. נמצא כי ועדת המחירים לא ערכה מסמך המסכם את המודל הכלכלי שהיא הציגה במרץ 2018. מסמך כזה אמור היה לפרט את בסיס התעריפים המעודכן ואת המתודולוגיה המלאה לקביעת בסיס התעריפים, חישובים מפורטים שהביאו להחלטות שהתקבלו והנימוקים בבסיס החלטות אלה. בהיעדר מסמך מסכם, מידע הרלוונטי לציבור אינו מוגש לו באופן מרוכז ומצריך אותו לחפש את המידע במסמכים ציבוריים רבים. כמו כן, מסמכים חשובים להבנת מודל התעריפים אינם ציבוריים, כגון דוח הייעוץ הכלכלי בעניין	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים הנושא נכנס לדרישות הבאות של תהליך העבודה. אגף כלכלה ביצע עבודת מטה נרחבת במסגרתה הוגשה דוח כלכלי נרחב אשר משלב את כלל הדרישות שהועלו ע"י המבקר, הניתוח כולל פירוט מורחב של כלל ההשלכות והמרכיבים הרלוונטיים.

ענף המוניות בישראל

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	מתווה התעריפים, שבסיס חלק ניכר מהנחות העבודה. גם גיליונות החישובים שנערכו על ידי ועדת המחירים אינם ציבוריים. משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת המחירים כי בבואה להמליץ על עדכון של בסיס התעריפים בעתיד, תצרף מסמך כלכלי מסכם הכולל את כל הנחות העבודה, לפני שימוע ציבורי ולאחר קבלת הערות הציבור, וכן חישובים עדכניים של התעריפים, וממליץ שהמסמך יהיה פומבי ויצורף לפרוטוקול דיוני ועדת המחירים.	
20	בביקורת עלה כי אף שנתון הניצולת הוא בעל חשיבות רבה לקביעת התעריפים, בפרוטוקול ועדת המחירים הובא אומנם הסבר על עיקרי המתודולוגיה המצויים בבסיס קביעת שיעור, אך אופן החישוב של הניצולת וקביעת שיעורה בסופו של דבר על כ- 57.7%, אינם מופיעים בו. משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת המחירים, כי בבחינה המחודשת הבאה של בסיס תעריפי המוניות יוצגו חישובים מפורטים שלפיהם נקבע שיעור הניצולת.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים הנושא נכלל במסגרת העבודה של אגף כלכלה במשרד ומוצג כחלק מהתחשיבים הכלכליים הנדרשים.
21	על פי המתודולוגיה לפיקוח על המחירים של משרד האוצר, שיעור התשואה שייקבע בענף מסוים 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 הביקורת העלתה כי ועדת המחירים לא הציגה נתונים תומכים ופירוט מלא לדרך שבה נקבע שיעור התשואה להון עצמי (8%) הנובעת מרכישת 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. משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת המחירים כי בהחלטותיה העתידיות בדבר בסיס התעריפים בענף המוניות, יציגו הנחות העבודה המלאות בנושא תשואה להון עצמי.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים הנושא נכלל במסגרת העבודה של אגף כלכלה במשרד ומוצג כחלק מהתחשיבים הכלכליים הנדרשים – והוגש במסגרת ההמלצות המקצועיות לוועדת המחירים.
22	בחינת סוג ההנעה של המוניות מעלה כי בשנת 2018 עמד חלקן של מוניות שמונעות בסולר על כ-96.1% ושיעור המוניות ההיברידיות עמד על 3.3% מכלל המוניות. ואולם, בשנת 2022 שיעורן של מוניות הסולר ירד ל-67.4% ושיעור המוניות ההיברידיות עלה ל-30.5%. יתר על כן, לצי	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים הנושא נכנס לדרישות הבאות של תהליך העבודה – כחלק מהחישוב העתידי מתבצע גם כעת נושא הנעת הרכב. ההמלצות הועברו לוועדת המחירים.

ענף המוניות בישראל

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	המוניות נכנסו גם כ-0.4% מוניות חשמליות (100 מוניות מתוך כ-22,400). מונית בהנעה היברידית, ובפרט בהנעה חשמלית, שונה ממונית מונעת בסולר בהיבטי עלות הרכב, צריכת אנרגייה וטיפולם שוטפים. חרף השינוי הטכנולוגי שחל בענף המוניות, שעיקרו מעבר מרכבים המונעים באמצעות סולר לענף שבו כשליש מהרכבים הם היברידיים, המודל הכלכלי של ועדת המחירים של משרד התחבורה והאוצר ושממנו נובעים תעריפי הנסיעה נותר מבוסס על רכב טיפוסי יחיד המונע באמצעות סולר. משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת המחירים, כי בבחינה המחודשת הבאה של בסיס תעריפי המוניות תבחן הוועדה את תמהיל ההנעה בענף המוניות ותשקול לשלב את הממצאים בקביעת סל העלויות המוכרות לשם הפעלת מונית.	
23	בין ינואר 2010 לפברואר 2015, התקופה שקדמה לקביעת בסיס התעריפים, חלו שינויים תכופים בריבית הפריים - בין ינואר 2010 לאפריל 2011 חלה מגמת עלייה בריבית, ובין אוקטובר 2011 לפברואר 2015 חלה מגמת ירידה. ריבית הפריים במשך נותרה יציבה באופן יחסי בין פברואר 2015 לאפריל 2022, ומאז חלה עלייה משמעותית בשיעורה, עלייה שהגיעה ל-6% באפריל 2023. בריבית הממוצעת על הלוואות שאינן לדיוור היו שינויים תדירים. למרות שינויים תכופים אלה בריביות, שהחלו עוד בתקופה שקדמה לשינוי בסיס התעריפים, המודל של ועדת המחירים אינו כולל מנגנון עדכון שוטף התלוי בשינויים בריבית, והריבית על ההון הזר נותרת קבועה בשיעור של 2.6%. ערכו של 1 ש"ח ב-31.12.2017 צמח לכ-1.23 ש"ח בסוף 2023, ככל שהיה מוצמד לריבית הפריים בתוספת 1%, וערכו של 1 ש"ח ב-31.12.2017 היה צומח לכ-1.19 ש"ח בסוף 2023 ככל שהיה מוצמד לריבית הפריים בתוספת 0.5%. לעומתם, סכום של 1 ש"ח שהוצמד למדד המחירים לצרכן היה צומח בתקופה זו ל-1.13 ש"ח. משמעות הדבר היא כי עליית הריבית בשנים 2018 - 2023 הייתה גבוהה מהעלייה במדד המחירים לצרכן. הערך העתידי של העלות המוכרת בגין התשואה להון הזר, לפי מודל הוצאות הריבית של ועדת המחירים לשנת 2023, על פני השנים 2020 - 2023, נאמד בכ-4,001 ש"ח. זאת, בעוד שהחישוב שכולל הצמדה לריבית הפריים מביא לאומדן הוצאה בערך עתידי 5,797 ש"ח בשנת 2023 בריבית פריים+1% או הוצאה של 5,059 ש"ח בריבית פריים+0.5%. לעומת אומדן ההוצאה במודל התעריף של ועדת המחירים, סכומים אלו גבוהים בכ-1,796 ש"ח ובכ-1,058 ש"ח בהתאמה. הפרשים אלו מייצגים את תוספת עלות המימון המושתת על נהגי המוניות עבור קבלת הלוואה לרכישת רכב ביחס למחיר	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים מודל החזרי הלוואות נכנסים גם הם לתחשיב המתבצע. נושא זה הוכנס כחלק מההמלצות שהועברו ע"י המשרד לוועדת המחירים.

ענף המוניות בישראל

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שקבעה ועדת המחירים, ואינה מתבטאת בייקור התעריפים בהתאם. שיעור הריבית במשק משתנה בהתאם להחלטות בנק ישראל וכלל הלוואות לרכישת רכב ניתנות בריבית הצמודה לריבית הפריים. עם זאת בביקורת עלה כי מודל הריביות המופיע בעבודות בסיס התעריפים של ועדת המחירים אינו כולל מנגנון עדכון הצמוד לשיעור הריבית במשק, אלא למדד המחירים לצרכן בלבד. כתוצאה מכך, השימוש בהצמדה למדד המחירים לצרכן בלבד הביא בפועל לעדכון נמוך של התעריף לעומת העדכון שהיה מתקבל אילו היו מצמידים את הריבית בתעריף לריבית הפריים. כך, ככל ששיעור ריבית הפריים עולה בקצב מהיר משיעור מדד המחירים לצרכן, עשויה להיווצר תוספת עלות שתושבת על נהגי המוניות, בגין ריבית על הלוואה לרכישת הרכב שאינה מתומחרת במודל הכלכלי ולכן לא תשתקף בייקור תעריפי הנסיעה, כפי שאכן קרה בשנים 2020 - 2023. אמ קצב עליית המדד הוא הגבוה יותר, עשוי להיווצר לנהגי המוניות רווח שאינו מתומחר במודל הכלכלי ולא יתבטא בהוזלת התעריף לנוסעים. משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת המחירים ולשרי התחבורה והאוצר להתבסס על מודל החזר הלוואה הצמוד לשינויים בריבית, בתוספת מרווח, כפי שנקבע על ידי גופי האשראי, על מנת לשקף את השינויים בהוצאות המימון כמקובל במשק.	
24	שינויים במחיר הסולר	משרד מבקר המדינה מצא כי ועדת המחירים קבעה את מחיר הבסיס של ליטר סולר על פי סקר שערכה בחודש מרץ 2018 בקרב 19 תחנות דלק (5.87 ש"ח), 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, ביחס למודל ועדת המחירים. משקל ההוצאה על דלק שחושב על ידי ועדת המחירים ופורסם בצו הפיקוח הוא 6.77% ואילו על פי החישוב שביצע משרד מבקר המדינה משקלו של רכיב זה בעלות הפעלת מונית הוא 7.21%. לעלייה זו במשקל רכיב הדלק מסך עלות הפעלת המונית, השפעה על עדכון התעריפים מדי שנה, שכן העדכון מבוסס על המשקלות של רכיבי סל העלויות שנקבעו בצו שפורסם בשנת 2018. בדיוק משרד מבקר המדינה העלתה כי מתחילת 2020, הסתכמו הפרשי העלות של הפעלת מונית בסכום של 5,136 ש"ח (ערך עתידי בערכי שנת 2023). סכום זה מייצג את העלות שבה נשאו נהגי המוניות	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים הנושא נכלל במסגרת העבודה של אגף כלכלה במשרד ומוצג כחלק מהתחשיבים הכלכליים הנדרשים – והוגש במסגרת ההמלצות המקצועיות לוועדת המחירים.

ענף המוניות בישראל

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	בלי לקבל על כך הכרה במודל התעריף ובתעריפי הנסיעה, וזאת בשל השוני בין מחיר הסולר שקבעה ועדת המחירים בהתאם לנתוניה, לבין המחיר על פי נתוני הלמ"ס. עוד נמצא בבדיקה כי ההפרש בין מחיר הסולר שהציבה ועדת המחירים (5.87 ש"ח לליטר) לבין מחיר הלמ"ס (6.40 ש"ח לליטר), התבטא בשנת 2023 ב-1,324 ש"ח, ובמונחי תעריף נסיעה הוא הסתכם בכ-20 אגורות לנסיעה - סכום שאמור היה להתווסף לתעריף הנסיעה במונית. משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת המחירים ולשרי התחבורה והאוצר, כי בעת הכנת בסיס התעריפים הבא תשקול לקבוע את מחיר הבסיס של הסולר על פי נתוני הלמ"ס, כשם שהם משמשים לעדכון השוטף של מחירי הסולר במסגרת העדכון השוטף של תעריפי הנסיעה במונית.	
25	ניצולת המונית מניתוח ראשוני של מידע על נסיעות של מוניות, שנערך עבור משרד התחבורה ב-2023, עולה פער ניכר בין ניצולת המונית על פי מודל בסיס התעריפים (57.7% מהנסיעות מתבצעות עם נוסע) של ועדת המחירים של משרד התחבורה והאוצר לבין הניצולת על פי ניתוח ראשוני של נתוני הנסיעות בפועל (21.4% מהנסיעות מתבצעות עם נוסע). משמעות הפער היא כי הערכת כמות הנסיעות השנתית במודל בסיס התעריפים (6,500 נסיעות בשנה למונית) עלול להיות גבוה מדי ועלול להביא לקביעת תעריף נמוך שאינו מייצג את עלות הנסיעה הטיפוסית במונית. שינוי בהערכת ניצולת המונית הוא "שינוי אקסוגני" בנתוני המודל, אשר מצריך בדיקה נוספת של התעריפים בהתאם למתודולוגיית הפיקוח על המחירים. משרד מבקר המדינה ממליץ לבחון את מודל התעריפים גם לאור מידע חדש על ניצולת המונית, שהיא פרמטר בעל חשיבות רבה בקביעת תעריפי המונית.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים נושא ניצולת המוניות נותח בצורה מלאה והועבר במסגרת ההמלצות לוועדת המחירים.
26	נתונים עדכניים ממונים חכמים החל ממאי 2020 חלה חובת התקנת מונים חכמים המאפשרים למשרד התחבורה לאסוף מידע על כל הנסיעות של כל המוניות. ואולם, המשרד טרם בנה מערכת לניתוח הנתונים הנאספים ממונים אילו, כך שלא ניתן לנתח את הנתונים או לקבל החלטות אופרטיביות על בסיסם. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולוועדת המחירים לבחון את בסיס התעריפים תוך שימוש במידע חדש ורלוונטי הנאסף ממוני המוניות ברחבי הארץ.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים נושא הכללת תעריפי המונים במחירון בוצע בצורה מלאה לצד חברות המונים ועם נציגי ועד המוניות והוכנס כהמלצה לוועדת המחירים ע"י המשרד.
27	תדירות העדכון על פי אף שמתודולוגיית הפיקוח על המחירים ממליצה לעדכן מודל כלכלי המבסס מחירים בפיקוח אחת לשנה עד חמש שנים ואף שחלפו שבע שנים	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

ענף המוניות בישראל

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
מתודולוגיית הפיקוח על המחירים	ממועד הכנת העבודה הכלכלית שעסקה בתעריפי הנסיעה במוניות מיוחדות (בשנת 2017), נכון למאי 2024 טרם הושלמה עבודה עדכנית להחלפת בסיס התעריפים הקיים בבסיס תעריפים חדש בענף המוניות המיוחדות על ידי הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה וועדת המחירים של משרדי התחבורה והאוצר. בתום כארבע שנים ממועד כניסת בסיס התעריפים החדש לתוקף (מאי 2020), ובחלוף כשבע שנים ממועד קביעת בסיס התעריפים בשנת 2017, משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות הארצית לתחבורה ציבורית להשלים את איסוף הנתונים הכלכליים להגישם לוועדת המחירים וכן ממליץ לוועדת המחירים ולמשרד התחבורה לערוך מחדש את בסיס התעריפים על בסיס המידע החדש שיתקבל. זאת, לאור ההמלצה במתודולוגיית הפיקוח על המחירים שקבעה כי רצוי לבצע עדכון לתעריפים אחת לחמש שנים לכל היותר.	הרשות לתח"צ השלימה את איסוף הנתונים והעבירה את המלצותיה לוועדת המחירים.
28 עדכון בסיס התעריפים ועריכת דוח מסכם	הרפורמה בתעריפי הנסיעה במוניות נכנסה לתוקף במאי 2020. במהלך תקופה זו חלו שינויים אקסוגניים הרלוונטיים לענף המוניות, ובכלל זה: שינויים בשיעור הריבית במשק; שינוי טכנולוגי בענף, ששליש מן הרכבים שלו היום הם היברידיים, לעומת כ-97% שהונעו בסולר ערב התנעת הרפורמה. יתר על כן, בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ועדת המחירים קבעה את מחיר הבסיס של הסולר, המהווה חלק מעלויות הפעלת המונית, על בסיס סקר שערכה ולא לפי נתוני הלמ"ס, כך שסל העלויות הראשוני הסתכם בסכום נמוך מהסכום שהיה מתקבל לו נעשה שימוש במחיר הסולר על פי הלמ"ס. פרט לכך שחלפו כארבע שנים ממועד החלת בסיס התעריפים במאי 2020 - שהתבסס על נתונים משנת 2017 - גם התקבל מידע חדש על ניצולת המוניות ונתונים נוספים על הנסיעה ועל שעות העבודה של הנהגים אשר יש להביאם בחשבון. לאור השינויים האקסוגניים הרבים, ממצאי הביקורת בנוגע למחיר הבסיס של הסולר וזמינות מידע חדש על הנסיעות, וכן לאור ההמלצה במתודולוגיית הפיקוח על המחירים לבצע בדיקות מודל בסיס אחת לחמש שנים לכל היותר, ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה ולוועדת המחירים לעדכן בהקדם האפשרי את בסיס התעריפים. זאת, תוך כדי הקפדה על עריכת דוח מסכם שיציג את המודל הכלכלי המלא ואת הנחות היסוד והנימוקים לקביעת הערכים העומדים בבסיס המודל, ובהם דרך קביעת העלויות המוכרות והנסועה של המוניות.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים הוגשו המלצות לוועדת המחירים ע"י אגף כלכלה במשרד ומנהל התחום הרלוונטי ברשות לתח"צ – הנושא נתון לבחינתה של ועדת המחירים.

ענף המוניות בישראל

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
29	מערכת BI לניתוח נתונים מהמונים החדשים	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים הושלמה הטמעת המערכת. נמצא כי במועד סיום הביקורת (מאי 2024) וכארבע שנים ממועד החלת החובה להתקין מונה חכם המאפשר איסוף מידע (מאי 2020), טרם הטמיע משרד התחבורה מערכת ממוחשבת (BI) לשליפה ולניתוח הנתונים שעשויה לאפשר הסקת מסקנות רוחביות על הענף ולכן טרם בוצע ניתוח הנתונים. משרד מבקר המדינה ממליץ להשלים את ההטמעה של מערכת ה-BI ולאסוף באמצעותה את נתוני המונים החכמים באופן שוטף, לשם הפקת תובנות ומידע רוחבי בדבר אופי הפעילות בענף המוניות. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה לוועדת המחירים לנתח את נתוני האמת שייאספו ולמפות מהם את הפערים העולים בין הנחות הבסיס ששימשו את ועדת המחירים בדיוניה בשנים 2016 - 2020 לבין נתוני האמת המתקבלים מהמונים החכמים החדשים כתשומה לעדכון תעריף הנסיעה במוניות.
30	אופן התמחור בענף המוניות בערים גדולות בעולם	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים הנושא נמצא בבחינה מעמיקה בשולחנו של ראש הרשות – העלול מס' אפשרויות הכוללות שימוש בטכנולוגיות חדשות ואפליקציות היסעים רלוונטיות. בימים אלה מתקיימים דיונים בנושא ע"מ להגיע לכלל החלטה וקידום הנושא. משרד מבקר המדינה בדק את מבנה התעריפים בשש ערים גדולות בעולם. נמצא כי בערים שנסקרו, לצד תעריפים רגילים המבוססים על זמן נסיעה, מרחק הנסיעה או שילוב ביניהם, קיימים תעריפים מיוחדים ליעדים מרכזיים כגון נמלי תעופה, לרבות במטרופולינים שנסקרו ושיש להן מאפיינים דומים למטרופולין תל אביב כגון מטרופולין ניו יורק ומטרופולין ברצלונה המתאפיינות בריבוי ערים ובאוקלוסייה צפופה. מנגד, בישראל משרד התחבורה וועדת המחירים לא קבעו תעריפים מיוחדים ליעדים מרכזיים, לרבות עבור נסיעה לנתב"ג. קיומו של תעריף ייעודי לנתב"ג עשוי להפיק חששות לגבי עלות הנסיעה מצד תיירים וכן מצד נוסעים ישראלים שאינם בקיאים באופן התשלום עבור נסיעה במונית, לרבות חובת הפעלת מונה. משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת המחירים ולשרי התחבורה והאוצר לבחון את הניסיון הבין-לאומי ובהתאם לבחון להוסיף תעריפים "חודיים" לנקודות מרכזיות, לדוגמה לשדות התעופה בישראל.
31	פעולות הממשלה לעידוד המעבר למוניות חשמליות	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים התקנות בנושא נכתבו, אושרו ע"י משרד האוצר והמשפטים, ואף פורסמו לציבור. משרד התחבורה ומשרד האוצר לא קידמו את היישום של שימוש במוניות המונעות בהנעה חשמלית מלאה ("רכב נקי") בהתאם להחלטת הממשלה 529, שמטרתה להקנות זכות ציבורית ל-500 מוניות מיוחדות המונעות בהנעה חשמלית מלאה תמורת מחצית מהאגרה, אשר התקבלה בשנת 2015. כמו כן תזכיר חוק ליישומה 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 לכדי הצעת חוק

ענף המוניות בישראל

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	גם בחלוף תשע שנים מקבלתה. עוד נמצא כי בשנת 2022 משרד התחבורה הכין טיוטת תקנות שיחייבו באופן גורף להצמיד רכב נקי בלבד לזכות ציבורית חדשה למונית, אולם במועד סיום הביקורת (מאי 2024) התקנות לא הותקנו. עוד נמצא כי ממסמכי הרשות הארצית לתחבורה ציבורית עולה כי נשקל יישום החלטת ממשלה 542 החל מינואר 2025, וזאת בניגוד להחלטת הממשלה זו, אשר לפיה משנת 2023 לא יינתן רישיון חדש לנסיעה מיוחדת למונית שאיננה רכב נקי. כמו כן, נמצא כי החלטות הממשלה האמורות עוסקות במתן רישיון להפעלת מונית חדש או רכישת רכבים חדשים, אך אינן מספקות פתרון לצי המוניות הקיים. על משרד התחבורה לפעול ליישום החלטות הממשלה שהתקבלו, לרבות על ידי קידום החקיקה הרלוונטית, ולבחון דרכים נוספות כדי לעודד כניסת כלי רכב בעלי זיהום אוויר מופחת בעתיד.	
32	נמצא כי מדיניות 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. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, למשרד האוצר ולרשות המיסים לייעל את מנגנון מס הקנייה המוטל על מוניות. זאת במטרה להגדיל את התמריץ לרכישת מוניות מופחתות זיהום ובד בבד לצמצם את הכדאיות של רכישת מונית בעלות זיהום גבוה יחסית.	• רשות המיסים ענף המוניות עבר שינויים רבים וכיום הרכב היבוא השתנה דרמטית לעומת מה שראינו בעבר. שינויים אלה מתרחשים, בין היתר, הודות לתמריצי מס שהפעילה רשות המיסים: מיסוי ירוק במס קניה, הגורם לכך שמוניות בעלות זיהום מופחת לא משלמות מס קניה, ביטול הישבון הסולר ש"שיחרר" את הענף מנעילתו על רכבי דיזל, הפעלת פחת שימוש מואץ שעודד למכור מוניות דיזל ולעבור לרכב חדש, והטבות בפחת שימוש לרכב היברידי. יצוין, כי בשנת 2023 למעלה מ-62% מהמוניות שיובאו הן היברידיות, כ-7% מהן היו חשמליות, ו-2% נוספים היברידיות נטענות (פלאג-אין). במחצית 2024 שיעורים אלה עוד יותר גבוהים, כך שפחות מרבע מהמוניות המיובאות הן בעלות הנעה רגילה.
	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים משרד התחבורה מקבל את המלצת המבקר ועתיד לקיים ישיבות משותפות עם משרד האוצר ורשות המיסים בנושא, וזאת על מנת להגדיל את התמריץ לרכישת מוניות מופחתות זיהום.	
33	מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה שערים שונות בעולם (לונדון, ברצלונה, סטוקהולם, אמסטרדם) וכן ממשלת קנדה מקדמות מעבר למוניות חשמליות באמצעות מתן תמריצים כספיים שונים לנהגים, וכן	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים בוצעה עבודת מחקר אשר כללה השוואה למדינות נוספות רלוונטיות וכרגע מתקיימים דיונים אשר מטרתם לבחון את

