משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

הערות ראש הממשלה
לדוח מבקר המדינה

ירושלים • מרחשוון תשפ"ג • נובמבר 2022

73 א'



משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

הערות ראש הממשלה
לדוח מבקר המדינה

73א׳

ירושלים • מרחשוון תשפ״ג • נובמבר 2022

משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

חשון תשפ"ג
נובמבר 22

על דעת ראש הממשלה, אני מתכבד להניח על שולחן הכנסת את "הערות ראש הממשלה" לדין וחשבון השנתי 73א' של מבקר המדינה, בהתאם להוראות סעיף 16(א) לחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

דו"ח 73א' של מבקר המדינה מכיל פרקים שונים בתחומי העשייה הממשלתית המגוונת, כגון: אספקת מי שתייה בשעת חירום, הלוואות ומקורות אשראי של גופים שונים, מבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי, התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון ונושאים נוספים.

הממשלה חרטה על דגלה את הגברת השקיפות וההתייעלות ביחידות הממשלה כערך משמעותי, ומשכך, לעבודת תרומה רבה לטיוב עבודתה. המעקב אחר תיקון הליקויים העולים במסגרת עבודת הביקורת במגוון רחב של תחומים הנוגעים לכל אזרח בישראל ושיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה בטיפול בנושאים המצויים בליבת עבודת הממשלה יבטיח את איכות השלטון ויעילותו ויקדם את המינהל התקין, היעילות והחיסכון ואת טוהר המידות.

התגובות וההערות של ראשי הגופים המבוקרים לממצאי הביקורת רוכזו על ידי אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה, תוך מתן דגש על פירוט ההליכים שננקטו, או המתוכננים להינקט, לצורך תיקון הליקויים, בצירוף לוחות זמנים, ואלו מוצגים בפניכם בספר זה.

בברכה,

יאיר וולף
מנהל האגף

תוכן העניינים

דוח 73א'

פרק ראשון - נושאים מערכתיים

הלוואות ומקורות אשראי של גופים שונים 11

מבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי 29

פרק שני - משרדי הממשלה

משרד האוצר

מינהל הרכב הממשלתי 53

רשות המיסים בישראל

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת 73

היבטי מועילות של מערכת המס 103

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים 153

משרד האנרגיה - רשות הגז הטבעי

רשת החלוקה של הגז הטבעי 181

משרד הכלכלה והתעשייה

התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון - ביקורת מעקב 207

סוגיות בהגנה על הצרכן 219

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן 267

השירות לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים - ביקורת מעקב 307

פרק שלישי - מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

בנק ישראל

בנקאות דיגיטלית 329

חברת דואר ישראל בע"מ

חברת דואר ישראל בע"מ - הטיפול בדואר בין-לאומי - ביקורת מעקב 349

חברת החשמל לישראל בע"מ

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ 357

שימור והסבה של תחנות ייצור חשמל בפחם 385

חברת תשתיות אנרגיה בע"מ

חברת תשתיות אנרגיה בע"מ - ביקורת פיננסית 399

חברת נתיבי איילון

חברת נתיבי איילון בע"מ - התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים 425

רשות שוק ההון ביטוח וחיסכון

היבטים בפנסייה הצוברת ובשוק ההפצה הפנסיוני - ביקורת מעקב 453

הרשות הממשלתית למים ולביוב

אספקת מי שתייה בשעת חירום 465

פרק ראשון
נושאים מערכתיים

הלוואות ומקורות אשראי של גופים שונים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	מערכת ממוחשבת לקליטת הבקשות להיתרי מלוות של הרשויות המקומיות ומעקב אחריהן	אין במשרד הפנים - במטה ובמחוזות מערכת ממוחשבת לקליטת הבקשות להיתרי אשראי המאפשרת מעקב אחר הבקשות וסטטוס טיפולן. פועל יוצא הוא שמשרד הפנים לא יכול לאתר בכל נקודת זמן שהיא את כמות הבקשות שהוגשו ומה משך הטיפול הממוצע בהן, ולפיכך, בין היתר, המשרד לא יכול לעשות מעקב ובקרה אחר הליכי אישור ההלוואות. מומלץ כי משרד הפנים יבחן הקמת מערכת ממוחשבת לצורך ביצוע מעקב ובקרה אחר תהליכי קבלת כלל הבקשות להיתרי אשראי של הרשויות המקומיות ואישורן.	**• משרד הפנים** המשרד מסכים שקיים צורך בפיתוח מערכת ממוחשבת, לצורך ביצוע מעקב ובקרה אחר תהליכי קבלת כלל הבקשות להיתרי אשראי. המשרד יפעל להקמת מערכת מתאימה.
2	אי הקמת צוות שידון בנושא החלטת ממשלה 2397 בנושא תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017 - 2021	בביקורת עלה כי שלא בהתאם להחלטת ממשלה מיום 12.2.2017 לגיבוש תכנית לחיזוק מעמד הרשות המקומית ביישובי הבדואים לא הוקם צוות שידון בנושא ולא נבחנה יכולתן של רשויות בדואיות בנגב להשתמש בהלוואות ובעיקר בהלוואות לפיתוח כדי למנף את הישגיהן בשנים הבאות. על משרד הפנים לפעול בהתאם להחלטת הממשלה ולהקים את הצוות האמור ולבחון את יכולת הרשויות הבדואיות להשתמש בהלוואות לצורך מינוף הישגים ושיפור מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות האמורות.	**• משרד הפנים** בעבר, עם פרסום החלטת ממשלה 2397, הוקם צוות בינמשרדי על פי סעיף 11 להחלטת ממשלה זו, שאותו הוביל משרד הפנים. צוות זה פעל רבות בייזום פרויקטים ברשויות הבדואיות, ליווי הרשויות ובחינת האפשרויות להגדלת המענקים. בהחלטת הממשלה לא דובר כלל על בחינת נושאי הלוואות ואשראי לבדואים, אשר על כן, נושאים אלו לא נידונו. יחד עם זאת, משרד הפנים פרסם בימים אלו טיוטת נוהל למתן אשראי לרשויות המקומיות ומלבד זאת, משרד הפנים באמצעות מינהל לשלטון מקומי ואגף תקציבים פועל רבות ליצירת תשתית מקומית לחיוב היטלי פיתוח של הרשויות המקומיות דבר שיגדיל את הכנסותיהם של כלל הרשויות והרשויות הבדואיות בכללן.