ענף המוניות בישראל

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
למוניות חשמליות בערים גדולות בעולם	באמצעות בניית תשתית להטענת המוניות במרחב הציבורי. משרד מבקר המדינה מצא כי נכון למועד סיום הביקורת, משרד התחבורה, והמשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר לא קידמו חקיקה שתכליתה תמיכה בהחלפת רכבי מונית קיימים לרכבים מאופסי פליטה. כמו כן, התוכנית להנחה באגרה עבור מתן רישיונות להפעלת מונית שמוגבלים למוניות חשמליות (החלטת ממשלה 529 משנת 2015) טרם יושמה. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, משרד האוצר והמשרד להגנת הסביבה ללמוד מהניסיון הבין-לאומי בנושא תמיכה ברכישת מוניות מאופסות פליטות, ולהתאימו ליישום במדינת ישראל בשינויים הנדרשים.	ההשפעה הרחבה של הנושא זאת במטרה לגבש המלצה שתונח על שולחנם של מקבלי ההחלטות. • המשרד להגנת הסביבה המשרד מקבל את ההמלצה. תכנית להנחה באגרה עבור מתן רישיונות נמצאת בתהליכי יישום בהובלת משרד התחבורה ומשרד האוצר. נבחן את נושא התמיכה ברכישת מוניות מאופסות פליטות במסגרת העבודה המשותפת הבין משרדית.
34	משרד מבקר המדינה מצא כי משרד האנרגיה טרם השלים את פריסת עמדות טעינה בישראל ולכן ישנן מעט עמדות טעינה מהירות, וגם בהן נדרשת טעינה של שעה על מנת למלא 80% מהסוללה. טעינה בעמדה אולטרה מהירה אורכת כרבע שעה, אך מספר העמדות הללו בישראל נמוך (כ-114 בפברואר 2024). משרד מבקר המדינה נדרש לנושא פריסת עמדות הטעינה הציבוריות גם בדוח הביקורת בנושא זיהום האוויר מינואר 2024, ומצא בין היתר כי במועד ביצוע הביקורת (2023) היו בישראל מעט עמדות טעינה מהירות ורובן באזור גוש דן, וכי לא נקבעו הנחיות לפריסה בכבישים בין-עירוניים.	• משרד האנרגיה והתשתיות הנתונים המוצגים בדוח אינם נכונים. על פי הערכת משרד האנרגיה והתשתיות, כיום ישנם כ-600 שקעים של טעינה אולטרה מהירה, כ-800 שקעים של טעינה מהירה, ועוד כ-4,500 שקעים של טעינה איטית. העמדות המהירות אינן מרוכזות בגוש דן, אלא מפוזרות בפריסה מלאה בכל רחבי הארץ. בנושא ההנחיות לפריסה, כפי שנמסר גם כן בדוח הביקורת הקודם, משרד האנרגיה והתשתיות הכין תכנית אסטרטגית, אשר במסגרתה נקבעה כמות פריסת עמדות הטעינה הנדרשות עד שנת 2030, כולל מפות תיעודף להקמת עמדות טעינה מהירות.
35	מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי המוניות המיוחדות מאופיינות בנסועה גבוהה פי ארבעה מרכב פרטי רגיל, ורובן מונעות באמצעות סולר המאופיין בזיהום אוויר גבוה במיוחד. מעבר צי המוניות המלא להנעה חשמלית עשוי לחסוך למשק השפעות חיצוניות שליליות בהיקף של כ-44 מיליון ש"ח בשנה. כמו כן, לבעלי המוניות יש תמריץ כלכלי למעבר למוניות חשמליות, שכן עלות הפעלתה נמוכה ביחס לרכב מונע בסולר. עם זאת, נמצא כי החלטת ממשלה 529 משנת 2015, שלפיה תינתן זכות ציבורית למוניות חשמליות תמורת מחצית סכום האגרה שנקבע, לא הבשילה לכדי יישום הצעת חקיקה גם בחלוף תשע שנים מקבלתה. כן נמצא כי גם החלטת ממשלה 542 משנת 2021, שלפיה יינתנו רישיונות הפעלה חדשים למוניות חשמליות בלבד, לא יושמה. נוסף על כך, נמצא כי מדיניות מס הקנייה החלה על מוניות אינה מעניקה בפועל תמריץ מיידי ממשל לקניית מונית מופחתת זיהום. כמו כן, נמצא כי החלטות הממשלה האמורות עוסקות	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים התקנות בנושא נכתבו, אושרו ע"י מש' האוצר והמשפטים, ואף פורסמו לציבור. • משרד האנרגיה והתשתיות המשרד מסכים לגבי הקביעה כי משרד התחבורה צריך להקצות רישיונות למוניות חשמליות בלבד.

ענף המוניות בישראל

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		במתן רישיון להפעלת מונית חדש או רכישת רכבים חדשים, אך אינן מספקות פתרון לצי המוניות הקיים. עוד עלה כי מעבר למוניות חשמליות עשוי להיתקל בתשתית טעינה בלתי מספקת, בפרט בפריסה המוגבלת של עמדות הטעינה המהירות והאולטרה מהירות במרחב הציבורי. התמשכות עבודת המטה לייזום תיקוני חקיקה במשרד התחבורה אינה עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה 171 מיולי 2021, בדבר מעבר לכלכלה דלת פחמן, שבמסגרתה הוחלט גם לקבוע יעדים לבלימת הגידול בפליטות גזי חממה שמקורן בתחבורה עד לשנת 2030. על משרד התחבורה ליישם את החלטות הממשלה בעניין הקצאת רישיונות הפעלה חדשים למוניות חשמליות. כמו כן, משרד מבקר המדינה ממליץ ליצור תמריצים להעברת צי המוניות הקיים להנעה חשמלית, לעקוב אחר השיפורים הטכנולוגיים בענף הרכב ולפעול לצמצום זיהום האוויר מהמוניות למינימום האפשרי תוך עידוד השימוש בטכנולוגיות חדישות זמינות לשימוש מסחרי בענף.	
36	ענף מוניות השירות - כלי תחבורה משלים לתחבורה ציבורית באוטובוסים	הגם שמדיניות משרד התחבורה גורסת כי שירות המוניות אמור להיות כלי תחבורה משלים לאוטובוסים, הרי שבפועל מוניות השירות בוחרות לפעול בצירי תנועה עתירי ביקוש ובכך להתחרות בענף האוטובוסים ולא להשלימו. זאת, מכיוון שהן מתנהלות כיחידה כלכלית שרווחיותה תלויה בפדיון מהנוסעים ואינה מסתמכת על סובסידיה ממשלתית. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לפעול למימוש מדיניות בנוגע לתפקיד מוניות השירות במארג התחבורה הציבורית, כשירות משלים לתחבורה ציבורית לרבות בימי מנוחה.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים מקודם פרסום פיילוט (ניסוי) של השירות במתכונת חדשה בעיר נתניה ובנתב"ג. בנוסף – התקיימה עבודה מקיפה במנהלת אשר בחנה את נושא שילוב המוניות במענה של התחבורה הציבורית הכוללת. עבודה זו מוצגת לדרגים הבכירים בכדי להגיע לכלל הבנה באשר למיצוי הפוטנציאל של תחום המוניות במארג התח"צ. יצוין כי אין מסקנות נחרצות בנוגע לנחיצותן של המוניות בתחום התחבורה הציבורית.
37	מוניות שירות: קביעת תעריפי הנסיעה	בהתאם לתיקון 120 לפקודת התעבורה, התעריפים לנסיעה במוניות שירות נקבעים לכל קו שירות בהליך תחרותי אולם משרד התחבורה אינו מפרסם לציבור את תעריפי הנסיעה כפי שנקבעו למפעילים במסגרת הליך תחרותי שבו זכו להפעיל קו שירות. בהיעדר פרסום כזה, קיומו של מחירון בחלק ג' להודעת הפיקוח הקובע מחיר לפי מוצא ויעד לרבות לגבי קווים שלא ניתן לגביהם רישיון קו שירות - עלול להטעות את ציבור הנוסעים. ראוי כי משרד התחבורה יפרסם לציבור את תעריפי הנסיעה שמחייבים את המפעילים שזכו בהליך תחרותי וכן את קווי השירות שלגביהם ניתן רישיון קו שירות. משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת המחירים לשר האוצר ולשרת התחבורה לעדכן את נוסח צו הפיקוח על מחירים כך שיובהר בו כי המחירים שמופיעים בחלק ג' לצו אינם המחירים לנוסע אלא תעריפים מירביים לעניין ההליך התחרותי.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים בסעיף 4(ג) לתיקון נקבע שרישיון הקו יכלול את מחיר הנסיעה בקו השירות למוניות שלא יעלה על המחיר שנקבע בחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו 1996. המפעילים מחויבים לפעול בהתאם לתעריפים הקבועים בצו, והם מפורסמים לציבור. נציין, שהתעריפים בצו הם תעריפי מקסימום ומפעילי השירות רשאי לגבות מהנוסע תעריפים נמוך יותר. בהליכים תחרותיים לא נקבע תעריף הנסיעה. בהליכים תחרותיים שפורסמו להפעלת קווי שירות במטרופולין גוש דן, על מנת לאפשר שיתופיות עם מעפילי אוטובוסים, מחויב הזוכה

ענף המוניות בישראל

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לגבות את התעריף המקסימלי בצו, אולם גם כאן התעריף מפורסם במסגרת צו הפיקוח.
38	בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, אם כן, כי בשנים 2018 - 2019 החל יישום הרפורמה שתכליתה הקצאת רישיונות לקווי שירות בהליך תחרותי בהובלת משרד התחבורה, ונבחרו על ידי המשרד זוכים להפעלתו בעשרה אשכולות מתוך 24 (42%). כן עלה בבדיקה כי מתוך 400 מוניות שאמורות לשרת את הקווים הכלולים באשכולות אלה, פעילות כיום 59 מוניות בלבד (15%). עוד נמצא כי מתוך עשרת האשכולות שבהם בוצע הליך מכריזי ונבחרו זוכים, 6 אשכולות לא החלו כל פעילות ו-4 אשכולות החלו בפעילות חלקית. למעשה, שום אשכול מאלה שעברו הליך מכריזי לא הופעל באופן מלא. זאת ועוד, עבור 58% מהאשכולות שתוכננו טרם נערכו מכריזים. עוד העלתה בדיקת משרד מבקר המדינה, כי משנת 2020 ועד תום מועד הביקורת משרד התחבורה לא פירסם מכריזים נוספים, ובפועל נוצר בענף "ואקום": מחד גיסא, תוקפם של הרישיונות הישנים פג בסוף 2021; מאידך גיסא, משרד התחבורה לא הוציא מכריזים לקווי שירות חדשים משנת 2020 ועד תום מועד הביקורת. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אף שמשרד התחבורה תכנן אשכולות בפריסה גיאוגרפית רחבה, מנהרייה עד אילת, הופעלו בשנת 2023 מוניות שירות ברישיון רק בארבעה אשכולות מתוך 24 האשכולות המתוכננים. כל האשכולות הפעילים הם באזור תל אביב והמרכז. מספר מוניות השירות ברישיון ירד מ-2,289 בשנת 2005 ל-844 בשנת 2017. בסוף שנת 2023 הוא עמד על 59 מוניות בלבד. הרפורמה בענף מוניות השירות שקידם משרד התחבורה, שנועדה להפוך את מגמת הדעיכה ולהגדיל את מספר המוניות עד פי שלושה, ל-2,500 מוניות, נכשלה ולא השיגה את מטרתה. נהפוך הוא, מספר מוניות השירות צנח ב-93%, מ-844 ב-2017 ל-59 ב-2023. הירידה בפעילות נמשכה בשנים 2018 - 2023, וביתר שאת החל מינואר 2022. ב-31.12.21 קווים רבים לא עברו תהליך מכריזי ופעלו במתכונת הישנה, על סמך רישיונות הפעלה ותיקים. בעקבות כישלונם 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 מאת המדינה הפכו בעל כורחם למפעילים בלתי חוקיים, וזאת בטרם ניתנה לחלקם אפשרות להסדיר את מעמדם באמצעות מכריזים. תוצאות הרפורמה מעידות כאמור כי לא השיגה את מטרתה. לא זו בלבד שהיא לא בלמה את הליכי הדעיכה בענף מוניות השירות, בניגוד למטרות שהציבה הממשלה, אלא שלאחר תחילת יישומה	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים בימים אלה התפרסמו מכריזים חדשים בנושא מוניות השירות – הורדו דרישות הסף ופושטו התהליכים במטרה להקל על הניגשים ולבחון את נחיצות השירות והתאמתו לעבודה בערים הרלוונטיות.

ענף המוניות בישראל

כתורת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	חלה למעשה ירידה משמעותית ועקבית במספר מוניות השירות בכל שנה מהשנים 2018 - 2023, עד כדי היעלמותו הכמעט מוחלטת של הענף. כל אלה עשויים ללמד על טעויות שעשה משרד התחבורה בהיערכות הרפורמה וביישומה. כתוצאה מכישלון הרפורמה, מוניות השירות אינן מספקות מענה תחבורתי משלים באזורים נרחבים במדינת ישראל. אף על פי שהרשות הארצית לתחבורה ציבורית ערכה לפחות שתי עבודות מטה שבחנו את הקשיים ביישום הרפורמה בענף מוניות השירות, וכללו המלצות להמשך, משרד מבקר המדינה מצא כי לא בוצע תהליך מעשי ליישום הלקחים. אף על פי שמשרד התחבורה לא קידם את הרפורמה כלל מאז הפקת דוח התקדמות הרפורמה בדצמבר 2019, הוא לא ביצע בחינה נוספת של הנושא ולא ערך מעקב אחר יישום ההמלצות בדוח. כפועל יוצא, הבעיות אשר התגלו בבדיקה הראשונית שבוצעה ב-2019 ובבדיקה השנייה ביוני 2020 לא נפתרו, ומגמת התכווצות הענף אפילו החמירה בשנים 2020 – 2023. משרד התחבורה לא עומד אם כן ביעדי הרפורמה שנקבעה בהחלטת הממשלה 1851 מאוגוסט 2016, והוא גם לא פעל להבאת הסוגיה לבחינה נוספת. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לדון בהמלצות דוח ההתקדמות השני, מיוני 2020: המשך הרפורמה תוך דרישות שירות מופחתות; פעילות ללא מכרז תחת תנאי רישיון מינימליים ותעריף מינימלי; ביטול הרפורמה והיערכות המשרד לתגבור אוטובוסים באזורים נדרשים; וכן בהמלצות של דוח ההתקדמות הראשון, מדצמבר 2019: הקלות בתנאי ההפעלה והתאמה ליכולות של תאגידי המוניות ולמאפייני הפעילות בענף; המשך בחינת החסמים ביישום הרפורמה, עדכון מסקנות הדוח ותיקופן. לנוכח כישלון הרפורמה בשש השנים האחרונות, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לתקף מחדש את כל תפיסת ההפעלה של מוניות השירות, בהתייחס לצורכי השוק העדכניים - הצורך בקיום שירות משלים באמצעות מוניות שירות, או באמצעות תגבור שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים זעירים במקומות שבהם קיימות מגבלות טופוגרפיות, או ביקוש נמוך לנסיעות. מומלץ כי משרד התחבורה יתרגם את תוצאות הבחינה שתיערך לתפיסת הפעלה מחודשת ויוציאה לפועל כתוכנית מעשית. אם בעקבות הבחינה יסבור משרד התחבורה כי יש מקום לשנות את המתווה שקבעה הממשלה ב-2016, ושעוגן בחקיקה ב-2018, עליו לגבש בהקדם המלצות ולהגישן לממשלה לקביעת מדיניות חדשה בענף מוניות השירות.	

ענף המוניות בישראל

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
39	פיקוח על מוניות השירות	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים במהלך גילוי הנושא בעת הביצוע הביקורת, הוגבל חידוש רישיונות הרכב של כלל מוניות השירות (זוטובוסים) שאינם מספקים שירות במסגרת התאגידים שזכו בהליך התחרות. בבדיקה שערך צוות הביקורת במאגר הנתונים של משרד התחבורה, עלה כי לחלק מהרכבים מסוג זוטובוס, המיועדים להסעת עשרה נוסעים, הוצמדו רישיונות הפעלה של מונית מיוחדת שמיועדת להסעת שישה נוסעים לכל היותר, וזאת בניגוד לסעיף 490(ג) לתקנות התעבורה, הקובע כי "לא יינתן רישיון לנסיעה מיוחדת לגבי מונית מסוג זוטובוס שאינה מיועדת להסעת נכים". כמו כן הבדיקה העלתה כי רכבים עברו את מבחן הרישוי אף על פי שהם מוצמדים לרישיון להפעלת קו שירות שאינו תקף. נמצא כי ב-31 מכוני רישוי המפוקחים על ידי אגף הרכב במשרד התחבורה חודש רישיון הרכב של 165 "מוניות שירות" אף שאין הן מופעלות על ידי תאגיד שקיבל רישיון קו שירות לפי תיקון 120 לפקודת התעבורה. עוד עלה כי אין כלי בקרה ממוחשב שבאמצעותו אפשר לוודא כי למונית יש רישיון פעיל לנסיעת שירות שניתן בהתאם להוראות החקיקה המעודכנות. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, בהתאם לממצאי הביקורת, לאתר את המוניות שרישיון לפעול כמונית שירות חודש לאחר מבחן רישוי שנתי אף שאין הן מופעלות על ידי תאגיד שקיבל רישיון קו שירות לפי תיקון 120 לפקודת התעבורה, ולנקוט צעדים בעניין מוניות אלה. כן מומלץ לבדוק כיצד התאפשר לאותן מוניות שירות לקבל ממכני הרישוי אישור על מעבר מבחן רישוי שנתי ולפעול לתיקון הליקוי. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה להקים ולתפעל כלי לבקרה ממוחשבת אשר יסייע במעקב אחר תוקף רישיון ההפעלה של מוניות השירות. עבור כלי רכב שמעוניין לקבל רישיון רכב המתאים לסיווג 150 - זוטובוס, מומלץ לבצע בדיקה ממוחשבת שתבדוק האם מספר הרישוי של הרכב כלול ברישיון קו שירות תקף. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה כי אגף רישוי ומשק לשעת חירום יבדוק אם כל מספרי הרישוי המופיעים במערכת הממוחשבת ניתנו בעקבות הזכייה במכרזים ומוצמדים לקווי שירות, כנדרש לפי החקיקה. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שנקט משרד התחבורה כבר במהלך הביקורת עם קבלת הממצאים בנושא וממליץ לו להמשיך בקידום הבקורות והפעולות הנדרשות כאמור לעיל.
40	המכרז לביצוע ניהול והפעלת מערך כולל של הסעות נוסעים	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים התקיים דיון עם גורמים בכירים מרשות שדות התעופה ונבחנים מס' צעדים אפשריים על מנת לתת מענה לסוגיה – מתגבר כוח אדם ועד הרחבת הסמכויות לרשות שדות התעופה – הנושא נמצא בעבודת מטה. על פי המסמכים שהעבירה רש"ת למשרד מבקר המדינה, היעדר התקשרות עם תאגיד מונית תרם הלכה למעשה לעלייה בפעילות מונית לא מורשות ("חאפרים") בנתב"ג. כמו כן, עלה כי בהיעדר תאגיד המנהל את מערך המוניות חלה ירידה באיכות השירות לנוסע ועלייה בעבירות שונות של נהגי מוניות, ואף נמצא קושי באכיפה.

ענף המוניות בישראל

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	במוניות מנתב"ג לכל רחבי הארץ	לאור זכייתו של תאגיד לניהול מערך היסעי המוניות ולנוכח הניסיון שצברה רש"ת בשבע השנים שבהן ניהלה את אזור המוניות במתכונת "שוק פתוח", משרד מבקר המדינה ממליץ לרש"ת לבצע תהליך שוטף של פיקוח יעיל על התנהלות מערך ההיסעים במתכונתו החדשה, תוך יישום הלקחים שהופקו בשנים שבהן ניהלה באופן ישיר את מערך המוניות.	• רשות שדות התעופה המלצת המבקר מקובלת ומיושמת.
41	אכיפת פעילות המוניות בנתב"ג	רשות שדות התעופה מתמודדת בשנים האחרונות עם עבירות חוזרות ונשנות של נהגי מוניות - החל בשידול נוסעים על ידי הנהגים או מי מטעמם, סירוב לבצע נסיעות, אי-הפעלת מונה והפקעת מחירים אשר פוגעת בנוסעים, ואפילו תופעות של אלימות. עיון במסמכי רש"ת העלה כי הרשות אינה ממצה את אמצעי האכיפה העומדים לרשותה וכן כי חסרות לה סמכויות אכיפה כנגד חלק מהעבירות המתבצעות בשטחה. משרד מבקר המדינה מציין כי חוק הפרות תעבורה מינהליות החדש מקנה סמכות אכיפה בדרך מינהלית של תקנות 516, 517, וכי התוספת השנייה לחוק (סעיף 29א)) מאפשרת הסמכה של רש"ת לאכיפת החוק. משרד מבקר המדינה ממליץ לרש"ת לפעול לממש את סמכויות האכיפה הקיימות בידה בתחום המוניות, בהתאם לחקיקה ולכללי רש"ת. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון בשיתוף רש"ת את הסמכויות הנדרשות לגורמי האכיפה בנתב"ג, כדי לוודא את עמידת נהגי המוניות בכללים המחייבים ולשם שמירה על הסדר הציבורי, וכן לעקוב אחרי תפקוד התאגיד שנבחר לנהל את מערך היסעי המוניות בנתב"ג. נוסף על כך ממליץ משרד מבקר המדינה ליזום שיתופי פעולה עם המשטרה, ככל שידרש, כדי להבטיח התנהלות תקינה וראויה בנמל, שהוא בפועל שער הכניסה והיציאה מישראל. משרד מבקר המדינה ממליץ לרש"ת להיערך ליישום החוק החדש שלפיו הפרות של הוראות תקנות התעבורה בעניין נסיעת מוניות מנתב"ג, איסור שידול נוסע לנסוע במונית וסדרי חנייה, הן "הפרות תעבורה" שייאכפו בהליך אכיפה מינהלי כברירת מחדל. לשם כך מומלץ להסמיך כמפקחים עובדים שמועסקים בידי רש"ת, כמתאפשר בחוק.	• רשות שדות התעופה הרשות מבצעת אכיפה בהתאם לסמכויות המצויות בידה (שהינן מצומצמות מאוד) ובפועל המלצת המבקר בסעיף מיושמת הלכה למעשה. יתר המלצות המבקר הנמצאות בתחום אחריות רש"ת מקובלות ומיושמות. קידום יישום החוק החדש והענקת סמכויות לעובדי הרשות נמצא על סדר היום של הרשות. • משרד התחבורה והבטיחות בדרכים התקיים דיון עם גורמים בכירים מרשות שדות התעופה ונבחנים מס' צעדים אפשריים על מנת לתת מענה לסוגיה – מתגבור כוח אדם ועד הרחבת הסמכויות לרשות שדות התעופה – הנושא נמצא בעבודת מטה.
42	הסדרה נדרשת של מוניות השירות בנתב"ג	מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי הרפורמה בענף מוניות השירות הותנעה בשנת 2018, אולם עד לסוף 2023 משרד התחבורה כלל לא פרסם מכרז עבור קווי השירות בנתב"ג. זאת, הגם שמדובר באתר שעוברים בו כ-20 מיליון נוסעים ויוצאות ממנו יותר ממיליון מוניות מיוחדות רשומות מדי שנה (על פי נתוני רש"ת). עוד נמצא כי בשנת 2018 משרד התחבורה החל בתכנון מכרזים לקווי שירות בכל הארץ ובכלל זה מנתב"ג	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים מקודם פרסום פיילוט (ניסוי) של השירות במתכונת חדשה בעיר נתניה ובנתב"ג.

ענף המוניות בישראל

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	לאזור ירושלים ולאזור המרכז בלבד. לא תוכנן מכרז לאזור חיפה והצפון, אף על פי שפועל גם קו שירות לאזור זה שגם אותו יש להסדיר. אי הארכת תוקף הוראות המעבר שאפשרו את הפעלת קווי מוניות השירות במתכונת הישנה רק עד סוף 2021, והעיכוב שחל בביצוע תהליכים מכרזיים בידי משרד התחבורה 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. עוד עלה כי 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. מכיוון שנמל התעופה בן גוריון פועל לאורך כל שעות היממה ובכל ימות השבוע, בעוד 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. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לקדם הוצאת מכרז לקווי שירות באזור נתב"ג, וזאת לאור תנועת הנוסעים במקום במשך כל שעות היממה, לרבות בשעות לא שגרתיות שבהן חלופת האוטובוסים והרכבות אינה קיימת או פועלת במתכונת מצומצמת.	
43	בביקור צוות הביקורת בינואר 2024 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. מכאן שבפועל, רש"ת מפרסמת שירות שפועל בניגוד להוראות החוק. על רשות שדות התעופה להסיר את השלטים הכוללים מחירוני נסיעה ולוחות זמנים של מוניות השירות בנתב"ג עד להסדרה החוקית של פעילותן.	• רשות שדות התעופה המלצת המבקר טופלה עוד במועד ביצוע הביקורת כמתואר בסעיף 497 לדו"ח המבקר.

הפעלת כבישי אגרה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	בביקורת נמצא כי על אף הרחבת פעילותה של החברה (המקדמת פרויקטים בהיקף של כ-35.5 מיליארד ש"ח), החל ב-1.1.20 ועד מועד סיום הביקורת, אפריל 2024, טרם נחתם הסכם מסגרת חדש עם המדינה, והצדדים פועלים ללא הסכם חתום, אלא על פי הסכם המסגרת שנחתם בדצמבר 2010 שפג תוקפו ב-31.12.19. על החשב הכללי במשרד האוצר וחברת חוצה ישראל לחתום בהקדם על הסכם מסגרת מעודכן, שיסדיר מחדש את העקרונות לפעילות החברה כזרוע ביצוע של המדינה ואת אופן מימון פעולותיה, לנוכח הזמן הרב שחלף מהמועד המקורי שבו פג תוקפו של ההסכם הקודם, 15.12.16 (שהוארך עד 31.12.19 בדרך של ברירת מחדל עקב אי חתימה על הסכם חדש ומעודכן), ולנוכח הרחבת פעילות החברה מאז נחתם ההסכם הקודם ב-31.12.10.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים משרדי התחבורה והאוצר באמצעות זרועות ביצוע של משרד התחבורה מנהלים תהליך מתמיד של הפקת לקחים בטרם קידום פרויקט תחבורתי חדש בשיטת ה PPP, השיתוף הסקטור הפרטי, והדיונים הרלוונטיים מתועדים כנדרש. ההמלצות מקובלות. • חוצה ישראל בע"מ בין נציגי המדינה (משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ורשות החברות) לבין החברה מתנהל מו"מ מזה תקופה ארוכה באשר להסכם המסגרת החדש. טיוטת ההסכם מצויה בשלבים מתקדמים (למיטב ידיעת החברה החשכ"ל פירסם את טיוטת ההסכם להתייחסות) אך זו טרם נחתמה לאור אילוצים שונים של נציגי המדינה. עם זאת יודגש, כי החברה פועלת בהסכמת נציגי המדינה ברוח הסכם המסגרת הישן והמתגבש ואין כל פגיעה בפעילותה השוטפת כתוצאה מאי החתימה על ההסכם החדש.
2	בביקורת עלה כי לא נמצאו, במשרד האוצר ובמשרד התחבורה מסמכים המעידים כי התקיימו דיוני הפקת לקחים והסקת מסקנות מהפרויקטים הקיימים לצורך יישום הלקחים בפרויקטים עתידיים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לקיים הליכי הפקת לקחים ברמת הנהלות הגופים האמורים ולתעד אותם, לצורך שמירה על רציפות הידע והזיכרון הארגוני של גורמי המדינה המובילים פרויקטים אלה, ולצורך היערכות משופרת לקראת מכרזים דומים בעתיד. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה, שבתהליך קבלת החלטות לביצוע פרויקטים יוצגו הלקחים שהופקו מפרויקטים דומים שבוצעו בעבר, על מנת שלקחים הניתנים לתיקון יתוקנו תוך כדי ביצוע הפרויקט.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים משרדי התחבורה והאוצר באמצעות זרועות ביצוע של משרד התחבורה מנהלים תהליך מתמיד של הפקת לקחים בטרם קידום פרויקט תחבורתי חדש בשיטת ה PPP, השיתוף הסקטור הפרטי, והדיונים הרלוונטיים מתועדים כנדרש. משרד התחבורה רואה חשיבות בבצוע בדיקות לכלוליות תחבורתיות השוואתיות למול פרויקטים שונים שנפתחו לתנועה ואף מקדם מספר עבודות בתחום זה.
3	נמצא שמשרד התחבורה ומשרד האוצר לא ניתחו בדיעבד את הכדאיות המשקית מבחינת העלויות מול התועלות של מודל הקמת כבישים בשיטת PPP לעומת הקמת כביש תקציבי. עוד נמצא כי הם לא בדקו את התועלות של פרויקטי כבישי האגרה	השוואת שיטת PPP

הפעלת כבישי אגרה

תגובות הגופים המבוקרים	תוכן הליקוי/ההמלצה	כותרת	
	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. בדיקת שיטת PPP בהשוואה למימון תקציבי נדרשת עקב שינויים שנעשים בהסכמי הזיכיון המקוריים, וכן לבחינת המדדים האלה: רמת הביצוע של הפרויקטים; מידת האי-ודאות שהייתה בתהליך קבלת ההחלטות; מידת התממשותן של הנחות היסוד ושל הפרמטרים הכלכליים שעמדו בבסיס קבלת ההחלטות על הפרויקט; כל זאת לצורך טיוב תהליכי קבלת ההחלטות והיערכות מתאימה יותר לבחירת שיטת הביצוע של פרויקטים דומים בעתיד. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לנתח את הכדאיות הכלכלית בפועל של כבישים שהוקמו בעבר בשיטת PPP לעומת הקמת כבישים במימון תקציבי, גם לנוכח שמונה פרויקטים בתחום התחבורה הנמצאים כיום בשלבים שונים של קידום לביצוע בשיטת PPP, ולצורך ארגון ומיקוד של הידע בתחום זה במשרדי הממשלה ובחברת חוצה ישראל, לשם היערכות מתאימה לקראת פרויקטים דומים בעתיד.	למימון תקציבי	
• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים משרד התחבורה באמצעות חברת חוצה ישראל מבצע מעקב שוטף של היקף הנסיעות בכביש ומהירויות באמצעות דו"חות תנועה חודשיים. כחלק ממכלול הפתרונות להפחתת הגודש, מקודמת הרחבת כביש 6 במקטע מרכזי ובמקטע 18. כמו כן, המשרד מקדם הארכת כביש 6 צפונה ממחלף סומך ועד מחלף בית העמק. כמו כן, חברת חוצה ישראל מקדמת הקמת מפרצי חרום ומנוחה מטרה לשפר בטיחות נסיעה בציר, דבר אשר גם צפוי לתרום לניהול תנועה יעיל.	נמצא, על פי הנתונים שהוצגו לוועדת המכרזים הבין משרדית לפרויקט זיכיון בתחום התחבורה, שיש עומסי תנועה גבוהים כך שבשעות שיא בוקר יורדת מהירות הנסיעה בחלק מהקטעים ל-50 ואף ל-36 קמ"ש ובשעות אחר הצהריים יורדת המהירות ל-47 קמ"ש, והכביש אינו פועל כמצופה מרמת שירות של כביש מהיר, ומתחילה להיווצר קריסת קיבולת. לפי חישובי חוצה ישראל שהוצגו בוועדת המכרזים הנזק השנתי מאי ביצוע ההרחבה המחושב לשנת 2030 הוא כ-390 מיליון ש"ח ללא נתיב רב תפוסה (להלן - נר"ת) ו-260 מיליון ש"ח עם נר"ת. עוד נמצא כי הבדיקות והדינאים שהתקיימו בוועדת	עומסים בכביש	4

הפעלת כבישי אגרה

תגובות הגופים המבוקרים	תוכן הליקוי/ההמלצה	כותרת	
• חוצה ישראל בע"מ הרשות הממונה, במסגרת הפיקוח על כלל הזיכיונות שבאחריות החברה לרבות זיכיון דרך ארץ, מבצעת מעקב ובחינה של היקף הנסיעות ומהירויות הנסיעה באופן שוטף באמצעות דוחות תנועה חודשיים לכל זיכיון. בנוסף יצוין כי הוספת הנתיב הנוסף בכביש 6 מצויה בעיצומה של ההקמה ומיועדת לשמש כנר"ת (אם לא תתקבל החלטה אחרת ע"י המדינה) אשר יאפשר עדיפות לתחבורה ציבורית ושיטתית.	המכרזים בנוגע להרחבת כביש 6 החלו רק בשנת 2020 אף שהעומסים הכבדים בכביש החלו כמה שנים קודם לכן ומבקר המדינה אף התריע עליהם לפני חברת חוצה ישראל, משרד התחבורה ומשרד האוצר כבר בשנת 2016. משרד מבקר המדינה ממליץ, לנוכח העלייה בעומסי התנועה ורמת השירות היורדת בכביש, שחוצה ישראל, משרד התחבורה ומשרד האוצר יעקבו באופן שוטף אחר תנועת כלי הרכב, מהירות הנסיעה ופרמטרים נוספים כדי לזהות נקודות תורפה שעשויות להשפיע על רמת השירות בכביש, ולפעול ליישום פתרונות אופטימליים לבעיה זו בפרק זמן קצר ככל הניתן. כן מומלץ שחברת חוצה ישראל, משרד התחבורה ומשרד האוצר יבחנו אפשרויות להגדלת הנסועה בכביש של התחבורה הציבורית והתחבורה השיטתית.		
• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים משרדי התחבורה והאוצר באמצעות חברת חוצה ישראל מקדמים בימים אלו עבודות הרחבת כביש 6 לארבעה נתיבים במקטע המרכזי בים עירון לקסם ולשלושה נתיבים במקטע 18 בין עירון לעין תות. במקביל, מקודם מרכז BOT להארכת כביש 6 צפונה, ממחלף סומך עד מחלף בית העמק, כל זה במטרה לשפר נגישות בתוך מטרופולין צפון, נגישות בין מטרופולינים שונים, להפחית את הגודש ולשפר רווחת המשתמש ברשת הכבישים הבינעירונית. כל התהליכים מתבצעים באמצעות יצירת תהליכים תחרותיים פומביים תוך כדי הקפדה על סטנדרטים רלוונטיים.	נמצא על פי נתוני היועץ, שהוצגו לוועדת המכרזים הבין משרדית, כי הכביש אינו פועל כמצופה מרמת שירות של כביש מהיר; מתחילה להיווצר קריסת קיבולת; המהירות יורדת; ומספר כלי הרכב שיכולים לעבור קטן, וללא כל הרחבה ייווצרו פקקים בקטעי הכביש ורמת השירות בהם תהיה נמוכה מאוד עוד לפני 2030. מומלץ שחברת חוצה ישראל, משרד התחבורה ומשרד האוצר יפעלו להשלים את הרחבת הכביש במועד שנקבע - שנת 2028, ובכלל זה יעקבו בקדננות אחר השלמת התהליך התחרותי לבחירת קבלני הביצוע ואחר רמת הביצוע של העבודות הקבלניות בסטנדרטים של איכות שנקבעו, ויפקחו על הסיכונים ובכלל זה: סיכוני הקמה, ניהול הסדרי תנועה מורכבים תוך כדי הפעלת הכביש; נזק פיזי לפרויקט הקיים; וסיכונים טכנולוגיים הנובעים משדרוג מערכת האגרה. זאת, כדי למנוע את הפגיעה המתמשכת בציבור הנוסעים ובכלכלת המשק.	הרחבת כביש 6	5
• חוצה ישראל בע"מ החברה עושה את מיטב המאמצים בעצמה, באמצעות הזכיון ובאמצעות צוות ניהול פרויקט ייעודי רב תחומי מטעמה על מנת לוודא עמידה בלוח הזמנים לביצוע הפרויקט במועד המתוכנן.			
• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים במסגרת הרחבת כביש 6 במקטע המרכזי ובמקטע 18, הנתיב הנוסף מיועד להיות נתיב רב תפוסה. יחד עם זאת, שמורה למדינה הזכות להורות לזכיון	נמצא שלהחלטת ועדת המכרזים שהנתיב יהיה נר"ת מיום פתיחתו אין כדאיות כלכלית, זאת מאחר ולפי הנתונים שהציג יועץ התנועה בוועדת המכרזים הכדאיות להפעלת הנתיב	ייעוד הנתיב החדש	6

הפעלת כבישי אגרה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	כנתיב רב תפוסה תהיה החל משנת 2040. בעקבות כך תהיה כמות הנוסעה בכביש נמוכה יותר, וממילא ירדו הכנסות הזכיין ותתארך תקופת הזיכיון. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, למשרד האוצר ולחברת חוצה ישראל לבחון לעומק את סוגיית הנ"ת בהתחשב במכלול הנושאים הקשורים לכך, ובכלל זה האפקטיביות של הנ"ת והשפעתו על התנועה; ההיתכנות ולוחות הזמנים להפעלת רשת נר"תים; והארכת תקופת הזיכיון. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולמשרד האוצר להשלים את הבחינה של ההשלכות של נתיבים רבי תפוסה על הכדאיות הכלכלית של פרויקטים של תחבורה ולעדכן בהתאם את נוהל פר"ת כך שיאמוד את מלוא התועלות מנתיבי תחבורה ציבורית לעומת התועלות הכלכליות מנתיבים לרכב פרטי.	להפעיל את הנתיב הנוסף כנתיב רגיל. ההחלטה הרלוונטית צריכה להתקבל מספר חודשים טרם הפעלת הנתיב והיא תתבסס על מכלול שיקולים, לרבות יכולת אכיפה. בנוגע להארכת הזיכיון, הנושא הוסדר מראש במסגרת התוספת השלישי לזיכיון, בהסכם בין המדינה לזכיין.
7	עלה כי יש סיכון טכנולוגי הנובע מהוספת נר"ת, מאחר שאין פתרון טכנולוגי מלא לספירת נוסעים, לשדרוג מערכות האגרה הקיימות ולהתאמתן לפרויקט החדש. נמצא כי במועד הדיון בוועדת המכרזים טרם פותחה מערכת טכנולוגית שתדע להבחין בין משתמשי הנר"ת של כביש 6 הזכאים לפטור מאגרה למשתמשים המחויבים באגרה, ובהסכם עם המדינה הוטל על הזכיין לבצע הכנה למערכת כזו ולהתקינה במידה ותהיה היתכנות טכנולוגית באופן שתשתלב עם מערכת האגרה הקיימת. עלה 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. כמו כן, 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. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, למשרד האוצר ולחברת חוצה ישראל לוודא שמערכת ספירת הנוסעים	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים למדינה שמורה הזכות להורות לזכיין על הפעלת הנתיב הנוסף כנתיב רגיל בטרם הפתיחה (3 חודשים לפני פתיחה). לעניין תרחיש שבו יוחלט בסופו של דבר להפעיל את הנתיב הנוסף כנתיב רגיל ולא כנר"ת. בניגוד לנטען ע"י המבקר ההתחשבות עם הזכיין לעניין זה לצורך קביעת תקופת הארכת הזיכיון הוסדרה מראש במסמכי התוספת השלישית.

הפעלת כבישי אגרה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	ושידרוג מערכות האגרה הקיימות יפעלו באופן תקין עם פתיחת הנתיב הנוסף לתנועה, ולהגיע מבעוד מועד להסדר עם הזכין למקרה שבו מערכת ספירת נוסעים לא תעמוד ביעדיה ולא תעמוד במבחני הקבלה, כדי למנוע עיכובים וחילוקי דעות עם הזכין שיפגעו בשירות לציבור ובתועלות של המדינה מהפרויקט.	
8	היערכות לסיום תקופת הזכין נמצא כי על אף דברי נציג אגף התקציבים דאז בוועדת המכרזים במרץ 2021 שבתום תקופת הזכין 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 הזכין. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, למשרד האוצר ולחברת חוצה ישראל לבצע עבודת מטה על האופן הרצוי להפעלת כביש 6 בתום תקופת הזכין, לבחון חלופות אפשריות להפעלת הכביש ולהביא בחשבון את ההשלכות הנובעות מכל חלופה, ובכלל זה ההשלכות הכלכליות, התחברותיות וההשלכות של הפעלת נתיב כנר"ת ושל השירות לציבור; ולפעול לקבלת החלטה מיטבית מבעוד מועד ולא באילוצי לוחות זמנים בעתיד.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים המשרד מקדם באמצעות חברת חוצה ישראל עבודת מטה בנוגע לחלופות להיערכות לקראת סיום הזכין. כל החלופות נבחנות ע"ב עלויות, תועלות, השלכות משפטיות וכד'. • חוצה ישראל בע"מ החברה מקיימת מזה כשנה עבודת מטה סדורה אשר במהלכה גובשה על ידי צוות רב תחומי המלצה באשר לעתיד הזכין לאחר תום תקופת זיכיון דרך ארץ כאמור. התקיימו מספר פגישות עם משרד התחבורה והאוצר והתקבלו הערותיהם.
9	תעריף דיפרנציאלי לרכב פרטי בכביש 6 בקטע המרכזי נמצא כי על אף העומסים בכביש 6, שעליהם התריע מבקר המדינה עוד בשנת 2016, עד מועד סיום הביקורת במאי 2024, לא פעלו משרד התחבורה, משרד האוצר וחוצה ישראל בשיתוף עם הזכין לשינוי מבנה התעריפים של המקטע המרכזי של כביש 6 לגבי רכב פרטי, כפי שנקבע בהסכם הזכין המקורי, כך שיהיה קשר בין רמת התעריפים לרמת השירות, על ידי קביעת מבנה תעריפים דיפרנציאלי, באופן שייצור הסתת 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.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - ההשוואה שערך המבקר עם הנתיב המהיר אינה נכונה. בנתיב המהיר לא נהוגה אגרה דיפרנציאלית אלא אגרה דינמית אשר מטרתה אחרת ולא נכון מקצועית להחילה בכביש 6. צוות מטעם ועדת המכרזים הבין-משרדית קיים דיונים בקשר לעבודה שנעשתה באשר להחלת אגרה דיפרנציאלית בזיכיון דרך ארץ. בסופו של דבר לאחר קיום דיונים אלו החליטה ועדת המכרזים הבין-משרדית על החלת אגרה דיפרנציאלית לרכב כבד בלבד אשר הוסדרה עם זכין דרך ארץ במסגרת התוספת השלישית להסכם הזכין ואשר עתידה לחול החל מחודש אפריל 2025.

הפעלת כבישי אגרה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	מומלץ למשרד התחבורה, חוצה ישראל ולמשרד האוצר, לפעול לגיבוש מבנה תעריפים דיפרנציאלי גם לגבי רכב פרטי באופן שיקטין את רמת העומסים בכביש, ולהגיע מבעוד מועד בטרם סיום ההרחבה להסכמה עם הזכייין כך שעם סיום ההרחבה ייושם מבנה התעריפים הדיפרנציאלי התואם לרמת השירות.	
10	נמצא כי פערי התעריפים בין כביש 6 צפון לקטע 18, הסמוכים זה לזה, מגיעים לעשרות אחוזים: לרכב פרטי תעריפי קטע 18 גבוהים ב-5.95 ש"ח ו-3.07 ש"ח ללקוח מזדמן ומנוי וידאו בהתאמה (64.2% ו-38.6% בהתאמה); ולמשאיות ב-11.60 ש"ח ו-8.72 ש"ח ללקוח מזדמן ומנוי וידאו בהתאמה (67.4% ו-54.9% בהתאמה). כמו כן, נמצא שגם 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); ולמשאיות ב-8.17 ש"ח ו-7.42 ש"ח ללקוח מזדמן ולמנוי וידאו בהתאמה (94.9% ו-93.5% בהתאמה). שונות זו בתעריפים, בין כביש 6 צפון לקטע 18 ובין התעריף הממוצע לקטע בכביש 6 צפון לעומת כביש 6 במקטע המרכזי, ואי-בהירותם, עלולים ליצור אצל הנוסע, בעיקר הנוסע המזדמן, בלבול, המקשה עליו לקבל החלטות בכל הנוגע לכדאיות האישית להשתמש בקטעי הכביש השונים או לאו. הסיבות באשר לפערים שיש בין התעריף של קטע 18 כביש 6 במקטע המרכזי, לעומת התעריף של כביש 6 צפון, והפערים בתעריף הממוצע לקטע בכביש 6 במקטע המרכזי לעומת כביש צפון, לא נבחנו על ידי משרד התחבורה ומשרד האוצר, וזאת על מנת לשקול את האפשרות ליצירת האחדה ופישוט של תעריפי כבישי האגרה, בין היתר באמצעות התאמת גובה המימון של המדינה לפרויקטים השונים. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת חוצה ישראל, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר - לנוכח פערי התעריפים בין קטע 18 לכביש 6 צפון, על אף סמיכותם הגיאוגרפית, ולנוכח ההבדלים בתעריף הממוצע לקטע בכביש 6 צפון לעומת כביש 6 במקטע המרכזי - לבחון את האפשרות להאחדה ולפישוט	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים לא ברורה למשרד ההשוואה שעורך המבקר בין תעריפי קטע 18 אשר נקבעו בהסכם בין המדינה לבין זכייין דרך ארץ שנים רבות לפני ההליך המרכזי שנערך לבחירת זכייין לזיכיון 6 צפון וכן לא ברורה הערת המבקר באשר לקשר בין התעריפים האמורים לסמיכות הגיאוגרפית. כמו כן, מנגנון התשלומים שונה במהות בין הזיכיונות תוך החלטה מודעת של המדינה להשקיע משאבים ניכרים ע"מ לאפשר מדעת תעריפים נמוכים בכל קנה מידה בזיכיון 6 חוצה צפון לטובת המשתמשים. נציין עוד כי תעריפים דומים אושרו לא מכבר ע"י ממשלת ישראל לזיכיון הארכת כביש 6 צפונה סומך בית העמק (אושר בהחלטת ממשלה ב-14.7.24). הערת המבקר והמלצותיו אינם ברורים לנו כלל ועיקר. התעריפים נקבעו על ידי כלל האורגנים המוסמכים באופן מודע, פורסמו באופן בהיר וברור וממשיכים להיות מפורסמים כל העת. חזקה על מי שמבקש להשתמש בכבישי האגרה לברר את התעריפים וניתן לעשות זאת ללא כל קושי. שינוי התעריפים כרוך בשינוי יסודי של הסכמי הזיכיון אשר חתמה המדינה עם הזכיינים אשר הסתמכו על המערכת החקיקתית והחוזית שהסכמי הזיכיון נשענים עליהם ובהתאם לכך נטלו התחייבויות וסיכונים בסכומים ניכרים, הם והגופים בישראל ומחוצה לה אשר העניקו מימון לזיכיונות השונים. כל שינוי כאמור כרוך במשמעויות אדירות הן בפן הכספי למדינה אשר תאלץ לשאת בהן, והן בערעור המסד אשר על אדניו נסמכים הגורמים אשר מתעתדים להתקשר עם המדינה בהסכמים שונים לרבות בהסכמי יחס ארוכי טווח.

הפעלת כבישי אגרה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	שיטת קביעת התעריפים, כדי למנוע פערים ניכרים בתעריפי הנסיעה בין קטעי הכביש השונים, וכך לאפשר לנוסעים שקיפות ושתאפשר להם לקבל החלטות מתאימות יותר. עוד מומלץ לערוך סקרים ובחינת עמדות הציבור אודות המודעות לפערי התעריפים, וכיצד הדבר תורם לקבלת החלטות על ידי הנוסעים, כל זאת לנוכח הצפי של הצטרפות זכיינים נוספים, עם ביצוע הארכות לכביש 6.	
11	על פי ניתוח התנועה מספטמבר 2015 במנהרות בחתכים שונים של שעות שיא ושפל, סוגי המשתמשים ומאפיינים שונים נוספים, המליץ היועץ על שינוי במבנה האגרה שמטרתו, ויסות התנועה במנהרות תוך הפרדה בין שעות השיא לשפל, באופן שיאפשר ניצול טוב יותר של המנהרות בשעות השפל, מתן יתרון למשתמשים קבועים, והגדלת ב- 30% של הנסיעות במנהרות של משתמשים בתדירות בינונית. בעבודה שנעשתה על ידי יועץ תנועה בינואר 2023 עבור חוצה ישראל נכתב, שהאגרה עדיין מהווה חסם עיקרי לשימוש גובר במנהרות, בעיקר בשעות השפל. במונחים של עלות לק"מ, 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. מומלץ למשרד התחבורה, משרד האוצר ולחוצה ישראל, נוכח תקבולי המדינה ממנהרות הכרמל עבור רשת הביטחון, שהיה בשנת 2023 כ-22.6 מיליון ש"ח, לשקול שימוש בכספים אלה להגדלת ההנחות הניתנות לרכב פרטי, זאת לשם הגדלת שיעור ניצול הקיבולת בשעות העומס ולרווחות המשתמשים ותושבי האזור. עוד מומלץ למשרד התחבורה ולמשרד האוצר בשיתוף חוצה ישראל - לקראת סיום תוקף התוספת להסכם הזיכיון בסוף 2024 שעיגן את מתן ההנחות בתעריפי המנהרות לרכב פרטי - לבחון, בשים לב לעבודת היועץ והמלצתו לשינוי מבנה האגרה, את סוגיית ניצול הקיבולת במנהרות ואת הדרכים להגדיל את שיעור ניצול הקיבולת ביחס לעלויות הנובעות מהגדלת הקיבולת ובהשוואה לתועלות הנובעות מכך, ובהן התרומה של הגידול בנוסעה	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים בהתאם למידע שהתקבל מחברת חוצה ישראל, הרשות הממונה בפרויקט, היקף השימוש במנהרות הכרמל הינו היקף גבוה והתשתית מנוצלת ביעילות - ניצול קיבולת המנהרות גבוהה בשעת שיא יומית לכיוון (כ 70-77%) - זהו יחס נפח/ קיבולת המאפשר רמת שירות טובה תוך ניצול מרבית הקיבולת. גם בנוגע להיקף תנועה בשעות שיא, הנתונים מצביעים על ניצול גבוה של הפרויקט גם ביחס לצירים ללא אגרה, דוגמת כביש 22. עוד יצוין, כי בין המדינה לזכיון נחתמו הסכמים רבים להפחתת תעריף אשר הסתכמו בהשקעה של סכומים ניכרים מצד המדינה צורך האמור כפי שהמבקר עצמו ציין. ההסכם האחרון עודנו בתוקף עלות מימונו עומדת על מעל 200 מ' ש"ח במימון המדינה. בכל הנוגע לקבלת החלטה בנושא תעריפי מנהרות הכרמל יובהר כי המשרד מקדם באמצעות חברת חוצה ישראל בדיקות בקשר לאמור. עם קבלת הממצאים, הנושא ידון בצורה מסודרת הן בתוך המשרד והן בין המשרד לבין משרד האוצר על כל מכלול ההשלכות.
	• חוצה ישראל בע"מ עמדת החברה הינה כי היקף השימוש במנהרות הכרמל הינו היקף גבוה והתשתית מנוצלת ביעילות - ניצול קיבולת המנהרות גבוהה בשעת שיא יומית לכיוון (כ 70-77%) - זהו יחס נפח/ קיבולת המאפשר רמת שירות טובה תוך ניצול מרבית הקיבולת. נציין עוד כי שעת השיא היומי בכל קטע מגיעה לכ - 11.5% בממוצע מהתנועה היומית. זה שיעור גבוה ביחס לדרכים ללא אגרה באזור, כגון כביש 22 עוקף קריות, בו בשעת שיא יומית עוברת כ - 8% בלבד מהתנועה.	

הפעלת כבישי אגרה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	ובשיעור ניצול הקיבולת של המנהרות לרווחת המשתמשים והתושבים באזור, לצמצום עומסי התנועה במטרופולין חיפה, להפחתת פליטת המזהמים ולשיפור איכות האוויר.	
12	ירידה במספר קטעי הנסיעה בנתיב המהיר	עלה כי מספר קטעי הנסיעה בנתיב המהיר ירד בשנת 2020 (שנת הקורונה) ב-536 אלפי קטעים, ירידה בשיעור של כ-27.8% ביחס לשנת 2019, ובשנים 2021 ו-2022 הייתה עלייה ביחס לשנה קודמת של 278 ו-247 אלפי קטעים, עלייה בשיעור שנתי של 20.0% ו-14.8%, בהתאמה. בשנת 2023 חלה ירידה של 91 אלפי קטעים, ירידה של כ-4.7% במספר קטעי הנסיעה ביחס לשנת 2022, בעיקר, לפי תשובת חוצה ישראל, עקב פרוץ מלחמת חרבות ברזל ברבעון האחרון של שנת 2023. ביחס לשנת 2019 הירידה בשנת 2023 היא 102 אלפי קטעים, ירידה בשיעור של 5.3%, כך שמספר קטעי הנסיעה בשנת 2023 לא חזר לרמה של שנת 2019. משרד מבקר המדינה ממליץ לחוצה ישראל, משרד התחבורה ומשרד האוצר לבחון דרכים להגדלת השימוש בנתיב המהיר, זאת כדי לשפר את ההתמודדות עם גודש התנועה בכניסה לתל אביב.
13	נחיצותם של קווי שאטלים למוקדי תעסוקה במטרופולין תל אביב.	חברת חוצה ישראל קבעה את יעד השאטל הנוסף לאזור רוטשילד בתל אביב על סמך סקר שביצעה בפברואר 2018 באמצעות יועץ סקרים ותנועה. חברת חוצה ישראל אינה מתמחה בעריכת סקרים ובקביעת מסלולים ויעדים של קווי אוטובוס ושאטלים, והבדיקה שנעשתה התמקדה רק בשאטל רוטשילד ועד מועד סיום הביקורת באפריל 2024 לא בוצעו סקרים סדורים נוספים, לבדיקת נחיצותם של קווי שאטלים למוקדי תעסוקה נוספים במטרופולין תל אביב. עוד נמצא שבחוצה הוזכר נקבע שעל הזכיון 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 לחוצה הזכיון הקיים המצריך ניהול משא ומתן עם הזכיון. נמצא עוד שנכון ליוני 2024 אין בידי חברת

הפעלת כבישי אגרה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	חוצה ישראל מידע שוטף על תפוסת השאטלים בשעות העומס והשפל. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת חוצה ישראל, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לבצע סקר ביקושים במוקדי תעסוקה נוספים במטרופולין תל אביב לאיתור משתמשים פוטנציאליים עתידיים, ויחד עם ממצאי ספירות הנוסעים שנעשו במרץ 2024 לבחון את הצורך בהוספת קווי שאטל נוספים, וכן לעקוב אחר מידת השימוש של קווי השאטלים הנוכחיים, לברורה ברמת גן ולקרית בתל אביב ומידת התאמתם לצרכי המשתמשים הקיימים והמשתמשים הפוטנציאליים.	• חוצה ישראל בע"מ בעת תכנון שאטל רוטשילד מסלול זה נמצא כאטרקטיבי ביותר להפעלת קו שאטל נוסף. באשר להערת המבקר כי לא הובאה בחשבון האפשרות שיהיה צורך להפעיל קוים נוספים, הערה זו אינה ברורה. יצוין עוד בעניין זה כי למדינה שמורה הזכות להרחבת פעולת הזיכיון, לרבות בהקשר של הפעלת קווי שאטל נוספים, וזאת באמצעות מתן הוראת שינוי מתאימה לזכיון. ניטור המשתמשים בשאטלים מבוצע כל העת, הן על ידי מעקב כמות החונים, קשר שוטף עם המפעיל בשטח, סיורים בחניון, סקרי נוסעים ועוד. כמו כן, בחינת המסלולים והתחנות מבוצעים כל העת בהתאם להתפתחות אזורי תעסוקה ולצרכים שעולים מהשטח (באמצעות פניות ציבור, סקרים ועוד). קביעתו של המבקר בדבר מחסור במידע בדבר תפוסת השאטלים אינה מדויקת, החברה מבצעת מעקב ברמה היומית למספר החונים בחניון אשר קשורים קשר ישיר לתפוסת קווי השאטל. כמו כן מבוצעות על ידינו בדיקות באשר למספר הנוסעים בקווי השאטל עצמם מעת לעת. כמו כן, יצוין כי מזה זמן מבצעת החברה תכנון ובחינת קוים נוספים, לדוגמה בחינת הוספת שאטל לאזור יגאל אלון ת"א.
14	נמצא כי בהתאם לסקר שביצעה חוצה ישראל במוקד שירות הלקוחות של דרך ארץ המפעילה את כביש 6 במקטע המרכזי בחודשים מאי-יולי 2022, זמן ההמתנה הממוצע והחציוני לצגי שירות היה 3:40 דקות ו-3:11 דקות בהתאמה, וב-15 מקרים זמן ההמתנה עלה על שבע דקות. יצוין כי זמנים אלה אינם כוללים את האינטראקציה עם המענה הקולי האוטומטי במערכת ניתוב השיחות עד להעברה להמתנה לצגי שירות (IVR). עוד נמצא במוקד שירות הלקוחות של דרך ארץ, כי במכתב מנהל תחום בכיר פרויקטים של PPP בחברת חוצה ישראל למנכ"ל דרך ארץ מאוקטובר 2022, 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 מנהל תחום בכיר פרויקטים של PPP בחברת חוצה ישראל	• חוצה ישראל בע"מ לעניין הערת המבקר בדבר מחסור בנתונים בדבר התפלגות זמני ההמתנה למענה נציג, לדעת החברה, התפלגות הנתונים אשר צוינה על ידי החברה במכתב לזכיון דרך ארץ הינה מספקת בנסיבות העניין. לעניין העדר SLA למענה בזיכיון דרך ארץ - הסכם הזיכיון עם זכיון זה הוא משנת 1997 והוא לא כלל הוראות כאמור. החברה, כחלק מהפקת לקחים מתמדת, יישמה הוראות לעניין זה בזיכיונות הנתיב המהיר, 6 חוצה צפון וקטעים 8+9. כמו כן, החברה מנהלת מעקב שוטף באשר לדרכי הטיפול בהן נוקט זכיון דרך ארץ לטיפול בפניות המשתמשים למוקדי השירות וזאת במגוון דרכים: השתתפות בישיבות דירקטוריון – סמנכ"ל חטיבת זכיונות משתתף כמשקיף באופן קבוע בישיבות דירקטוריון של כביש 6 (גם זכיון וגם מפעיל וגם דירקטוריון של מפעיל מנהרות הכרמל "נתיב הכרמל") בהן, בין היתר, מועברות מעת לעת סקירות אודות שירותים הניתנים בכביש. וכן מוצגים נתוני תלונות הציבור, לרבות זמני המענה.

הפעלת כבישי אגרה

תגובות הגופים המבוקרים	תוכן הליקוי/ההמלצה	כותרת	
ניתוח פניות הציבור המתקבלות בחברה - אחראית פניות הציבור בחברה מקבלת דוחות תקופתיים ממקביליה בזכיינים, מפיעה לפרנסים האחראיים ומנתחת את היקף הפניות ומהותן. בנוסף, אחראית פניות הציבור מבצעת פגישות עיתיות עם האחראים לטיפול בפניות הציבור בזכיינים, במהלך פגישות אלו מתבצעת בחינה של הפניות ברמה הכללית ופניות ספציפיות שיש לדון עליהן. נציין כי בהתאם למעקב השוטף של אחראית פניות הציבור ובדיקתה את הפניות, ניתן לומר כי באופן קבוע וקוהרנטי לא עולה כל בעיה של זמני מענה לפניות הציבור בזכיינים. בנוגע לאופן הטיפול וסבירות המענה שניתן לתלונות של לקוחות - הרי שזה נבדק במסגרת סקר לקוח סמוי ובנוסף נבדק נושא זה כל אימת שמבוצעת אלינו פניתי ציבור לאחר הבעת חוסר שביעות רצון מהמענה שהתקבל מהזכייין. פעולות לשיפור השירות בעקבות פניות ציבור – מבוצעות במקרים בהם מענה הזכייין היה סביר, אך עם זאת החברה כרשות הממונה, המייצגת גם את משתמשי הדרך, סברה כי יש מקום לבצע בדיקה ואף שינויי תהליכים בזכיינים. להלן מספר דוגמאות: התקנת תאורה בכביש 6 קטע מרכזי. העלאת קורקינטים ואופניים חשמליים לשאטלים של הנתיב המהיר. שליחת חשבונות באמצעות דיור אלקטרוני. בנוסף, רמות שירות וה- SLA כבר מפורטים בצורה מדויקת וברורה בפרויקטים השונים, ניתן לראות זאת בפרויקט 6 חוצה צפון וגם בטיטת מסמכי המרכז להארכת כביש 6 צפונה סומך בית העמק. הדבר נכון לגבי רמות שירות במספר רב של תחומים (שירות לקוחות, אחזקה, הפעלה, זמינות הכביש ועוד).	למנכ"ל דרך ארץ, מאוקטובר 2022 לא צוין מה זמן ההמתנה המרבי הנדרש מהזכייין עד לקבלת מענה מנציג אנושי. עלה כי אין בהסכם הזיכיון בין המדינה לזכייין הגדרה של זמן ההמתנה המרבי. בשנת 2023 עלה הזמן הממוצע למענה של נציג שירות במוקד הלקוחות של מנהרות הכרמל לעומת שנת 2018 ב-44 שניות - מ-1:26 דקות ל-2:10 דקות (עלייה של כ-51%), ולעומת שנת 2021 ב-48 שניות - מ-1:22 דקות ל-2:10 דקות (כ-59%). נוסף על כך, בשנת 2023 היה שיעור הממתנים למענה מעל שתי דקות כ-69%, לעומת 16% ו-4% בשנים 2018 ו-2021, בהתאמה. עוד נמצא במוקד הלקוחות של מנהרות הכרמל 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 הממתנים למענה מעל לשתי דקות, מ-16% בשנת 2018 ל-69% בשנת 2023. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת חוצה ישראל לפעול להגדרת זמן ההמתנה המירבי בכביש 6 בקטע המרכזי לקבלת מענה במוקד הזכייין, ולהמשיך ולבחון את רמת השירות של הזכייין ואופן טיפולו בממצאים, ולספק לו יותן פרטים על הממצאים שעלו בסקרים, כדי שהטיפול של הזכייין בהם יהיה ממוקד ומיטבי. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת חוצה ישראל, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לפעול לכך שבהסכמים עתידיים על הקמת כבישי אגרה חדשים, או בתוספות להסכמי אגרה קיימים, ייקבעו רמות שירות בהתאם למאפייני כל אחד מהכבישים, באופן שאפשר יהיה לבצע באופן שוטף מעקב ובקרה על מידת יישומן. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת חוצה ישראל, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר להמשיך לעקוב אחר רמת השירות בהתאם להסכמי הזיכיון, בין היתר באמצעות סקרי שביעות רצון ובקרה על היענות הזכיינים; לבצע ולנתח סקרים הבוחנים את השירות שנותנים הזכיינים ולהתאימם להסכמי הזיכיון ולתלונות ופניות של ציבור הנהגים, וכן לקבוע בקרה על פרמטרים שונים של שירות.		

הפעלת כבישי אגרה

15	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	ירידה במספר משתמשי השאטלים מחניון הנת"ב המהיר	על פי תוצאות הסקר מספטמבר 2023, כמחצית מהנוסעים בשאטלים הם נוסעים "חדשים" אשר לא נסעו בשאטלים לפני הקורונה. שיעור הנוסעים מדי יום פחת במידה ניכרת בהשוואה לשנים קודמות. ישנה ירידה של כ-34% במספר הנוסעים הממוצע ליום בהשוואה לשנת 2016, הנובעת מקיטון ניכר בתדירות השימוש בשאטלים: שיעור המשתמשים בשירות השאטלים פחות מפעם בשבוע גדל פי 5, והוא 38%, ושיעור המשתמשים בשירות מדי יום ביומו ירד מיותר מ-50% ל-14%. עלה כי מאז 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. כמו כן, כמחצית מהנוסעים הוסיפו הערות כלליות הנוגעות בעיקר לצורך בהוספת תחנות (בעיקר בשל סגירת תחנת השלום באופן זמני עקב עבודות) ולהוספת חייו' על מיקום השאטל וזמני ההגעה ביישומון. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת חוצה ישראל, למשרד האוצר ולמשרד התחבורה להמשיך לבחון את הסיבות לירידה בשימוש בשירות השאטלים ולשקול פעולות להגברת השימוש בהם, ובכלל זה הרחבת פרסום השירות, והוספת תחנות; וכן לבדוק את הסיבות לירידה הניכרת בשימוש בשירות השאטלים על ידי משתמשים ותיקים, אם עקב התארכות זמן הנסיעה של השאטל עקב עומסי תנועה בנת"ב המהיר ולאחר היציאה ממנו, שינוי של מוקדי התעסוקה או הוספה של מוקדי תעסוקה חדשים במטרופולין תל אביב ואם מסיבות אחרות.	• חוצה ישראל בע"מ ניטור המשתמשים בשאטלים מבוצע כל העת הן על ידי מעקב כמות החונים, קשר שוטף עם המפעיל בשטח, סיורים בחניון, סקרי נוסעים ועוד. כמו כן, בחינת המסלולים והתחנות מבוצעים כל העת בהתאם להתפתחות אזורי תעסוקה ולצרכים שעולים מהשטח (באמצעות פניות ציבור, סקרים ועוד). ציון כי במהלך 2020-2022 זוהתה ירידה בכמות החונים אשר נובעת מעבודות הרחבת החניון ומגפת הקורונה שהובילה לשינוי הרגלי עבודה בדגש על עבודה מרחוק והימנעות של הציבור משימוש בתחבורה ציבורית. בהמשך זיהתה החברה כי השימוש טרם חזר להיקף כפי שהיה לפני מגפת הקורונה, בהתאם ביצעה החברה מספר פעולות, בין היתר: • סקר ספירות נוסעים וחלוקת שאלונים בחודש ספטמבר 2023 והסקת מסקנות על פי הממצאים. • עבודת מחקר על ידי יועץ התנועה (חברת מת"ת) בנושא התפתחות בהיקף המשתמשים בשאטלים ובחניון והסיבות לשינויים בהיקפי שימוש אלו. נציין כי בהתאם לעבודה שבוצעה אנו יכולים לומר כי הסיבה העיקרית לירידה בכמות החונים והנוסעים בשאטלים הינה המעבר לעבודה מהבית/מרחוק וכן במידה מסוימת השפעת פתיחת קו הרכבת המהיר לירושלים. - לצורך הגברת השימוש בוצעו מספר פעולות משמעותיות כגון: • פרסום באמצעות הזכיי' בערוצי מדיה שונים לרבות ברדיו, פרסום על ובתוך האוטובוסים, פרסום בחניון ופרסום ממזמן ברשתות חברתיות. כמו כן החברה ביצעה קמפיין ממזמן ברשתות החברתיות. • חייו' של מיקום השאטל ביישומונים – לאחר הסדרת הנושא אל מול הזכיי' ומשרד התחבורה, נתוני קווי השאטל מוצגים באפליקציות תחבורה ציבורית (מוביט, איפה בוס, הופ און וגוגל מפיס) החל מתאריך 20.3.24 לרבות נתוני זמן אמת. • בהמשך ועם הפעלת קו שאטל רוטשילד נמצא כי ניתן לעדכן את מסלול הקו כך שישירות יותר עובדים במרכזי תעסוקה נוספים ואנו פועלים ליישום העדכון האמור בתיאום עם גורמי הממשלה המוסמכים. - פעולות נוספות המבוצעות על ידי החברה: • החברה פועלת יחד עם רכבת ישראל להקמת תחנת רכבת במתחם החניון. • החברה פועלת לאפיין ובדיקת ההיתכנות והצורך בקו שאטל נוסף לאזור רחוב יגאל אלון בתל אביב.

הפעלת כבישי אגרה

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
16	ערים על חיובים של כבישי האגרה	עלה כי בכביש 6 במקטע המרכזי היה מספר העררים בשנים 2020 - 2023 תנודתי אך ללא שינוי מהותי, ונע בין 617 ל-663 עררים. במרבית העררים טענו העוררים בפני ועדות הערר שלא קיבלו את הודעת החיוב בדואר, ומהלוח עולה כי מספרם במקטע המרכזי של כביש 6 גדל 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. עוד עלה כי 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-33.6%), אך ביחס לשנת 2020 זו עדיין עלייה של כ-101%. בנוסף עלה כי גם במקרה של כביש 6 צפון במרבית העררים טענו העוררים שלא קיבלו הודעת חיוב בדואר, וחלקם היחסי בכלל מהעררים עלה מ-47.3% בשנת 2020 ל-80.2% בשנת 2023. לגבי מנהרות הכרמל והנתיב המהיר עלה כי תיקי העררים נפתחו מסיבות שונות, ואין להם מאפיין מובהק כמו בשני המקטעים של כביש 6. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת חוצה ישראל כרשות ממונה לבחון ולנתח את היקף העררים וסיבותיהם ולפעול בשיתוף הזכיינים כדי לצמצמם, וכן לבחון מדוע טענו 77.9% ממגישי הערר בכביש 6 במקטע המרכזי ו-80.2% במקטע הצפוני שלא קיבלו את הודעת החיוב בדואר, לעומת 9.8% ו-16.3% בלבד במנהרות הכרמל ובנתיב המהיר, בהתאמה.	• חוצה ישראל בע"מ פרויקט כביש 6 חוצה צפון נפתח לתנועה מלאה בשנת 2019. ככלל וכפי שהיה בפרויקטים זכיינים אחרים, מספר העררים הוא גבוה בפתחת הפרויקט, בין היתר, בשל חוסר היכרות של משתמשי הדרך עם הכביש, מנגנוני הגבייה, אפשרויות ההצטרפות למנוי וכד'. הניסיון מלמד שבחלוף הזמן חלה התייצבות ולאחר מכן ירידה בכמות העררים. באשר להערה בדבר אי קבלת דואר, החברה מבקשת בשלב ראשון לציין כי טענות על אי קבלת דואר לא אמורות להיות מופנות אליה. למרות האמור החברה בדקה ומצאה כי טענות אלו נובעות, בין היתר, בשל בעיות בתפקוד חברת דואר ישראל וכן בשל חוסר התאמה בין מקום המגורים בפועל למען הרשום של משתמשי הדרך במשרד הרישוי. בהתאם לחוק, הזכין מחויב לשלוח את דברי הדואר לכתובת הרשומה במשרד הרישוי. הרשות הממונה מודעת, עוקבת ומנתחת נתונים אלו לאורך שנים וכן מקדמת יחד עם משרדי האוצר והתחבורה שינוי לתקנות הרלוונטיות לחוקי כבישי האגרה במטרה לאפשר שליחת חשבוניות באמצעות דיוור אלקטרוני למשתמשי הזיכיונות השונים. עוד יצוין כי השונות הגבוהה בין אחוזי העררים בעילת "לא קיבלתי דואר" בין הזיכיונות שצינו נובעת מהשוני בין חוקי כבישי האגרה כדלהלן: על פי חוק כביש אגרה ארצי לישראל נקבע כי כל אדם רשאי לבצע נסיעה בכביש גם ללא רישום למנוי וזאת בניגוד לזיכיונות מנהרות הכרמל והנתיב המהיר שעל פי החוק הרלוונטי אליהם "לא ינהג אדם ברכב אלא אם קיים הסכם מנוי בתוקף או שאגרה שולמה מראש או שחל עליו פטור". המשמעות אפוא הינה כי על-מנת לבצע נסיעה בזיכיונות מנהרות הכרמל והנתיב המהיר נדרש אדם למסור את אופן ההתקשרות ע"מ מבעוד מועד לביצוע הנסיעה ולכן שיעור העררים הנוגעים בנושא אי קבלת חיובי הדואר נמוך בזיכיונות אלו.
17	גביית חובות מנהגים	נמצא כי הסכם הקלה שנחתם בין המדינה לזכיון באוגוסט 2022 בהתאם להחלטת הממשלה מיוני 2022 בעניין עדכון הליכי הגבייה, קובע שבחובות נמוכים יפתח הזכיון תיקים בהוצאה לפועל רק בחלוף שלושים ימים מיידוע החייבים ורק לאחר קבלת אינדיקציה שהחייב קיבל את הודעת החיוב, חל רק על החייבים של זכיון 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 עקב שכ"ט	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים סמכויות הגביה ניתנו לזכיינים במסגרת החוק והתקנות ושינוי כרוך בשיפוי הזכיינים על כלל ההפסד הכספי הצפוי בקשר עם ההוצאות שייגרמו להם בגין כך (שינוי דין).

הפעלת כבישי אגרה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	עורך דין ופתיחת תיק הוצאה לפועל, זאת כפי שציין מנכ"ל כביש 6 חוצה צפון בדיון בוועדה המיוחדת לפניות הציבור בכנסת ב-4.8.2021. משרד מבקר המדינה מציין שסמכויות הגבייה שניתנו לזכיינים מטרתן לכסות את עלויות גביית החובות, וניתן, כפי שהדבר עולה מההסדר שנחתם עם זכיון הקטע המרכזי של כביש 6, לבצע גביה בעלויות נמוכות יותר ולהביא לאפקטיביות גבוהה יותר בגביה. החשיבות מתחדדת שעה שיש החלטת ממשלה בנושא. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת חוצה ישראל, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר, בשים לב להחלטת הממשלה 1690 ולהמלצת מנהל רשות האכיפה והגבייה בעניין, לפעול במטרה להגיע להסדר דומה עם יתר הזכיינים לגבי גביית חובות בהליך מקוצר, כדי להקל על החייבים שחובותיהם נמוכים, ואשר נפתחים להם תיקי הוצאה לפועל.	
18	נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת באפריל 2024 לא פעלו משרד התחבורה ומשרד האוצר להקמת מערכת גבייה אחידה לכבישי האגרה, ובפרט מערכת גבייה אחידה לכביש 6 המרכזי והצפוני שבהם היו מקרים של בלבול בקרב המשתמשים. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת חוצה ישראל, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לפעול ליצירת מערכת גבייה אחידה שתקל על הנוסעים בשים לב לשיקולים השונים, ובהם מנגנון בקרה שינטרל את האפשרות ליצירת מונופול בהפעלה וימנע בלבול של הנוסעים, בפרט לגבי כביש 6, לנוכח האפשרות העתידית של ריבוי זכיינים.	• חוצה ישראל בע"מ המלצת המבקר בדבר מנגנון בקרה "שינטרל את האפשרות ליצירת מונופול בהפעלה ומניעת בלבול של הנוסעים" – אינה מובנת לחברה. כפי שציין המבקר הנושא נבחן על ידי משרד התחבורה ומשרד האוצר והוחלט על ידם לפעול בדרך של שימוש באפליקציות תשלום (פנגו וסולופארק). כבר כיום פועלות אפליקציות תשלום בזיכיון הנתב המהיר, וכן בזיכיונות כביש 6 דרך ארץ 6- חוצה צפון, כך שלקוח הבוחר לא להיות מנוי בזיכיונות השונים אלא להשתמש בשירותיהם כלקוח מזדמן יכול להירשם באופן חד פעמי לקבלת שירותי התשלומים בחברות האפליקציה האמורות וליהנות משירות חיוב אוטומטי חד פעמי עבור כלל הזכיינים באופן זה. יתרה מכך, מסמכי ההליך לבחירת הזכיון להארכת כביש 6 צפונה סומך בית העמק העתיד להתפרסם בקרוב כוללים הוראה מחייבת לזוכה במכרז בדבר החובה להתקשר עם שלוש חברות, לכל הפחות, המעניקות שירותי תשלומים באפליקציות כאמור. כלומר, לאחר פתיחת זיכיון סומך בית העמק לתנועה יוכל המשתמש לבחור להירשם כמנוי או לחילופין להירשם חד פעמית לקבלת שירותי תשלום באפליקציות כאמור וליהנות מחיוב אוטומטי חודשי לכלל שימושי בזיכיונות כביש חוצה ישראל. עוד נציין כי האמור הינו בהמשך להחלטת משרדי האוצר והתחבורה כפי שכתב המבקר. וכן, הפתרון שנבחר הינו הפתרון המקובל בתעשיית כבישי האגרה הבינלאומית.

הפעלת כבישי אגרה

19	פיקוח על פעילות האכיפה של הזכיינים	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
19	פיקוח על פעילות האכיפה של הזכיינים	נמצא כי מאז הבדיקה של חוצה ישראל כרשות ממונה בשנת 2014 שהעלתה שהיו לזכיון עודפי גבייה בסך 156 מיליון ש"ח, היא לא ביצעה בדיקה של ההכנסות מגביית הפיצוי והחזר ההוצאות מול העלויות בפועל של ביצוע הגבייה אצל זכיון כביש 6 במקטע המרכזי, ואם הן אכן משקפות את העלויות בפועל. חוצה ישראל לא בדקה את ההוצאות כאמור גם אצל זכיון כביש 6 צפון מאז החל לפעול בסוף שנת 2018. לנוכח הזמן הרב שחלף מאז הבדיקה של זכיון כביש 6 במקטע המרכזי בשנת 2014, ומאחר שלא נערכה בדיקה אצל הזכיון של כביש 6 צפון, ממליץ משרד מבקר המדינה לחברת חוצה ישראל כרשות ממונה לבצע בדיקה של כלל הנתונים שבידי בעלי הזכיון לעניין פעולות האכיפה של כביש 6, באמצעות יועץ מקצועי שיבחן לעומק את הנושא כפי שהדבר נעשה בעבר..	• חוצה ישראל בע"מ הסכומים הנקובים בתקנות ביחס לזכיון הקטע המרכזי ול-6 חוצה צפון הינם סכומים נורמטיביים שנקבעו לאחר מ"מ ממושך והסכם פשרה כולל עם זכיון דרך ארץ. לאור האמור בחינה של פתיחת סכומי הפו"ה תיעשה רק כאשר תהיה אינדיקציה לשינוי מהותי אשר מצדיקה זאת. נציין כי החברה ביצעה הליך בדיקה פנימי באשר לצורך בביצוע בדיקת כלל הנתונים שבידי בעל הזכיון לעניין פעולות האכיפה של זכיון 6 חוצה צפון והוחלט על ביצוע בדיקה מקיפה בגין השנים 2020-2024 (כולל) לצורך גיבוש המלצה לשינוי סכומי פיצוי והחזר הוצאות כפי שנקבעו בתקנות. הבדיקה תבוצע בשנת 2025 ולאחר קבלת כלל הנתונים הרלוונטיים מהזכיון.
20	עדכון סכומי הפיצוי וההוצאות בשל אי-פירעון חשבון	בפברואר 2023 פנה מנכ"ל חברת חוצה ישראל לשרת התחבורה ולשר האוצר, ובמכתבו ציין את הבדיקות שעשתה הרשות הממונה באמצעות היועץ בהתאם לתקנות ואת המלצתו להעלות את סכומי הפיצוי וההוצאות לנתיב המהיר בשיעור של 21.8% להפחיתם למנהרות הכרמל בשיעור של 17%. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת באפריל 2024 לא עודכנו בהתאם להמלצות הרשות הממונה סכומי הפיצוי וההוצאות, בשל אי-פירעון חשבון; עיכוב רכב; גרירת רכב ופינוי; אחסנת רכב שפונה; מעשה שעשה החייב שיש בו כדי למנוע זיהוי רכב או חיובו באגרה; ושימוש בתג חיוב שאינו מתאים לרכב. משרד מבקר המדינה ממליץ לשרת התחבורה ולשר האוצר לבחון את המלצת הרשות הממונה ובהתאם לממצאי הבדיקה, להחליט על עדכון סכומי הפיצוי וההוצאות.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים חברת חוצה ישראל כרשות ממונה העבירה את המלצותיה המקצועיות למשרד התחבורה בנושא סכומי פיצוי והחזר הוצאות. הנושא נבדק ונבחן בימים אלו על ידי גורמי המקצוע במשרד ויעבור לאישור סופי בקרוב.
21	פעילות ועדות ערר	עלה כי מספר העררים שנפתחו משנת 2020 ועד שנת 2023 ועדיין פעילים בסוף מרץ 2023 היה 944. עיקר העררים הפעילים הם של כביש 6 צפון - 424 מקרים; ושל הנתיב המהיר - 310 מקרים; ובסך הכול 734 עררים שהם כ-78% מכלל העררים. מכלל העררים הפעילים, כ-199 עררים בכביש	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים וועדות הערר הנפרדות הינן בהתאם להוראות שבחוקים הרלוונטיים השונים אשר קבעו גם מגנונים שונים בהתאם לפרויקט הספציפי. כמו כן, במישור

הפעלת כבישי אגרה

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	6 צפון פתוחים עוד משנת 2022 (כ-47% מכלל העררים הפתוחים של כביש 6 צפון); ובנתיב המהיר כ-100 עררים (כ-32%) פתוחים עוד משנת 2022, ו-113 עררים (כ-36%) פתוחים מהשנים 2021 ו-2020. עוד עולה מהלוח כי 96% מהעררים שהוגשו בשנים 2020 - 2023 בנתיב המהיר נתרו פתוחים. עוד עלה שהחל 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). נמצא כי על פי נתוני מזכירות ועדות הערר שמנהלת הרשות הממונה, שועדת הערר של הנתיב המהיר אינה פועלת מחודש מרץ 2021 עקב אי-מינוי יושב ראש ונציג ציבור. כמו כן נמצא כי ועדת הערר של מנהרות הכרמל אינה פועלת מחודש יולי 2023 עקב אי-מינוי יושב ראש. עוד עולה מנתוני מזכירות ועדות הערר כי ועדת הערר של כביש 6 צפון לא פעלה במשך כשמונה חודשים בשנת 2022 עקב אי-מינוי יושב ראש לוועדה. על שר התחבורה, שר האוצר ושר המשפטים, כל אחד בהתאם לסמכותו, לפעול למינוי יושבי הראש לוועדות הערר של הנתיב המהיר ומנהרות הכרמל, ולמינוי יתר חברי הוועדות החסרים כפי שקובעים חוקי כבישי האגרה, כדי לאפשר את פעילות ועדות הערר כסדרן ולמנוע עיוות דין וסחבת במקרים של הגשת ערר. מוצע לחברת חוצה ישראל, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר, לנוכח מספר העררים הנמוך (1,581 עררים בשנת 2023), ולנוכח הלקויים שצוינו ובהם: קושי באיוש הוועדות; מגמת עלייה במספר העררים הפתוחים; והמספר הכולל של העררים שאינו מצדיק ארבע ועדות שונות, לשקול את הצורך בקיומן של 4 ועדות ערר שונות לכל אחד מכבישי האגרה ואת האפשרות לריכוז פעילות במסגרת של ועדה אחת באופן שלא רבע הוועדות ימונו אותם חברים אשר ידונו בכל העררים של כל כבישי האגרה, וכן עדכון משתמשי כבישי האגרה על קיומה של הוועדה האחודה ועל דרכי הפנייה אליה.	הפרקטי, מספר העררים המוזכר ע"י המבקר בהתייחסותו אינו מאפשר קיומה של ועדה בודדת כמוצע. ועדות הערר מרוכזות ומנוהלות בחברה, דבר המייעל את הדיונים ואת הטיפול בעררים. דיוני הוועדות בכל זיכיון מתקיימים פיזית באזור הרלוונטי לאותו זיכיון, דבר הנוגד את המלצת המבקר להקמתה של ועדה בודדת. • משרד המשפטים בכל הנוגע למינוי יו"ר ועדת ערר לפי חוק נתיבים מהירים, התש"ס-2000, אישר שר המשפטים ביום 7/8/2023 את הכללתה של מועמדת לרשימת המשפטים ממנה רשאים שרת התחבורה ושר האוצר למנות את יושב ראש ועדת הערר לפי חוק נתיבים מהירים. בכל הנוגע למינוי יושב ראש ועדת ערר לפי חוק מנהרות הכרמל, ישנו מועמד שמועמדותו נמצאת בהליכי בחינה מתקדמים.

הפעלת כבישי אגרה

22	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	תחזוקת כביש 6 דרום	נמצא כי עבודות התחזוקה על ידי נת"מ מבוצעות על פי תוכנית תחזוקה ותעדוף בהתאם לתקציב שמאשרת הממשלה וכי קיים פער בין הסכום הנדרש לפי מודל התחזוקה שפותח בנת"מ - 2.4 מיליארד ש"ח לשנה לסכום שתוקצב ושבוצע בפועל - נכון לשנת 2023 - 1.4 מיליארד ש"ח, ומשכך חלק מתחזוקת הכבישים אינה ברמה הנדרשת על פי מודל התחזוקה שלה וכתוצאה מכך, כביש 6 דרום אינו מתוחזק באותה רמה של כביש 6 שבו משולמת אגרה. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת חוצה ישראל, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לבחון את סוגיית התחזוקה של כביש 6 דרום באופן שרמת התחזוקה תהיה ברמה גבוהה בכל קטעי כביש 6 ובכלל זה כביש 6 דרום, הנכלל בפריפריה הדרומית, זאת על מנת לשפר את השירות, ולשפר את הבטיחות בכביש גם בחלק הדרומי.	• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים משרד התחבורה באמצעות חברת נת"מ ישראל משקיע מיליוני ₪ בתחזוקת הקטעים הדרומיים של כביש 6, כל זה במסגרת מגבלות התקציב הקיימות במטרה לשמור על רמת השרות הנאותה לאזרח. בשנה הראשונה של הפעלת המקטעים הדרומיים של כביש 6 התחזוקה בוצעה על ידי זכ"ן הקטע המרכזי ובפיקוחה של החברה. בהמשך, וכלל הידוע לנו, מטעמי תקציב, הועברה האחזקה לאחריותה של נת"מ. החברה רואה חשיבות רבה בשמירת רמת תחזוקה גבוהה ורציפה לאורך כל כביש 6 כמכלול אחד ותומכת בהמלצת המבקר בנושא זה במהלך יתרת תקופת הזיכיון. החברה סבורה עוד כי ראוי לבצע עבודת מטה בשיתוף החברה על מנת לשמר רמת תחזוקה גבוהה ורציפה לאורך כל כביש 6 גם לאחר תום תקופת הזיכיון. • חוצה ישראל בע"מ בשנה הראשונה של הפעלת המקטעים הדרומיים של כביש 6 התחזוקה בוצעה על ידי זכ"ן הקטע המרכזי ובפיקוחה של החברה. בהמשך, וכלל הידוע לחברה, מטעמי תקציב, הועברה האחזקה לאחריותה של נת"מ. החברה רואה חשיבות רבה בשמירת רמת תחזוקה גבוהה ורציפה לאורך כל כביש 6 כמכלול אחד ותומכת בהמלצת המבקר בנושא זה במהלך יתרת תקופת הזיכיון. החברה סבורה עוד כי ראוי לבצע עבודת מטה בשיתוף החברה על מנת לשמר רמת תחזוקה גבוהה ורציפה לאורך כל כביש 6 גם לאחר תום תקופת הזיכיון.

פרק שלישי

תאגידים

אסדרה של מתקני התפלת מי ים ופיקוח עליהם

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	משנת 2012 עדכן אגף התכנון ברשות המים מפעם לפעם את מסמך המדיניות; העדכון האחרון של המסמך היה במרץ 2022. ואולם מועצת רשות המים לא דנה בעדכוני מסמך המדיניות שנעשו משנת 2012, וממילא לא אישרה עדכונים מהותיים במסמך המדיניות, בהתאם לשינויים שחלו במשק המים בכלל ובמשק ההתפלה בפרט משנת 2012 ועד מועד סיום הביקורת. 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 הכוללת את תוכנית היישום, כמוגדר במסמך המדיניות, ולא הביאה אותה לאישור המועצה ולאישור הממשלה, כנדרש בהחלטת הממשלה משנת 2010. אי-השלמת תוכנית האב על פני 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 קיימה, תסייע להימנע ממצבי משבר בעתיד, תתווה את המדיניות ותקבע את סדרי העדיפויות במשק המים לשנים הבאות". 1. על רשות המים לתקן את הליקויים המפורטים בדוחות קודמים, להשלים את תוכנית האב למשק המים, להביאה לאישור מועצת רשות המים ולהביאה לאחר השלמתה לאישור הממשלה, כנדרש בהחלטת הממשלה. 2. עד שתוכן תוכנית אב, על רשות המים לעדכן את מסמך המדיניות, המהווה חלק מתוכנית האב, לרבות בתחום ההתפלה, ולהביאו לאישור מועצת רשות המים בהקדם, כדי שהתכנון לטווח ארוך לגבי מתקני ההתפלה יוכל להישען על מסמך מדיניות מאושר.	• הרשות הממשלתית למים ולביוב בשנת 2012 אישרה מועצת הרשות את תכנית האב למשק המים לשנת היעד 2050, הכוללת מאזן מים ארצי ויעדי התפלה. כיום, בחלוף עשור מאישור תכנית האב, פועלת הרשות לעדכונה, ובכוונתה להביא לאישור מועצת רשות המים תכנית אב מעודכנת בשנת 2025.

אסדרה של מתקני התפלת מי ים ופיקוח עליהם

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
2	תכנון הפיתוח של משק ההתפלה בראייה צופה פני עתיד	רשות המים הציגה למועצת רשות המים ביוני 2023 את צורכי הייצור הנדרשים במשק ההתפלה לטווח ארוך עד שנת 2050, אולם עד מועד סיום הביקורת מועצת רשות המים לא אישרה תוכנית לפיתוח משק ההתפלה לטווח ארוך עד שנת 2050. אישור תוכנית פיתוח לטווח ארוך עד שנת 2050 ואף מעבר לכך, נדרש להמשיך הפעולות התכנוניות לקידום מתקני התפלה אלה והסרת חסמים סטטוטוריים ככל שיהיו מוקדם ככל האפשר. מומלץ שמועצת רשות המים תפעל לאישור תוכנית לפיתוח משק ההתפלה לטווח ארוך לפחות עד שנת 2050, בהתאם למדיניותה, ותשקול לקבל החלטות גם לגבי אופק תכנון רחוק יותר.	• הרשות הממשלתית למים ולביוב כאמור, תכנית אב מעודכנת, הכוללת גם יעדי התפלה, צפויה להיות מובאת לאישור מועצת הרשות במהלך שנת 2025.
3	איכות המים המותפלים הנדרשת בהסכמי הזיכיון	נמצא כי בהסכמי הזיכיון שנחתמו בזמנים שונים קיימת שונות בהתייחסות לחלק ממדדי איכות המים וכי גם במדדים שנקבעו להם ערכי סף הסכמיים בכל הסכמי הזיכיון, יש חוסר אחידות לגבי ערכי הסף שבהם נדרש המתפיל לעמוד בבדיקות איכות המים. כמו כן נמצאה שונות בהוראות בעניין אופן חישוב סכומי הפיצויים הכספיים המוסכמים שרשאית רשות המים לדרוש מכל מתפיל. השונות מתבטאת הן בהגדרת ערכי מדידה שייחשבו ערכים חריגים שמזכים בפיצויים מוסכמים, והן בשיעורו של הפיצוי הכספי המוסכם בגין ערכים שהוגדרו חריגים. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא נקבעו בהסכמי הזיכיון מראש מנגנונים לחישוב התמורה שתידרש במקרים שבהם תהיה מינהלת ההתפלה מעוניינת לשנות את המדדים וערכי הסף בין היתר בעקבות הניסיון שנצבר בתחום איכות המים והתפתחות הטכנולוגיה. בפועל, מינהלת ההתפלה לא דרשה מאף אחד מהמתפילים לבצע שינויים כאמור. יוצא אפוא כי בהיעדר מנגנון כאמור, נוצרת אי וודאות בדבר העלות הכרוכה בהוראת השינוי טרם קבלת החלטה על ידי המינהלת, ועשוי להיות בכך כדי להשפיע על החלטות המינהלת לגבי מתן הוראות שינוי. מומלץ כי במסגרת הכנת הסכמי הזיכיון העתידיים עם המתפילים יבחנו החשכ"ל, רשות המים, ועדת המכרזים להתפלת מי ים ומינהלת ההתפלה, במקרים המתאימים, הוספת מנגנון שיקבע מראש את דרך החישוב של התאמת התמורה של הוראת שינוי במדדים ובערכי הסף שהוגדרו בהסכם והתאמתם לשיפורים טכנולוגיים, לשינויים בעקבות ניסיון עם מתפילים וכיו"ב. מומלץ כי	• הרשות הממשלתית למים ולביוב מסמכי המכרזים השונים הותאמו לתקנות בריאות העם, כפי שהיו במועד פרסום המכרזים. מטבע הדברים, ישנה שונות בהתייחסות לחלק ממדדי המים במתקנים השונים בשל השינויים שחלו בתקנות בריאות העם עם השנים. בהסכמי הזיכיון קיימים מנגנונים ייעודיים המסדירים את האפשרות של המדינה לשנות את מדדי איכות המים. הפיצוי שנקבע לזכיין בהסכמים הוא לפי "העלויות הישירות" שיגרמו לו כתוצאה מהשינוי. המונח "עלויות ישירות" הוא מונח מוגדר בהסכם המסדיר את המנגנון לקביעתן של העלויות כמו גם שיעור תקורה ורווח נקוב. לא ניתן לתמחר מראש במסמכי המכרז את התאמת התמורה בגין כל שינוי וביחס לכל מדד, כפי שהומלץ בדוח, שכן הטכנולוגיות של המציעים השונים הן שונות, ובהתאם לכך גם העלויות הישירות. כך גם ההמלצה אסדרה בכללים של האיכות לא תאפשר את הגמישות הנדרשת למועד פרסום המכרז. איכות המים המובטחת בהסכם נקבעת בהתאם להנחיות רשות המים למועד פרסום המכרז. מרבית דרישות האיכות הן ממילא דרישות של משרד הבריאות, ורק מיעוטן הנחיות של הרשות (בורון, כלורידים והערכים הגוזרים מהם).

אסדרה של מתקני התפלת מי ים ופיקוח עליהם

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מועצת רשות המים תבחן את הצורך לאסדר בכללים שהיא תקבע, את המדדים וערכי הסף שעד מועד סיום הביקורת עוגנו רק בהסכמי הזיכיון.	
4	אישור ותיעודף של השלות עומס לגבי מתקני התפלה על ידי רשות המים	מהנוסח הקיים בהסכמי הזיכיון ובהסכמות עם המתפילים בעניין השלות עומס - קרי הפסקת אספקת החשמל למתקן לצורך ויסות הצריכה במשק החשמל, עולה כי לא ניתנה לרשות המים או למינהלת ההתפלה סמכות מפורשת וחד משמעית לאשר או למנוע מהמתפילים להצטרף להפעלת הסדרי השלות העומסים בכל פעם שנגה מציעה להם להפעיל הסדר, או לתת הוראות בדבר תיעודף השלות עומס בין מתקני התפלה, משיקולים תפעוליים ואחרים. זאת, מעבר לסמכות הכללית לתת כל הוראה שמטרתה להבטיח את מימוש הסכם ההתפלה, ושיכולה להיות נתונה לפרשנות במקרים ספציפיים שבהם רשות המים תדרוש מהמתפילים שלא להיענות לבקשת הפעלת הסדרי השלות עומס. בפועל הם לא מבקשים מרשות המים אישור בכל פעם שנגה מציעה להם להפעיל הסדר השלות עומס. כמו כן, גם במצבים שבהם משק המים הגיע כמעט לקצה גבול יכולת אספקת המים, כדוגמת אירוע השלות 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. השלות עומס ממתקני ההתפלה עלולות להקשות על אספקת המים בנסיבות מסוימות, ועלולות לגרום לבעיית רציפות באספקת המים בחלק מהאיזורים במדינת ישראל, בייחוד אם במשך כמה ימים רצופים מתקני ההתפלה משתתפים בהסדר ההשלה ומפסיקים את פעולתם לכארבע שעות ומעלה. בהתאם לעמדת נגה, אין הסדרה בכתב של התיאום בינה לבין רשות המים בהפעלת הסדרי השלות עומס של מתקני התפלה. הסדרת הסמכויות באופן מפורש וחד משמעי מקבלת משנה חשיבות בעת אירועי חירום, דוגמת איומים ביטחוניים שיכולים להשבית את מתקני ההתפלה, אם בשל פגיעה ישירה בהם ואם בשל פגיעה באספקת החשמל אליהם. הממצאים האמורים מצביעים על הצורך בהסדרה ברורה ומפורטת של הנושא.	• הרשות הממשלתית למים ולביוב בחוק המים ובהסכם הזיכיון קיימים מנגנונים להבטחת אספקת המים רציפה, שניתן להפעילם בעת הצורך, בשים לב לעלויות הכרוכות בכך. יחד עם זאת, בכל אירועי ההשלה עד היום, מנהלת ההתפלה ורשות המים לא נדרשו למנוע השלת עומס. עד כה השלות עומס בזמני ביקוש שיא לחשמל התנהלו באופן שאינו פוגע ברציפות אספקת המים ואיכות המים, לרבות אירועי השלה שהיו ב-2.6.23 (שהתארכו מן הרגיל). יצוין כי במקרים בהם ביצוע השלת העומס הקשה על תפעול המערכת, ניתנה הנחיה להפסיק את ההשלה, כפי שקרה באירוע ההשלה ב-2.6.23 בו הייתה אי ודאות לעניין קיצור ההשלה, ומתקן התפלה שורק א' קיבל הנחייה לחזור לייצר. הרשות מציינת כי במסגרת המכרזים האחרונים נבחן נושא השלות העומס והאם נדרש להגביל את הזכיינים, והוחלט שלא לעשות כן בשל הייקור במחיר ההתפלה שהגבלה זו צפויה לגרום. הנושא ישוב ויבחן גם במסגרת מכרזים עתידיים.

אסדרה של מתקני התפלת מי ים ופיקוח עליהם

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		1. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המים להסדיר באופן מפורש וחד משמעי את חובת המתפילים לבקש את אישורה כתנאי להפעלת הסדרי השלות עומס ואת סמכותה לאשר או למנוע הפעלת הסדרים של השלות עומס בין היתר משיקולי תפעול וניהול של משק המים, למשל לקבוע סמכות זו בהסכמים העתידיים עם המתפילים או ליזום הליך של אסדרה בכללי המים. אם לדעת רשות המים, הסמכויות הכלליות להבטחת אספקת מים רציפה הקבועות בחוק המים מאפשרות לה למנוע הצטרפות של המתפילים להפעלת הסדרי השלות עומס משיקולי תפעול וניהול משק המים, מומלץ שתהיה עמדה ברורה ומאושרת על ידי מועצת הרשות, שתפורסם לציבור, בעניין סמכויותיה בנושא, לרבות חובת המתפילים לפנות אליה לבקשת אישור בכל הפעלה של הסדרי השלות עומס, כדי שבמועד שבו יידרש להפעיל סמכויות כאמור, ניתן יהיה להפעילן מיידי. 2. עד לסיום הסכמי הזיכיון מומלץ כי רשות המים תפעל להסדרת פתרון שיביא לכך שהמתפילים יבקשו ממנה אישור להפעלת הסדרי השלות עומס בתקופת הסכמי הזיכיון כגון: באמצעות נוהל, גיבוש הסכמות וכיו"ב. עוד מומלץ כי רשות המים תביא את הנושא לדיון במועצת רשות המים.	
5	קבלת עדכונים מנגה על השלות עומס של מתפילים	נמצא כי משרד הבריאות אינו מקבל התראות או דיווחים על הפעלת הסדרי השלות עומס במתקן ההתפלה א' בזמן אמת. בשל כך אין בידי משרד הבריאות מידע הנדרש לצורך קבלת החלטות בזמן אמת כדי לשקול ליזום מעקב אחר איכות המים בעקבות הפעלת הסדרי השלות עומס, ובהתאם הוא אינו דורש דיגומים ונוקט פעולות כדי להבטיח את איכות מי השתייה בין היתר בהתייחס לערכי THM. על אף החשיבות שראויות רשות המים ומינהלת ההתפלה בעדכונים מלאים מראש ובזמן אמת על תכנון הפעלת הסדרי השלות עומס לצורך הערכות משק המים לקראת הפסקת פעולתם של מתקני התפלה, עד מועד סיום הביקורת לא הוסדרה העברת המידע בין נגה לבין רשות המים ומינהלת ההתפלה בנוהל מסודר המחייב את רשות המים, מינהלת ההתפלה ונגה.	• הרשות הממשלתית למים ולביוב הרשות תפעל לקדם מנגנון משותף עם נגה ומשרד הבריאות לקבלת דיווחים והתראות על הפעלת הסדרי השלות עומס. • משרד הבריאות ההמלצה מקובלת. המשרד יפעל מול רשות המים ומנהלת ההתפלה בנושא. • נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ הצורך בהשלות נובע מהעובדה כי היקף צריכת החשמל של מתקני ההתפלה הינו מהותי למשק החשמל ככל שהינו נמצא בהלימה לשעות בהן מנהל המערכת נדרש לבצע השלות יזומות. בהתאם, השלת מתקנים אלו, מסייעת לצרכי משק החשמל בעיתות מחסור, ומכאן שבחלק מהשעות קיים למתקנים תמריץ משמעותי

אסדרה של מתקני התפלת מי ים ופיקוח עליהם

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	1. כדי שמשרד הבריאות יוכל להעריך לאספקת מים באיכות הנדרשת לאוכלוסיה במצבי חירום, וכן כדי שלא יהיו במי השתיה חומרים מזיקים כמו טריהלומתנים גם בעיתות שיגרה וכדי לחזק את יכולת רשות המים לנהל את אספקת המים בכל אזורי הארץ ולוודא את רציפותה באירועי השלת עומס ממתקני התפלה, מומלץ כי משרד הבריאות, רשות המים, ומינהלת ההתפלה יפעלו במשותף כדי להביא למיסוד הסדרה ברורה ומפורטת בעניין כגון נוהל תיאום ביניהם. מומלץ שהסדרה כאמור תכלול בין היתר התייחסות לעניין העברת המידע בין נגה לרשות המים ובין רשות המים למשרד הבריאות בזמן אמת או סמוך לזמן אמת בנוגע להפעלת הסדרי השלות עומס. כמו כן מומלץ כי במסגרת הסדרה זו ישקל הצורך לכלול חובת התייעצות של רשות המים עם משרד הבריאות בעניין אישור הפעלת הסדרי השלת עומס במקרים שבהם לדעת משרד הבריאות עלולה להיות סכנה לבריאות הציבור. בהליך הכנת הסדרה כאמור, בין בנוהל ובין בדרך אחרת, לרבות בהסכמי הזיכיון, מוצע לעגן באופן מפורש גם את הסמכות של רשות המים ומינהלת ההתפלה בהתייעצות עם משרד הבריאות לאשר או למנוע את הפעלת הסדרי ההשלה או לקבוע סדרי עדיפות לגבי מתקנים שיושל מהם עומס, משיקולי סכנה לבריאות הציבור, בהתאם לנסיבות העניין. בייזום הליך הסדרה כאמור יש להביא בחשבון, נוסף על שיקולי תפעול משק המים ורציפות האספקה, את ההסדרים שעוגנו בהסכמי הזיכיון. 2. נוכח היעדר תנאים בהסכם הזיכיון המסדירים את סמכות רשות המים בנושא, מומלץ כי אגף החש"ל יקבע, בשיתוף רשות המים ומינהלת ההתפלה, הסדרים לגבי הנסיבות שבהן המתפילים יידרשו לבקש אישור של רשות המים לפני היענותם להפעלת הסדרי השלת עומס בהתקשרויות עתידיות עם מתפילים שיפעילו את מתקני ההתפלה שיקומו ועם מתפילים שייחתמו איתם הסכמים לאחר סיום תקופות הזיכיון של המתפילים הנוכחיים. 3. משרד מבקר המדינה ממליץ שרשות המים, מינהלת ההתפלה ומשרד הבריאות יפעלו לקביעת הסדר ולפיו רשות המים תודיע בזמן אמת, עם קבלת עדכון מנגה, למשרד הבריאות על השלת עומס מתוכננת ממתקני ההתפלה, לרבות מועד תחילת ההשלה ומועד סיומה, וכי רשות המים תעדכן את משרד הבריאות במקרה של הארכת זמן ההשלה. עוד מומלץ כי משרד הבריאות יוסיף	להסכים לביצוע השלה. והנ"ל בדומה להסדרים דומים הקיימים ברוב המדינות כאשר מערכת החשמל מגיעה לרמת רזרבות נמוכות ויש צפי לשיבושים ואמינות אספקת החשמל. ראה דוגמת מדינות טקסס וקליפורניה בשנים האחרונות. נוכח זאת, אין מקום לוותר על פתרון זה כאמצעי להפחתת הסיכונים למשק החשמל בעיתות מחסור גם בעתיד. יצוין, כי נכון להיום קיימת תקרה של השלת המתקנים של עד 10 פעמים בשנה למיתקן (40) שעות מצטברות בתלות של רישום המתקן להסדרה), וזאת בהליך מוסדר תוך מתן הודעה מראש. יובהר כי לעניין מימוש הסדרי השלת עומס, חברת "נגה", כבעלת רישיון לניהול מערכת החשמל, מתנהלת מול הצרכן שבהסדר ובאחריותו של הצרכן לוודא כי אין כל מניעה לביצוע השלה מכל סיבה שהיא, ולעשות את כל הבירורים והתיאומים הנדרשים מבחינתו לצורך כך. יחד עם זאת, נגה עומדת בקשר עם גורמים שונים ברשות המים, ועושה ככל שביכולתה כדי לסייע לרשות המים בצרכים שלה הקשורים למשק החשמל, מתוך ראייה מערכתית רחב נגה מבינה את הצורך של רשות המים להיות מעודכנת ולהיערך מבעוד מועד לאירועי השלות. ככל שיתאפשר הדבר, נגה תודיע מראש לרשות המים על כוונתה לעשות כן.

אסדרה של מתקני התפלת מי ים ופיקוח עליהם

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	בהנחיות שקבע למתקן א' ולשאר המתקנים את החובה לדווח לו בזמן אמת על השלות עומס.	
6	מתקני ההתפלה חדרה, שורק א' ופלמחים מספקים יחד כ-62% מהמים המותפלים, ובצירוף מתקן ההתפלה שורק ב', הסמוך 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 בכדי להגדיל את הסיכון לפגיעה באיכות מי הגלם. עם זאת, עד מועד סיום הביקורת רשות המים והמשרד להגנת הסביבה טרם מצאו פתרונות להזרמות הביוב והקולחים לנחלים אלה. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המים, למשרד להגנת הסביבה ולמשרד הבריאות למצוא פתרונות לצמצום הזרמת קולחים ושפכים לנחלים שורק וחדרה, מאחר שמלבד זיהום הנחלים על ידי קולחים ושפכים אלה, הם עלולים להגיע לאזורי היניקה של מתקני ההתפלה המספקים חלק ניכר ממי השתייה ולגרום להשבתתם בידי משרד הבריאות, ובמקרים מסוימים עלול עקב כך להיווצר קושי זמני באספקת המים.	• המשרד להגנת הסביבה יש תוכנית לביצוע באופן מידי לחיטוי עודפי הקולחים המוזרמים לנחל. נחל חדרה: לנחל חדרה מוזרמים שפכי תעשייה מטופלים ממפעל אינפינייה, בשפכים אלה אין שפכים סניטרים -במסגרת ועדת צווי הרשאה לנחל ופיקוח על המפעל המשרד פועל לצמצם את המזהמים בשפכים המטופלים המוזרמים. ככלל בנחלים עלולים לזרום שפכים כתוצאה מתקלות במערכת הביוב המשרד להגנת הסביבה מבצע סיורים לאיתור המפגעים וטיפול בהם באמצעות תאגידי המים והביוב ומפקח על עמידת התאגידים בתקנות המים (מניעת זיהום מים) (מערכת להולכת שפכים), תשע"ב-2011 לתחזוקה נאותה של מערכות איסוף והולכת השפכים ולמניעת זיהום מקורות מים. • הרשות הממשלתית למים ולביוב הדרישות למיקום ראשי היניקה הינן מחמירות ולוקחות בחשבון סיכוני זיהום מי-גלם. במקרים (המעטים) שבהם הייתה הפסקת ייצור, היא נבעה מזמירות מונעת של משרד הבריאות ולא מחוסר יכולת של המתקנים להתמודד עם הירידה באיכות מי הגלם. הזמינות של מתקני ההתפלה שנפגעה כתוצאה מאיכות מי גלם נמוכה כאמור היא שולית, ולא מעוררת קשיים באספקת מים. • משרד הבריאות על פי המציאות הנוכחית, כבר בתקופה הקרובה יוכפלו כמויות קולחים (ברמה שניונית) שיוזרמו בנחל שורק בשגרה, בשל אי יכולת של השפד"ן ומט"שים נוספים להתמודד עם כמויות השפכים שמועברים אליהם, ומערכות ההשבה והמאגרים לקלוט את הקולחים. נציין שלמשרד הבריאות נוהל בו קריטריונים לעצירת מתקני ההתפלה במידה ואיכות מי הים יורדת ו/או בהתאם להיקף הזרימה בנחלים ואיכות הזרמים.

אסדרה של מתקני התפלת מי ים ופיקוח עליהם

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המשרד אינו ממונה או אחראי על יצירת פתרונות לעודפי קולחים, הנושא נמצא באחריות בניהול ותכלול של רשות המים. משרד הבריאות לוחץ על קידום פתרונות בכל דרך אפשרית: בפניות חוזרות ונשנות לרשות המים, בדיונים בוועדות התכנון, ועוד.
7	היערכות לשינויי אקלים נמצא כי משרד הבריאות טרם ביצע את הסקר שנדרש לדעתו לעשות בעניין רעלני אצות ורעלנים אחרים המופרשים למים על ידי מיני פולשים נוכח משבר האקלים שעלול לגרום לפגיעה באיכות מי הגלם של מתקני ההתפלה, בין היתר בשל התרבות מיני פולשים אלו בים התיכון. על אף שלפי עמדת רשות המים עקב שינויי אקלים אירועי איכות מי ים צפויים להתרחש בשכיחות יותר גדולה, לסכן את אמינות אספקת המים ולהשפיע על הרציפות התפקודית של מתקני ההתפלה, במועד סיום הביקורת רשות המים לא השלימה את העבודה בעניין היערכות משק המים לשינויי אקלים, ולא הביאה אותה לאישור מועצת רשות המים. 1. על משרד הבריאות לפעול לביצוע הסקרים בנושא רעלני אצות ורעלנים אחרים המופרשים למים על ידי מיני פולשים באופן עיתי, ולהכין תוכנית להתמודדות עם התופעה ולפקח על יישומה. 2. על רשות המים להשלים את העבודה בעניין היערכות משק המים לשינויי אקלים ולהציגה לפני מנהל רשות המים ומועצת רשות המים, ועל בסיסה להכין תוכנית עבודה.	• הרשות הממשלתית למים ולביוב תחזיות מאזן המים של ישראל כוללים היערכות לשינויי האקלים, ואלה הוצגו בפני מנהל הרשות ומועצת הרשות. כמו כן, תכנית אב מעודכנת, הכוללת גם הנחות לגבי שינוי אקלים, צפויה להיות מובאת לאישור מועצת הרשות במהלך שנת 2025. • משרד הבריאות הנושא מוגש לאישור תוכניות עבודה ויקודם ככל שיאושר תקציב.
8	פיקוח, בקרה ודיווח על איכות המים - פיקוח בידי משרד הבריאות על אף שעל פי נוהל הפיקוח, תדירות הביקורת במתקני התפלה שהיקף הייצור שלהם גדול מ-30 מלמ"ק, צריכה להיות אחת לשנה לפחות, בפועל, עולה כי בשנים 2018 - 2023 באף אחד ממתקני ההתפלה לא נערכה בידי משרד הבריאות ביקורת לפחות פעם אחת בכל שנה כנדרש בנוהל. למשל, בשנים 2018, 2021 ו-2023 לא נערכו ביקורות בשני מתקני התפלה, ובשנת 2022 לא נערכו בידי משרד הבריאות ביקורות בשלושה מתקנים. זאת ועוד, בידי מטה משרד הבריאות אין דיווחים של המחוזות על ביצוע הביקורות. עוד נמצא כי משרד הבריאות לא כלל בנוהל הפיקוח הנחיה ללשכות הבריאות המחוזיות לערוך בדיקות מעבדה מיקרוביאליות או כימיות במתקני ההתפלה. בפועל, רק לשכת הבריאות המחוזית חיפה מבצעת בדיקות שדה כימיות של מדדים	• משרד הבריאות המשרד יעדכן את נוהל הפיקוח, כולל התאמת התדירות עפ"י ממצאי המתקן בעבר ובהתאם למשאבי הפיקוח הנדרשים.

אסדרה של מתקני התפלת מי ים ופיקוח עליהם

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		אחדים, ואף אחת מלשכות הבריאות המחוזיות אינה מבצעת בדיקות מעבדה במהלך הביקורות או שלא במהלכן. יצוין כי הבדיקות שנעשות במעבדה מדויקות יותר מבדיקות שדה. 1. מאחר שבפועל המחוזות אינם מבצעים ביקורת במתקני ההתפלה פעם אחת בשנה לפחות כנדרש בנוהל, מומלץ שמטה משרד הבריאות והמחוזות המפקחים על מתקני ההתפלה יכינו תוכנית רב-שנתית לביקורת בכל אחד ממתקני ההתפלה, וכי המטה יעקוב אחר יישומה. 2. מומלץ שמשרד הבריאות יקבע תבחינים לעניין תדירות הבדיקות השגרתיות הנדרשות במתקני ההתפלה השונים, חוץ מהתדירות המזערית של בדיקה אחת לשנה, על בסיס הניסיון שהצטבר עם המתפילים. לדוגמה, בקביעת תדירות הבדיקות במתפיל ב' מומלץ להביא בחשבון את החריגות החוזרות ונשנות במדדי העכירות בשנת 2023. 3. עוד מומלץ למשרד הבריאות להנחות את המחוזות לבצע בדיקות מעבדה מיקרוביאליות וכימיות במסגרת הביקורות, הבקרה והפיקוח שהם עושים במתקני ההתפלה. ולהביא בחשבון בין היתר שבדיקות מעבדה נותנות תוצאות מדויקות יותר מבדיקות שדה. עוד מומלץ להביא בחשבון שבעבר נמצאו מקרים שבהם במשך תקופה לא קצרה איכות המים של מתקני ההתפלה לא עמדה במדדים ובערכי הסף הנדרשים, והחריגות לא תמיד נצפו בתוצאות הבדיקות שדוגמים המתפילים, אלא בתוצאות הבדיקות של מקורות, שמטבע הדברים אינה מבצעת דיגומים במתקני ההתפלה בנקודות שבהן המתפיל נדרש לבצע אותם על פי ההנחיות לניטור (ראו דוגמה להלן בנוגע למתקן התפלה ב').	
9	מעקב ופיקוח לגבי דיגומים, דיווחים וסקרים תברואיים	נמצא כי לשכת בריאות מסויימת לא קיבלה ממתפיל ב' סקרים תברואיים לשנים 2020 - 2022. לשכת הבריאות העירה למתפיל ב' על אי-הגשת סקרים תברואיים כאלה בישיבה שהתקיימה בספטמבר 2023, אולם עד מועד סיום הביקורת היא לא קיבלה סקרים תברואיים כאמור. על אף שעל פי נוהל הפיקוח נדרשת ביקורת משרדית באמצעות הלשכות המחוזיות של משרד הבריאות על מתקני ההתפלה, הכוללת בין היתר מעקב אחר ביצוע דיגומים על ידי המתפיל ואחר תוצאות הדיגומים אחת לרבעון ואף אחת לשנה, בפועל נמצא כי בלשכת הבריאות	• משרד הבריאות ההמלצה מקובלת

אסדרה של מתקני התפלת מי ים ופיקוח עליהם

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		האמורה לא נעשה מעקב מלא אחר ביצוע הדיגומים ותוצאותיהם, כנדרש על פי נוהל הפיקוח. על משרד הבריאות להקפיד כי מתקני ההתפלה יגישו לו סקרים תברואיים כנדרש ולעקוב באופן שוטף אחר קבלת הדיווחים האחרים מהמתפילים. מומלץ שמשרד הבריאות יבחן את צורכי כוח האדם בלשכת הבריאות האמורה בהקשר של ביצוע כלל פעולות הפיקוח הנדרשות על איכות המים של מתקני ההתפלה, בהתאם להנחיות המטה של משרד הבריאות.	
10	הפיקוח ביד' רשות המים ומינהלת ההתפלה - בדיקות פתע	1. בדיקות פתע ברמה נמוכה של פעם או פעמיים בשנה, למעט במתקן התפלה ה', משקפת העדר שימוש בכלי חשוב שעומד לרשות מינהלת ההתפלה כדי לוודא שמי השתיה המותפלים יהיו באיכות הנדרשת. 2. ועדת הבדיקה שמינה שר האנרגיה דאז במאי 2019 בעקבות חריגות באיכות המים במתקן ההתפלה שורק א' במשך תקופה ממושכת, קבעה בין היתר כי המדינה לא השתמשה מספיק בכלים שברשותה לביצוע בדיקות מדגמיות אקראיות לאיכות המים. הוועדה המליצה בין היתר כי מינהלת ההתפלה תבצע "בדיקה יזומה, בתדירות גבוהה ובמועדים משתנים, של איכות המוצר במתקני ההתפלה". אף על פי כן בבדיקות נמצא כי אף שעברו יותר מארבע שנים מהגשת המלצות ועדת הבדיקה, בפועל, עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2023, רשות המים לא החלה לבצע בדיקות אקראיות "בתדירות גבוהה", כאמור בהמלצת ועדת הבדיקה. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המים ומינהלת ההתפלה לפעול ללא דיחוי ליישום המלצת ועדת הבדיקה לבצע בדיקות אקראיות בתדירות גבוהה.	• הרשות הממשלתית למים ולביוב המלצה מיושמת כבר מתחילת שנת 2024: תדירות הבדיקות בכלל המתקנים גדלה משמעותית, וכיום היא גדולה פי 10 מאשר בשנים קודמות.
11	שימוש בדוגם אוטומטי	על אף היתרון של שימוש בדוגם אוטומטי, המאפשר ביצוע 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	• הרשות הממשלתית למים ולביוב בכל המתקנים קיים דוגם אוטומטי, שמועדי הדיגום שלו נקבעים מראש. הרשות מקדמת פתרון להפעלת הדוגם האוטומטי מרחוק בכל המתקנים - הרכיבים לכך נרכשו והתקנתם צפויה להסתיים עד לסוף רבעון שני של 2025.

אסדרה של מתקני התפלת מי ים ופיקוח עליהם

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	לארבעה מתוך חמישה מתקני ההתפלה הגדולים ונדרשת אצלם גישה פיזית לצורך ביצוע דגימות אקראיות. כדי שתהיה אפשרות לבצע בדיקות פתע בכל עת באמצעות דוגם אוטומטי, מומלץ שמינהלת ההתפלה תקדם הפעלת דוגם אוטומטי בכל אחד ממתקני ההתפלה הגדולים, ואף תערך להפעלת דוגם אוטומטי במתקני ההתפלה העומדים לקום בשנים הבאות, כמו מתקן שורק ב' ומתקן גליל מערבי.	
12	ועדת הבדיקה מצאה כי מד כלוריד רציף, המזרים מידע באופן רציף, מאפשר לרשות המים להפעיל בקרה ואכיפה אפקטיביות יותר. כאשר בדיקה אקראית מצביעה על חריגה, מאפשר מד כלוריד רציף להשוותה לבדיקות רציפות, ולפיכך יש אפשרות לנקוט נגד המתפיל אמצעי אכיפה על פני כל התקופה שבה סיפק מים בחריגה מהמותר. לעומת זאת, בהיעדר מד רציף הפעלת אמצעי האכיפה על המתפיל מוגבלת לאותה נקודת זמן שבה נעשתה הבדיקה האקראית, בהיעדר אפשרות להשוות את החריגה בבדיקה האקראית לבדיקות שנעשו בפרק זמן. על אף המלצת ועדת הבדיקה, כי בכפוף לכך שהבדיקות לגבי מד ריכוז הכלוריד הרציף יוכיחו את אמינותו, מינהלת ההתפלה תבחן אם לחייב את כלל המתקנים לרכוש מדים הבודקים את ריכוז הכלוריד באופן רציף. ועל אף ממצאי הוועדה כי החריגות הניכרות על פני תקופה ומצגי השווא בנוגע לכלורידים, לא אותרו באמצעות האינדיקציה של המוליכות, בסוף תקופת הביקורת עדיין לא הייתה חובה להתקין מד כלוריד רציף במתקני ההתפלה, ובפועל למינהלת ההתפלה אין מד כלוריד רציף כאמור במתקני הדיגום שלה במתקני ההתפלה. 1. מומלץ שמינהלת ההתפלה תמשיך לבחון מפעם לפעם את האמינות של המד הרציף של כלורידים ואת יעילות השימוש בו בין היתר נוכח המלצות ועדת הבדיקה בעניין מד הכלוריד הרציף, ונוכח ההתפתחויות הטכנולוגיות במשך השנים. 2. עוד מומלץ כי בהתקשרויות עם מתפילים בעתיד, בין בשל תום הזיכיון במתקני ההתפלה הקיימים ובין לגבי מתקני התפלה חדשים שיוקמו, תבחן ועדת המכרזים להתפלת מי ים שבמשרד האוצר את האפשרות להוסיף לתנאי הסכם הזיכיון חוב של המתפילים להתקין מד רציף של כלורידים.	• הרשות הממשלתית למים ולביוב ועדת המכרזים ומנהלת ההתפלה ימשיכו לבחון, מעת לעת, את הטכנולוגיות הקיימות בשוק למדידת איכות ומליחות המים.

אסדרה של מתקני התפלת מי ים ופיקוח עליהם

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
13	אמצעי אכיפה בידי משרד הבריאות - אכיפת חובות הדיווח	אף שבנוהלי משרד הבריאות נקבעו חובות המתפילים לדווח מיידית בין היתר על כל תופעה חריגה במתקן ההתפלה, לרבות תקלות מהותיות ותהליכיות שעלולות להשפיע על איכות המים, נמצא כי בפועל, בכל חמש הדוגמאות (אי-דיווח על שמיכל 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 מידי של מתפיל ג' על אירוע דליפת תזקיך דלק לים בסמוך למתקן ההתפלה באוקטובר 2020; עיכוב בדיווח מידי של מתפיל ד' על תקלה שגרמה לעליית רמת העכירות במים המסופקים במאי 2023; ואי-דיווח מידי של מתפיל ג' על כמה אירועים בהם הופסקה פעולת מתקן ההתפלה ליותר מ-12 שעות, (לרבות אי-דיווח על פעולות החזרה לשגרה) המתפילים לא קיימו את חובות הדיווח האמורות מייד לאחר שגילו את התקלה או התופעה החריגה או החריגה מערכי הסף, ובשתיים מהדוגמאות אף לא קיימו את חובות הדיווח כלל. נמצא כי בכל חמש הדוגמאות שהובאו לעיל, שבהן לדעת משרד הבריאות המתפילים לא קיימו את חובות הדיווח שלהם מייד לאחר שגילו את התקלה או התופעה החריגה או החריגה מערכי הסף, לרבות הדוגמה של אי דיווח על מיכל מי מוצר פתוח שנמצאה בו לשלשת ציפורים, 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 שאמצעי האכיפה שיש כיום בידי משרד הבריאות לאכיפת חובות הדיווח, כגון מאסר או קנס, מצריכים ניהול הליך פלילי, דבר שעלול להתמשך זמן לא מועט, ואינם מאפשרים הרתעה אפקטיבית לגבי הפרות חובות 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. מכאן החשיבות שלצד אמצעי האכיפה הקיימים, יקבעו אמצעי אכיפה מתאימים כלפי מתפיל בהליך קצר ופשוט (ובכלל זה הליך שאינו פלילי) שיהיה בו כדי להרתיע באופן אפקטיבי מפני הפרת חובות הדיווח שחלות על המתפיל מתוקף פקודת בריאות העם, תקנות בריאות העם וההנחיות לניטור.

אסדרה של מתקני התפלת מי ים ופיקוח עליהם

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		1. לדעת משרד מבקר המדינה, אם משרד הבריאות חשב שהיה על המתפיל לדווח על המפגעים הנובעים מכך שמכל אגירת מי המוצר לא היה סגור ונמצאה בו לשלשת ציפורים, ראוי היה שיפעיל אמצעי אכיפה שבידו בהתאם. 2. נוכח אי הבהירות העולה מתגובת מתפיל ד' בעניין מועד הדיווח המידי, מומלץ כי משרד הבריאות ירענן ויבהיר למתפילים את הנחיותיו לעניין פרק הזמן מהמועד שבו נודע למתפיל על התקלה ועד למועד שבו עליו לדווח עליה למשרד הבריאות. 3. על כן מומלץ כי משרד הבריאות ישקול ליזום הליך שיעגן בחקיקה סמכויות אכיפה מתאימות ואפקטיביות במקרים שבהם המתפילים מפירים את חובת הדיווח, כגון סמכות להטיל קנס מינהלי או עיצומים כספיים.	
14	אמצעי האכיפה שבידי רשות המים ומינהלת ההתפלה - פיצויים הסכמיים בגין אי-דיווח על אירוע עכירות מתמשך	במתקן התפלה ב' התרחשו 18 אירועי עכירות גבוהה בשנת 2023, ובמרביתם נמדדה עכירות גבוהה מ-1 ע"ן. רמה שחייבה לא רק דיווח למשרד הבריאות, אלא גם עצירת האספקה על ידי המתפיל. המתפיל דיווח רק על מקצת מאירועי עכירות אלה, וזאת רק לאחר פניית רשות המים, ולא עצר את פעילות המתקן כנדרש. על אף שבהסכם 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 מופחת בסכום של כמה עשרות אלפי ש"ח בלבד. יש חשיבות רבה לדיווחיו של מתפיל ללא דיחוי על עכירות. זאת נוכח הסיכון שהעכירות עלולה להיות מלווה בזיהום מיקרוביאלי; מאחר שהמאסדרים מסתמכים בעניין בדיקות האיכות המיקרוביאלית של המים במהלך תהליך ההתפלה על המתפיל בלבד; ונוכח הפגיעה האפשרית בבריאות הציבור ובמשק המים עקב אספקת מים שאינם באיכות הנדרשת בתקנות בריאות העם. משרד מבקר המדינה מעיר כי אספקת מים מותפלים לאורך תקופה ממושכת אף שאינם עומדים בתקני משרד הבריאות ובתנאי הסכם הזיכיון, ללא דיווח של המתפיל למשרד הבריאות ולמינהלת ההתפלה על אירועי העכירות כנדרש, ללא עצירת אספקת המים מהמתקן	• הרשות הממשלתית למים ולביוב המנהלת עירנית לאירועי חריגות בעכירות, ובמקרים המועטים בהם הזכיון נכשל בדיווח, בוצעו פניות לזכיון תוך שימוש באמצעי האכיפה העומדים לראשות המנהלת ובשיקול דעתה של המנהלת בהתאם למקרה הספציפי.

אסדרה של מתקני התפלת מי ים ופיקוח עליהם

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	כנדרש, ולמרות החשיבות הרבה של דיווחים עדכניים וללא דיחוי מהמפתיל כנדרש על פי נוהל משרד הבריאות, היא חמורה ומחייבת את מינהלת ההתפלה בנקיטת צעדים מרתיעים של ממש. מומלץ שמינהלת ההתפלה תנקוט את כל אמצעי האכיפה העומדים לרשותה במקרים של אי דיווח על חריגות, כדי להשיג הרתעה אפקטיבית וכדי שתופעה כזו של אי-דיווח על חריגות ואספקה חוזרת ונשנית של מים לא ראויים למערכת המים הארצית לא תישנה.	
15	נמצא כי סכומי הפיצויים המוסכמים שהושתו על המתפלים בגין מים שסופקו באיכות החורגת מערכי הסף שנקבעו בהסכמי הזיכיון נמוכים ולא הרתיעו מתפילים באופן אפקטיבי מחריגות נוספות. 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. מומלץ כי לקראת סיום הזיכיון של המתפילים, מינהלת ההתפלה ורשות המים ישנו את סכום הפיצויים המוסכמים שנקבעו בהסכמי הזיכיון, או את שיטת חישובם, כך שהסכומים שישולמו עבור חריגה מהמדדים יהיו אמצעי אפקטיבי להרתעה מחריגות מערכי הסף הקבועים בהסכמי הזיכיון.	אמצעי האכיפה שבידי רשות המים ומינהלת ההתפלה - פיצויים הסכמיים בגין חריגות באיכות המים
16	אף שחובת הקמת מתקן החלוץ (פיילוט) לבחינת מידת הישימות של טכנולוגיות להוספת מגנזיום למי שתייה עד ספטמבר 2018 נקבעה בתקנות בריאות העם לפני כעשור, היא לא קוימה על ידי משרד הבריאות, משרד האוצר, משרד החקלאות, משרד האנרגיה ורשות המים, שהתקנות קובעות שנציגיהם ישתתפו בצוות היגוי לקביעת מתווה מתקן החלוץ - ולא חלה התקדמות משמעותית בהקמת מתקן החלוץ, ואף אין צפי לתחילת הקמתו. זאת, על אף עמדת משרד הבריאות שיש צורך בהוספת מגנזיום למי ים מותפלים. משכך נמנע מהציבור להנות מהיתרונות הבריאותיים הגלומים בצריכת המגנזיום באופן שוטף בשתיית	חוסר מגנזיום במים המותפלים והשפעתו על בריאות הציבור
	• הרשות הממשלתית למים ולביוב החריגות מהערכים בהסכמי הזיכיון הם בערכים נמוכים משמעותית מערכי הסף של משרד הבריאות. אין חולק על הטענה שקנסות מחמירים יותר מספקים הרתעה גדולה יותר, אך במקביל החמרה בקנסות צפויה להביא לייקור מחיר ההתפלה, על כל המשתמע מכך. בניגוד לעמדת הביקורת, העובדות מוכיחות כי הקנסות שהושתו בפועל מספקים הרתעה אפקטיבית מחריגות מערכי סף. חריגות האיכות במתקנים הן מצומצמות ומעידות על כך שהקנסות הקיימים מספקים את ההרתעה הנדרשת.	
	• הרשות הממשלתית למים ולביוב בימים אלה (אוק' 2024) מקודם פיילוט להמסת דולומיט על מנת להעשיר את המים במגנזיום. • משרד הבריאות המשרד קידם סקר לבחינת מצב המגנזיום במי השתייה ופרסם לציבור את המידע בשקיפות עם המלצות לגבי תוספת מגנזיום בתזונה או בתכשירים.	

אסדרה של מתקני התפלת מי ים ופיקוח עליהם

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	המים המותפלים. בביקורת הנוכחית נמצא כי משרד הבריאות, משרד האוצר, משרד החקלאות, משרד האנרגיה ורשות המים, שהתקנות קובעות שנציגיהם ישתתפו בצוות היגוי לקביעת מתווה מתקן החלוץ, לא הביאו לסיום ביצוע הפיילוט של הוספת מגנזיום למי שתייה כנדרש בתקנות ועד מועד סיום הביקורת לא קבלו החלטות ולא ביצעו פעולות כגון: בחירת חברת הייעוץ שתלווה את הקמת הפיילוט ותפעולו, החלטה בדבר הגורמים שיממנו את הקמת הפיילוט ואופן התיקצוב, התחלת ההליך הסטטוטורי והחלטה באיזה הליך ייבחר הקבלן המבצע את הפיילוט. 1. מומלץ כי משרד הבריאות, רשות המים, משרד האוצר, משרד החקלאות ומשרד האנרגיה ישלימו את הקמת מתקן החלוץ (פיילוט) כנדרש בתקנות בריאות העם. זאת, כדי לבחון את מידת השימויות של הטכנולוגיות השונות להוספת מגנזיום למים מותפלים ולקבל החלטה בעניין זה. 2. נוכח העיכוב המתמשך של יותר מעשור ביישום תקנות בריאות העם בעניין מתקן החלוץ, וכפועל יוצא מכך העיכוב המתמשך בהחלטה אם להוסיף מגנזיום למים מותפלים, מומלץ שבתקופת הביניים - לאחר שיוקם מתקן החלוץ ויוסקו מסקנות מהפעלתו, ועד שיוחלט אם להוסיף מגנזיום למים המותפלים - משרד הבריאות יפרסם לציבור מידע בדבר חסרונם של מגנזיום במים מותפלים, ההשפעות שיש לכך והמלצות על תזונה או דרך אחרת להשלמת החוסר כאמור. זאת, לצורך קידום בריאות הציבור ומניעת תחלואה שעלולה לסכן חיי אדם. 3. מומלץ כי אגף תקציבים ישתף פעולה עם משרד הבריאות, רשות המים, משרד החקלאות ומשרד האנרגיה כדי להשלים את הקמת מתקן החלוץ (פיילוט) כנדרש בתקנות בריאות העם, כדי שתתקבל החלטה בעניין על בסיס המידע הרלוונטי הנדרש כאמור בתקנות. 4. עוד מומלץ למשרד הבריאות לקדם הליך תיקון לתקנות בריאות העם שבו ייקבעו מועדים מעודכנים להקמת מתקן החלוץ ולקבלת החלטה בעניין הוספת מגנזיום למים מותפלים, ואופן המימון, בייחוד נוכח הנזק הבריאותי האפשרי בשל אי ההוספה, כעולה מהבדיקה שעשה משרד הבריאות.	המשרד מקדם הליך תיקון לתקנות בריאות העם שעוסק בהקמת מתקן החלוץ ואפשרות של ספקי המים להוסיף מגנזיום למים מותפלים. המשרד ורשות המים נמצאים בהליכים של תכנון מתקן חלוץ בשטח של חברת מקורות.

אסדרה של מתקני התפלת מי ים ופיקוח עליהם

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
17	היערכות לתום הזיכיון של מתקני ההתפלה דיוני הפקת לקחים מתקיימים בסיומו של הליך מכרזי וכחלק מההיערכות לכל מכרז חדש. במינהלת ההתפלה לא נמצאו פרוטוקולים של דיוני הפקות לקחים שוטפים של מינהלת ההתפלה, מתוך סוגיות שעלו במהלך הפיקוח על ההפעלה השוטפת של מתקני ההתפלה בהיבטים השונים ולא נמצאו במינהלת ההתפלה מסמכים המרכזים את כלל הפקות הלקחים מתוך הדיווחים, הביקורות, הסיורים והשיבות עם המתפיל. 1. מאחר שלעתים עוברות שנים בין המועד שבו מתגבשים לקחים ותובנות מההתקשרויות ומהפיקוח על ההפעלה השוטפת של מתקני ההתפלה, לבין המועד שבו יש צורך להכין מסמכי התקשרות שעל בסיסם ייכרת חוזה חדש, מומלץ כי מינהלת ההתפלה תערוך מעת לעת דיוני הפקת לקחים ותתעד את ריכוז הלקחים שהופקו, כדי שבבוא העת יישמר זיכרון ארגוני לגביהם, דבר שיוכל לסייע בהכנת מסמכי התקשרויות עתידיות. 2. נוסף על כך מומלץ שרשות המים, אגף החשכ"ל ומינהלת ההתפלה יקיימו הליך סדור של הפקת לקחים מממצאי דוח זה, ויטמיעו את הלקחים במסמכי התקשרויות עתידיות וכן בנהלי האסדרה והפיקוח של רשות המים ומינהלת ההתפלה לגבי ההקמה והתפעול השוטף של מתקני ההתפלה.	
18	מתקן ההתפלה באשקלון - היערכות לתום הזיכיון אף שתום הזיכיון של מתפיל אשקלון חל במאי 2027, עד מועד סיום הביקורת החשכ"ל ורשות המים לא קבעו תוכנית הכוללת לוח זמנים ואבני דרך לכל הפעולות הנדרשות במסגרת ההיערכות לתום הזיכיון של מתפיל אשקלון, לרבות שידרוג המתקן הקיים ומועדי השבתתו, לצורך שיפוץ המתקן וחיבור התשתיות המשותפות של שני המתקנים. 1. מומלץ שהחשכ"ל ורשות המים יקבעו תוכנית סדורה עם אבני דרך ולוח זמנים לכל הפעולות הנדרשות במסגרת ההיערכות לתום הזיכיון, לרבות הליכי בחירת הזכיין הבא. עוד מומלץ שרשות המים תמשיך בהליכי ההיערכות לתום הזיכיון בשים לב לצורך לעמוד במועדים הנדרשים כדי לסיים את ההיערכות עד מאי 2027. 2. במקביל, מומלץ שרשות המים, בשיתוף מקורות, ימצאו את הדרכים להיערך לאספקת מים בשנה שבה מתקן ההתפלה	

אסדרה של מתקני התפלת מי ים ופיקוח עליהם

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		אשקלון צפוי להיות מושבת, וזאת בלי לפגוע במקורות המים הטבעיים.	
19	מתקן ההתפלה בפלמחים - היערכות לתום הזיכיון	עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2023, אגף החשכ"ל, רשות המים ומינהלת ההתפלה עדיין לא החליטו אם וכיצד המדינה מעוניינת לקדם, אם בכלל, את המשך פעילות מתקן ההתפלה פלמחים לאחר סיום הזיכיון בשנת 2029, או לוותר על כושר ייצור מותקן של 90 מלמ"ק בשנה בתוספת הרחבה פוטנציאלית. יתר על כן, עד דצמבר 2023 אף לא התקיים דיון של מועצת רשות המים או רשות המים או מינהלת ההתפלה לגבי עמדת המדינה בנושא. על אף מועד סיום הזיכיון, שנת 2029, והתקופה הממושכת שנדרשת להקמת מתקן התפלה, נמצא כי חוץ מהפגישה הבלתי פורמלית שהתקיימה באוגוסט 2023, בין יו"ר מינהלת ההתפלה לבין נציג הבעלים של הקרקע שעליה נבנה מתקן ההתפלה, עד מועד סיום הביקורת החשכ"ל ומינהלת ההתפלה עדיין לא קיימו הליכים משמעותיים מול בעלי הקרקע ובעלי מתקן ההתפלה לגיבוש הסכמות בנושא ועדיין לא היו מפגשים או התכתבויות עם כל גורם שהוא בנושא. זאת, על אף המורכבות הרבה בהיערכות לתום הזיכיון של מתקן ההתפלה פלמחים, הנובעת מהבעלות הפרטית על זכות החכירה לדורות בקרקע שעליה מוקם המתקן ומהבעלות הפרטית על המתקן עצמו. 1. מומלץ שאגף החשכ"ל, מינהלת ההתפלה ורשות המים יפעלו בהקדם לייזום דיונים בדרגים הבכירים, לצורך קבלת החלטות לגבי עמדתה של המדינה בעניין אם וכיצד להמשיך את פעילותו של מתקן פלמחים לאחר סיום הזיכיון. בין היתר, מומלץ להחליט האם המדינה מעוניינת לרכוש זכויות בקרקע ובמתקן ההתפלה, אם היא מעוניינת להרחיב את המתקן, ואם לחדש את הזיכיון במתקן לתקופה נוספת או להפסיק את פעילותו. 2. בשל המורכבות העולה מהבעלות הפרטית על זכויות החכירה לדורות בקרקע והבעלות הפרטית על מתקן פלמחים עצמו, ההחלטה בדבר המשך פעילות המתקן והרחבתו תלויה לא רק במדינה. בנסיבות אלה על אגף החשכ"ל ומינהלת ההתפלה לטפל בעניין ולקבל החלטות בעוד מועד, שכן דחייה של הטיפול וההחלטות בעניין עלולה להביא לכך שסד הזמנים יאלץ אותם	

אסדרה של מתקני התפלת מי ים ופיקוח עליהם

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לפעול בחופזה ולקיים הליך קבלת החלטות שאינו מיטבי. הדבר אף עלול להגדיל את העלות המועמסת על תעריף המים לצרכן. 3. כל עוד אין מתווה לפתרון ואין עמדה ברורה בנושא, מומלץ כי אגף התכנון ברשות המים יביא בחשבון שייתכן שמתקן ההתפלה פלמחים לא ימשיך לפעול אחרי תום הזיכיון, ועקב כך עלול להיווצר מחסור של 90 מלמ"ק שלא הובא בחשבון בתוכנית הפיתוח של משק ההתפלה שהוצגה למועצת רשות המים ביוני 2023.	

פרק רביעי

שלטון מקומי

פרסום וניהול של מכרזי מסגרת ברשויות מקומיות ובתאגידים עירוניים

הערה כללית: הליקויים הנוספים בפרק זה מיוחסים לשלטון המקומי, ומשכך לא נדרשו תגובות המבוקרים לליקויים אלה.

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	דיני המכרזים בשלטון המקומי אינם מסדירים את עריכתו של מכרז מסגרת ברשויות המקומיות. בעוד שלשלטון המרכזי נקבעה מסגרת נורמטיבית מפורטת לפרסום וניהול מכרזי מסגרת - בחקיקה משנית ובהנחיות מינהליות - משרד הפנים לא קבע מסגרת נורמטיבית דומה לרשויות המקומיות ולתאגידים העירוניים. בכדי לסייע לקיום פעילות תקינה, מוסדרת, שוויונית ושקופה גם ברשויות המקומיות ובתאגידים העירוניים, על משרד הפנים לבחון את הצורך בעדכון החקיקה החלה על השלטון המקומי ובאימוץ העקרונות שנקבעו במסגרת הנורמטיבית החלה על השלטון המרכזי, בשינויים המתחייבים, ובין היתר בכל הנוגע לניהול מכרזי מסגרת, תוך התאמתם גם לשינויים שחלו בחלוף הזמן וכן תוך ביצוע התאמות לשעת חירום. עד להסדרת הנושא בחקיקה, מוצע למשרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות ואת התאגידים העירוניים על אודות אופן ניהול הליך מכרז מסגרת. זאת כדי להבטיח שמירה על ההליך התחרותי ואת קיומם של ערכי השוויון וההגינות העומדים ביסוד שיטת המכרזים. משרד מבקר המדינה מדגיש לפני משרד הפנים כי הפרשנות שהרשויות המקומיות והתאגיד העירוני שנבדקו העניקו לאופן ביצוע מכרזי מסגרת וניהולם, הביאו לפגיעה בעקרונות השוויון, ההגינות, השקיפות והתחרות ומחדדות הצורך באסדרתם. היעדרן של הוראות חקיקה או הנחיות הנוגעות לרשויות מקומיות ולתאגידים עירוניים עשויות להיות מכשלה לפעילותם, נוכח היקפם הכספי הגדול של מכרזי המסגרת.	• משרד הפנים הנושא ייבחן על ידי המשרד. בין השאר, תיבחן הסוגיה האם בכלל קיים צורך בהנחיית התאגידים העירוניים לאור העובדה כי הכללים של מכרזי המסגרת דומים לכללים של מכרזים המעוגנים בדיני עיריות מכרזים ובהנחיות המשרד ובשינויים המחויבים בתאגידים העירוניים.
2	עולה כי אף שנקבע בחוק חובת מכרזים הצורך בהתקנת תקנות לעניין עסקאות של תאגיד מקומי, נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת בדצמבר 2023, ובחלוף יותר מעשרים שנה מהמועד שנקבע להתקנת התקנות (עד פברואר 2003), הן טרם הותקנו. משכך, לא נקבעו בד"ן	• משרד הפנים תוקנו תקנות בנושא והוגשו לכנסת. ועדת חוקה, חוק ומשפט ביקשה להגיע להסמכות מרכז שלטון מקומי ואיגוד התאגידים, ואנו עובדים על כך בימים אלה.

פרסום וניהול של מכרזי מסגרת ברשויות מקומיות ובתאגידים עירוניים

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	כללים מסוימים על אודות ניהול מכרזי מסגרת בתאגידים 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 ביקורת משרד מבקר המדינה בנושא מהשנים 2005, 2010, 2015, הוא טרם התקין תקנות כאמור או קבע כללים מסוימים לקיום מכרזים בתאגידים העירוניים. זאת למרות מספרם הרב של התאגידים העירוניים והיקף פעילותם הכספית הנרחבת. על משרד הפנים לפעול להתקנת התקנות לעניין עסקאות של תאגיד מקומי ולהסדיר כללים לקיום מכרזים בתאגידים העירוניים, בשים לב לאסדרה הקיימת במדינה.	
6	נמצא כי עיריית יבנה וקריית ביאליק והחברה לפיתוח פתח תקווה, שפרסמו מכרזי מסגרת בשנים 2018 - 2022, עשו זאת בלי שהסדירו בנוהל את הליכי הפרסום והניהול של מכרזים מסוג זה. לעיריית יבנה וקריית ביאליק ולחלפ"ת לא היו מסמכים המנמקים את החלטתן לערוך מכרז מסגרת, בהיותו המנגנון היעיל ביותר, לגבי כל 22 ממכרזים שנבדקו. נמצא כי ביד' מחלקות הגזברות של עיריית יבנה וקריית ביאליק פירטו של הזמנות עבודה לפי שם הספק, אך אין להן רישום המפרט אילו הזמנות עבודה הוצאו מכוח מכרזי המסגרת שפרסמו בין השנים 2018 - 2022. נמצא כי בחלפ"ת, המנהלת מכרזים שבהם לעיתים קיימים פרקים שונים אחדים, 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. בתקנות העיריות מכרזים אין הוראות לעניין משך תקופת ההתקשרות המרבית במסגרת מכרזים בכלל ומכרזי מסגרת בפרט.	• משרד הפנים אין מקום להשוואה בין תקופת המכרז במכרזים משותפים לפי חוזר המנכ"ל או לפי תקנות חובת המכרזים (התקופה שבמהלכה ניתן להתקשר בהסכם או בהזמנת עבודה ספציפית עם זוכה), לבין משך תקופת ההתקשרות המרבית בעקבות מכרזי הרשויות המקומיות (משך ההסכם או הזמנת העבודה הספציפית שמבוצעת מכוח מכרז המסגרת). חלק מההנחיות המצוינות לעיל, יוסדרו במסגרת התקנת תקנות המכרזים לתאגידים עירוניים המצוינות לעיל. לאחר התקנת התקנות, המשרד יבחן את האפשרות להנחות את התאגידים בסוגיות נוספות שצינו ובאחרות, בכדי להשלים את הנהלים התקינים המחייבים במכרזי מסגרת.

פרסום וניהול של מכרזי מסגרת ברשויות מקומיות ובתאגידים עירוניים

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	מומלץ כי הנחיות משרד הפנים לרשויות המקומיות לעניין מכרזי מסגרת יכללו, בין היתר, הנחיה לרשויות המקומיות ולתאגידים העירוניים שהחליטו לערוך מכרז מסגרת לנמק ולתעד את החלטתם זו; הנחיה לפרסם את מכרזיהם באתרי המרשתת שלהם ולעניין מועד הפרסום ומשכו; כללים לרשויות המקומיות ולתאגידים העירוניים לקיים בקרה על היקף העבודות שהוציאו מכוח מכרזי המסגרת שפרסמו; הנחיה בדבר משך ההתקשרות המרבי באמצעות מכרזי מסגרת, ברמה שמצד אחד תיתן הזדמנות לספקים נוספים להשתתף במכרזי הרשות המקומית והתאגיד העירוני, ומן הצד האחר תאפשר לחסוך במשאבים הנדרשים לפרסום ולניהול של מכרזי מסגרת באמצעות צמצום תכיפותם.	
18	נמצא כי בכל 22 מכרזי המסגרת שנבדקו בעיריות יבנה וקריית ביאליק ובחלפ"ת לא צורף למסמכי המכרז אומדן של המכרז, וכי עיריית יבנה, עיריית קריית ביאליק וחלפ"ת לא קבעו כללים ונהלים המסדירים את אופן חישוב הערבות ודמי ההשתתפות הנדרשים במכרזי המסגרת שהם מוציאים. כך, בהעדר אומדן של היקף המכרז, לא ניתן לבחון האם הערבות ודמי ההשתתפות אותם גבו עיריות יבנה וקריית ביאליק וחלפ"ת עומדות בקנה אחד עם המלצת מרכז השלטון המקומי. גובה דמי הערבות במכרזי המסגרת של עיריות יבנה וקריית ביאליק ושל החלפ"ת שנבדקו נע בין 0 ש"ח ל-200,000 ש"ח, וגובה דמי ההשתתפות בהם נע בין 0 ש"ח ל-2,500 ש"ח. למכרזי המסגרת לא צורף אומדן ומשכך לא ניתן לבחון האם הללו עומדים בקנה אחד עם המלצת מרכז השלטון המקומי. עוד עולה כי ההחלטות על גובה דמי הערבות ודמי ההשתתפות נקבעו בהיעדר כללים לקביעת הסכומים הללו בכל מכרז ומבלי שהחלטות אלו נומקו. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לתת את דעתו לעניין קביעת שיעור הערבות וסכום דמי ההשתתפות הנדרשים במכרזי מסגרת של הרשויות המקומיות	ערבות מכרז ודמי השתתפות

פרסום וניהול של מכרזי מסגרת ברשויות מקומיות ובתאגידים עירוניים

תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים	כותרת	
והתאגידים העירוניים, נוכח הקושי לגזור את סכומי גובה הערבות ודמי ההשתתפות מהיקף מכרזי המסגרת, אשר היקפם הכספי לא נאמד בעת פרסומם, ונוכח היעדר כללים לקביעת הסכומים הללו במכרזי המסגרת של עיריות יבנה וקריית ביאליק ושל חלפ"ת. עוד מומלץ בעניין זה לשקול איסור או הגבלה של גביית ערבות ודמי השתתפות במכרזים שהיקפם הכספי אינו גבוה מסכום מסוים, בדומה לנקבע במכרזי משרדי הממשלה (ערבות הצעה - במידה שהיקף ההתקשרות הגלום במכרז נמוך ממיליון ש"ח; דמי השתתפות - עבור מכרזים שהיקף ההתקשרות שלהם אינו עולה על 50 מיליון ש"ח), זאת בין היתר, בכדי לעודד עסקים קטנים ובינוניים לגשת למכרזי השלטון המקומי.			

קידום התכנון המתארי והמפורט ביישובי המגזר הלא-יהודי בצפון

הערה כללית: הליקויים הנוספים בפרק זה מיוחסים לשלטון המקומי, ומשכך לא נדרשו תגובות המבוקרים לליקויים אלה.

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	החלטות ממשלה בעניין קידום התכנון המתארי והמפורט ביישובי המגזר הלא-יהודי החלטות הממשלה בנושא התכנון והבנייה במגזר הלא-יהודי שהתקבלו בעשור האחרון מצביעות על מצוקת הדיור ועל המחסור בפתרונות תכנוניים להרחבת הבנייה במגזר זה ועל החשיבות של קידום תוכניות מערכתיות וקידום התכנון המתארי והמפורט. שש ההחלטות שהתקבלו בשנים 2016-2021, לצד ניצול חלקי (של בין 20% ל-49%) של התקציבים או של ההרשאות שהועמדו על פיהן לתכנון מתארי ומפורט, מצביעים על קיומם של חסמים ממשיים לקידום התכנון, ובהם הצורך באיחוד וחלוקה מחדש של מגרשים ושכלול המנגנונים לעניין הפרשות קרקעות לצורכי ציבור והיעדר הסברה לציבור ושיתופו. אומנם צוותים בין-משרדיים מיפו את החסמים וגובשו המלצות ואף הוחל ביישומן, אך טרם הבשילו התנאים לבנייה ענפה למגורים. מומלץ כי מינהל התכנון ומשרד השיכון יפעלו בשיתוף הרשויות המקומיות במגזר הלא-יהודי להשלמת התכנון המתארי, לקידום תכנון מפורט ולניצול התקציבים המוקצים לשם כך גם לפעילות מואצת להסרת החסמים הייחודיים לכל יישוב, בין היתר על ידי גיוס גורמי מקצוע ייעודיים - מתכננים, מודדים, עורכי דין ומגשרים - כדי להביא לפתרונות ישימים.	• משרד הפנים - מנהל התכנון לנושא ממצאי הביקורת בנוגע לניצול התקציב שהועמד מכוח החלטות הממשלה השונות – יובהר כי החלטת ממשלה 550 אשר התקבלה בשנת 2021 עוסקת בתוכנית חומש הנפרסת עד לשנת 2026 (כולל), מכאן שנראה כי הטענה בדבר אי ניצול מלוא התקציב שהועמד מכוחה מוקדמת ופחות רלוונטית למועד הכנת הדוח. כמו כן, כפי שעולה מסעיף 77 לדוח – מתוך 58 מלש"ח שנקבעו במסגרת החלטת ממשלה 959, נוצל התקציב כמעט במלואו - 55.2 מלש"ח (שהם מעל ל- 95% מהתקציב). לנושא המלצת הביקורת- יודגש כי למרבית היישובים יש תוכנית מתאר בתוקף, ומינהל התכנון שוקד על ייזום וקידום תכנון מפורט, בדגש על מתחמים הכוללים קרקע בבעלות פרטית. קידום התכנון המפורט נעשה תוך שכלול מתמיד של ארגז הכלים התכנוני, פיתוח והטמעה של מודל תכנוני לקידום תוכניות מפורטות בקרקע פרטית, ותוך קיום קשרי עבודה שוטפים עם נציגי הרשות המקומית. בצוותי התכנון משולבים אנשי מקצוע מקרב החברה הערבית ו/או בעלי רקע וניסיון מוכח בתכנון ליישובי החברה הערבית. מכאן שהביקורת נכנסת ל"דלת פתוחה" ומכוונת למעשה להמשך הפעולות שמוקדמות על ידי מינהל התכנון.
2	תוכנית הכוללת לאום אל-פחם, שהוחל בהכנתה בשנת 2016, נועדה לקבוע מסגרת לתכנון המפורט ובכך לאפשר פיתוח של העיר לטווח ארוך על ידי הוספת כ-23,320 יחידות דיור וכן לסייע במניעת עבירות בנייה. הזמן הרב שחלף 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. משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדה המחוזית חיפה למפות את הסיבות שהביאו להתמשכות ההליכים הדרושים לאישור התוכנית הכוללת, ועם סיום הליכי הערר ובהתאם להכרעה בהם, לפעול כדי להביא למתן תוקף.	• משרד הפנים - מנהל התכנון -הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - מחוז חיפה הוועדה המחוזית החליטה לאשר את התוכנית הכוללת בתחילת שנת 2021, בפרק זמן של חודשים בודדים לאחר תום מועד שמיעת ההתנגדויות שהוגשו לתוכנית. זאת חרף התפרצות מגפת הקורונה והסגרים שהוכרזו במדינה באותה עת. הוועדה המחוזית ולשכת התכנון המחוזית השקיעו מאמצים גדולים ביותר בקידום תוכנית המתאר הכוללת, תוך רתימת אנשי מקצוע מצוות הלשכה לרבות יועצים מקצועיים, והקצאת ימים רצופים וארוכים לשמיעת המתנגדים ישירות על ידי ועדת המשנה להתנגדויות.

קידום התכנון המתארי והמפורט ביישובי המגזר הלא-יהודי בצפון

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		החלטות הוועדה שהתקבלו לאחר מכן נבעו בעיקר מהצורך לערוך בחינה פרטנית ונקודתית נוספת של נושאים שעלו בדינוי ההתנגדויות השונים כמו גם לאור החלטות שהתקבלו במוסדות התכנון הארציים במסגרת אישור התוכנית. תגובת הוועדה המחוזית חיפה לטיטות הדוח נמסרה למבקר המדינה וכללה מיפוי ופירוט נרחב של אבני הדרך בקידום התוכנית, תוך שצינה את מורכבות ההליכים ואת הגורמים שהביאו להתמשכות ההליך, ובין היתר- היקף התוכנית, היקף השינויים התכנוניים המוצעים בה, המשמעויות הסטטוטוריות של השינויים (בין היתר, קידום שינוי לתמ"א 22 וכן קידום שינוי לתמ"מ 6) וההליכים הנוספים שנדרשו בהמשך להתנגדויות שהוגשו לתוכנית. אך אלה פורטו רק באופן חלקי בדוח.
3	תוכנית המתאר הכוללנית של איעבלין	• משרד הפנים -מנהל התכנון -הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - מחוז צפון לאחר חילופי ראש המועצה ובמטרה לפעול לקידום תוכנית המתאר הכוללנית בהתאמה לתוכנית המתאר המחוזית שאושרה, התקיימה ביום 28.07.2024 ישיבה בראשות יו"ר הוועדה המחוזית עם ראש המועצה המקומית החדש בהשתתפות מתכנתת המחוז וצוות לשכת התכנון. נדונו האתגרים התכנוניים עמם מתמודד היישוב ועמדת המועצה המקומית באשר להמשך קידומה של התוכנית הכוללנית. עורכי התוכנית הכוללנית וצוות לשכת התכנון עורכים בדיקה במטרה לקבוע מתווה שיאפשר את המשך קידומה של התוכנית הכוללנית.
14	חסמים בקידום התכנון המפורט בשל בנייה ללא היתר	• משרד הפנים -מנהל התכנון מובהר כי התכנון המפורט שהביקורת מציינת שמנסים לקדם בשכונת אל-רוג'ב נוגע למתחם המצוי מחוץ לתוכנית המתאר המאושרת של היישוב. בנוגע למציאת פתרונות אפשריים נוספים להגדלת היצע יחידות הדירור ביישוב, מקודם שיח בין משרד השיכון, מינהל תכנון והרשות המקומית - על מתווה לקידום תכנית בותמ"ל, תוך גיבוש הסכמות ועקרונות לתהליך התכנון הנדרש.

קידום התכנון המתארי והמפורט ביישובי המגזר הלא-יהודי בצפון

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	ועל תרומתה לעיכוב ולסיכול התכנון שמטרתו לפתור את מצוקת הדיור ולספק קורת גג לזוגות הצעירים בירכא. נוכח העבודה הרבה שהושקעה בהכנת התוכניות המפורטות וחשיבות קידום התכנון, על הוועדה המקומית הגליל המרכזי לפעול ביתר שאת לנקיטת כל אמצעי האכיפה העומדים לרשותה בגין בנייה ללא היתר, לרבות קבלת סיוע מרשות האכיפה, ולוודא מניעת בנייה חדשה ללא היתר שיש בה כדי לסכל את התכנון ביישוב. על מינהל התכנון, הוועדה המחוזית צפון, הוועדה המקומית הגליל המרכזי והמועצה המקומית ירכא לפעול יחדיו למציאת פתרונות לסוגיות המעכבות את קידום התכנון ביישוב בהקדם, כדי להפשיר קרקעות לבנייה ולהגדיל את היצע יחידות הדיור ביישוב.	• משרד הפנים -מנהל התכנון -הוועדה המחוזית לתכנון ובניה - מחוז צפון לעניין תוכניות מפורטות בסמכות הוועדה המחוזית יצוין בהמשך לסקירה המפורטת בדוח : • התכנון המפורט שהביקורת מציינת שמנסים לקדם בשכונת אל-רוג'ב נוגע למתחם המצוי מחוץ לתוכנית המתאר המאושרת של היישוב. • תוכנית למתחם מא- 6 פורסמה להפקדה ברשומות ביום 8.9.2024, לאחר שהושלמו התנאים להפקדת התוכנית. • בנוסף, הוגשה לוועדה המחוזית תוכנית מפורטת למתחם מא- 19 הנמצאת בשלב קליטה לתנאי סף. כמו כן, וכפי שפורט בתגובת מינהל התכנון להמלצה זו מהדוח, מקודם שיח בין משרד השיכון, מינהל התכנון והרשות המקומית - על מתווה לקידום תוכנית בותמ"ל, תוך גיבוש הסכמות ועקרונות לתהליך התכנון הנדרש.
17	עיוכים בקידום פתרון קצה לביוב	• משרד הפנים -מנהל התכנון -הוועדה המחוזית לתכנון ובניה - מחוז חיפה כפי שנמסר לצוות הביקורת בשלב טיטת הדוח - ככל שתמ"ל/1025 תפורסם מחדש למתן תוקף, אזי הוועדה המחוזית תוכל לבחון את השימוש בסעיף 28 לחוק (או רשות הרישוי הארצית במסגרת סמכויותיה) לצורך הוצאת היתר לתחנת השאיבה ולקווי ההולכה. 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 בשפרעם ויוצרת סיכון ממשי למפגע תברואתי ביישובים בסביבה. משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדה המחוזית חיפה להפעיל את סמכותה לפי סעיף 28 לחוק התכנון והבנייה לכפות על הוועדה המקומית קריית אתא לוחות זמנים להשלמת הטיפול ואף לפעול במקומה במקרה של חריגה מהם. משהוחל בהליכים גם בוות"ל, מומלץ כי גם הוות"ל תבחן כיצד ביכולתה לסייע בהבאת העניין לסיומו.
18	קידום התכנון המפורט בליווי ובתקצוב	• משרד הבינוי והשיכון הביקורת העלתה כי מחוז הצפון במשרד השיכון, המוביל את התכנון ביישובי הצפון, לרבות במועצה המקומית ירכא, לא מינה חברת ניהול שתסייע למועצה המקומית ירכא בקידום התכנון במתחמים שהוא

קידום התכנון המתארי והמפורט ביישובי המגזר הלא-יהודי בצפון

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
משרד השיכון במועצה המקומית ירכא	מלווה, וקידום התכנון המפורט בחמישה מתוך שבעה מתחמים שהוא מלווה כבר יותר משלוש שנים לא התקדם במסדות התכנון לצורך קליטתם במערכות מינהל התכנון. נוכח פרק הזמן הממושך, למעלה משלוש שנים, שבהם לא התקדם התכנון המפורט אשר מלווה משרד השיכון בירכא, ונוכח התכנון הלוקה בחסר של ארבעה מהמתחמים כפי שציינה לשכת התכנון מחוז צפון, על משרד השיכון לקיים מעקב צמוד אחר התכנון שהוא מלווה ומתקצב ולפעול למינוי חברת ניהול לקידומו.	
19 תוכניות מועדפות לדירור - עיריית אום אל-פחם	הביקורת העלתה כי במהלך החודשים אפריל ומאי 2022 קיים החוקר שש 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 בעניין. 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 לסימומו. החריגה המשמעותית של למעלה מ-20 חודשים בטיפול בתמ"ל 1077 לעומת לוחות הזמנים שנקבעו בחוק הוותמ"ל (למעלה מ-44 חודשים מיום הגשת התוכנית לוותמ"ל מבלי שהסתיים עדיין שלב ההתנגדויות, לעומת 24 חודשים שנקבעו בחקיקה, ממועד הגשת התוכנית ועד החלטת הוות"ל אם לאשרה) אינה עולה בקנה אחד עם מטרות קיצור משך הליכי התכנון שנקבעו בחוק. על הוותמ"ל לפעול ביתר שאת ולקדם את הליך אישור התוכנית, ובכלל זאת להשלים את הדיון בהמלצות החוקר ולהכריע בהתנגדויות בכדי לתת מענה למצוקת הבנייה באום אל-פחם ולהסדיר את הבנייה ללא היתר בשכונות עין ג'ראר ואל-עראייש.	• משרד הפנים-מנהל התכנון הותמ"ל מקדמת ביתר שאת את תמ"ל 1077, כאשר מדובר בתוכנית בעלת מורכבות רבה ביותר, בשלל היבטים ונושאים ובכלל זה משפטיים וקנייניים. נעדכן כי ביום 13.6.24 התקיים דיון בוועדת המשנה להתנגדויות של הותמ"ל וכן במליאת הותמ"ל בעניין המלצות החוקר לתמ"ל 1077, והוחלט על הטמעת שינויים במסמכי התכנית ופרסום התכנית לפי סעיף 106ב' לחוק התכנון והבניה. צוות התכנון יזם התכנית עמלים בימים אלה על תיקון מסמכי התוכנית, ואלה טרם הוגשו לוותמ"ל.
20 תוכניות מועדפות לדירור - עיריית אום אל-פחם	תכנון שכונת אלעיון סוויסה החל בסוף שנת 2021 ביוזמת העירייה ובליוי ומימון משרד השיכון. תקציב משרד השיכון לתכנון המתחם מסתכם ב-3.5 מיליון ש"ח, ועד מועד סיום הביקורת נוצל סך של 864,000 ש"ח (25%) מהתקציב. בינואר 2022 הגישה העירייה בקשה לקדם את תכנון המתחם כמתחם מועדף לדירור (תמ"ל) מתוקף חוק הוותמ"ל. ביוני 2023 פנה ראש עיריית אום אל-פחם שנית אל יו"ר	• משרד הפנים-מנהל התכנון כפי שהובהר לצוות הביקורת עוד בשלב טיוטת הדוח, אין זה מתפקידה של הותמ"ל לקבל החלטה בעניין מתחמים שטרם הוכרו על פי חוק הוועדה למתחמים מועדפים, ולטעם מנהל התכנון לא היה מקום לכלול בדוח המלצה לוותמ"ל בעניין זה. לגופו של עניין, נעדכן כי בימים אלה מתקיימת עבודת מטה של מינהל התכנון ומשרד הבינוי והשיכון בעניין מתחם המגורים באום

קידום התכנון המתארי והמפורט ביישובי המגזר הלא-יהודי בצפון

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	המועצה הארצית לתכנון ובנייה ויו"ר הוותמ"ל בבקשה להכריז על שטח התוכנית כמתחם מועדף לדירור. נכון למועד סיום הביקורת, שטח התוכנית המיועד להקמת 6,800 יחידות דיור ולהסדרת כ-600 מבנים קיימים ללא היתר, אינו מוכרז כמתחם מועדף לדירור, ותכנון השכונה שהחל בסוף שנת 2021 נמצא בשלבי בחינת חלופות ועדיין לא התקדם לשלב הגשה ללשכת התכנון. נוכח פרק הזמן הרב (כשנתיים) ממועד בקשת ראש עיריית אום אל-פחם להכריז על התוכנית בשכונת אלעין סוויסה כתוכנית מועדפת לדירור, מומלץ כי הוותמ"ל תקבל החלטה בעניין ותיידע את העירייה על החלטתה.	אל פחם. עבודת המטה נמצאת בשלבים מתקדמים של גיבוש הבנות, לקראת הכרעה על מתווה לקידום התכנית בותמ"ל. בסיומו של הליך זה, ניתן יהיה לקדם את הגשת המתחם להכרזה בממשלה.
21	הועלה כי עלות התכנון של תמ" 1097-שכונת רבין, הסתכמה בכ-3.44 מיליון ש"ח מתוך תקציב של 4.0 מיליון ש"ח שהוקצה לכך, דהיינו נוצל 86% מהתקציב שהקצה משרד השיכון לתכנון השכונה. על אף ניצול של כ-3.44 מיליון ש"ח לצורך תכנון שכונת רבין, המועצה המקומית ירכא ומשרד השיכון לא הצליחו במשך כתשע שנים להביא לאישור התוכנית, שמטרתה בניית 3,800 יחידות דיור שיקלו את מצוקת הדירור ביישוב והסדרת בנייה ללא היתר שנעשתה במשך השנים בידי בעלי קרקעות פרטיות. נוכח חשיבות תכנון מתחמים לבנייה למגורים כמענה למצוקת הדירור ביישוב ירכא, מומלץ כי מינהל התכנון, משרד השיכון והמועצה המקומית ירכא ירכזו במשותף מאמצים למציאת נוסחה תכנונית הולמת שתכלול את ההתאמות הנדרשות למענה למצב המורכב בשכונת רבין, לשם קידום תכנון חדש לשכונה	• משרד הפנים-מינהל התכנון מקודם שיח בין משרד השיכון, מינהל תכנון והרשות המקומית - על מתווה לקידום תכנית בותמ"ל, תוך גיבוש הסכמות ועקרונות לתהליך התכנון הנדרש.