הלוואות ומקורות אשראי של גופים שונים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
3	אי- קידום מסלול מהיר לאישור נטילת הלוואות עבור רשויות מקומיות בחברה הערבית	החלטת ממשלה מספר 550: התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026 מיום 24.10.2021 קובעת כי משרד הפנים ומשרד האוצר יפעלו, בתוך 60 יום, לקידום מסלול מהיר לקבלת אישור לנטילת הלוואות בנקאיות בידי רשויות התוכנית המורחבת לצורכי כיסוי גירעון ולצורכי פיתוח, בכפוף לקביעת תבחינים ופרמטרים המביאים בחשבון את מצבה הכספי של הרשות המקומית, היקף הגירעון הנצבר, זמינות פרויקטי פיתוח. עוד נקבע כי משרד הפנים יפעל בהמשך לכך, לפרסום חוזר מנכ"ל על המסלול האמור ותנאיו בתום ה-60 יום. נכון למועד סיום הביקורת לא קודם מסלול מהיר לאישור נטילת הלוואות עבור רשויות מקומיות בחברה הערבית בהתאם להחלטת הממשלה 550 מ-2021 ולא פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא. על משרד הפנים לפעול בהתאם להחלטת הממשלה האמורה ולקדם מסלול מהיר לנטילת הלוואות של הרשויות המקומיות בחברה הערבית.	**• משרד הפנים** בהמשך להחלטה האמורה הוכנה טיוטת נוהל למתן היתרי אשראי של משרד הפנים ובו הנחיות והוראות לכלל מחוזות המשרד לאופן בחינת בקשות למתן היתרי אשראי ואישורן, נוהל זה יסדיר גם את מתן ההלוואות לרשויות התכנית בהתאם לתבחינים האמורים בו.
4	מעקב אחרי בדיקת מגמות שנתיות בשיעור עומס המלוות על ידי משרד הפנים	העדר מעקב אחרי בדיקת מגמות שנתיות בשיעור עומס המלוות על ידי משרד הפנים מומלץ כי משרד הפנים יבדוק מעת לעת את המגמות השנתיות בשיעור עומס המלוות וזאת לצורך בדיקה האם השלטון המקומי מתנהל בצורה כלכלית ויעילה בניהול כספיו לטובת פיתוח השירותים הנלווים לתושביו.	**• משרד הפנים** אחת לשנה אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות מפרסם את התוצאות השנתיות בפילוחים שונים לשימוש משרד הפנים וגורמים שונים. המשרד סבור כי הירידה בשיעור עומס המלוות מסך הכנסות הרשויות איננה מובילה בהכרח למסקנה שעומס המלוות אכן ירד. קרי, יתכן שהמכנה (סך הכנסות הרשויות המקומיות גדלו בצורה משמעותית) או שהקצאת המקורות הממשלתיים כמצ'ינג לפיתוח

הלוואות ומקורות אשראי של גופים שונים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			גדלה לעומת שנים קודמות. יחד עם זאת, ישנן נסיבות אובייקטיביות שבגינן חלה ירידה בעומס המלוות: מספר הרשויות שנמצאות בתכניות הבראה, שיעור הריבית הנמוכה בשנים האחרונות והמחזורים הרבים שנעשו בשנים האחרונות כמו גם החובה להתאגד במשק המים הפחיתה מן הסתם בצורה משמעותית את היקף ההלוואות שנדרשו הרשויות כהשקעות בנושאים אלו. מכאן, משרד הפנים בודק מעת לעת את המגמות השנתיות לשיעור עומס המלוות.
5	נוהל העבודה של משרד הפנים לאישור אשראי	נוהל העבודה של משרד הפנים לאישור אשראי לא הופץ לרשויות המקומיות ולא מפורסם באתר משרד הפנים. עוד עלה כי הנוהל לא עודכן משנת 2010 וזאת למרות התמורות והשינויים שחלו בשוק האשראי.	**• משרד הפנים** המשרד עמל רבות להכנת נוהל אשראי לרשויות המקומיות וכן הופצו הנחיות לכלל הנוגעים בנושא במשרד הפנים המדגישים את העובדה שטרם אישור הלוואות לרשויות המקומיות, על הרשות להציג למשרד לפחות 3 הצעות מ - 3 מוסדות פיננסיים שונים. בנוסף, המשרד הקים צוות לבחינת ביזור סמכויות בהתאם להחלטת ממשלה 675 במסגרתה נבחנה גם המדיניות בנוגע לאישור הלוואות. מעבר לכך, במסגרת דוח ביקורת פנימית בנושא שירותיות משרד הפנים לרשויות המקומיות, אף הודגש הצורך בייעול תהליך בדיקת המלוות הן ע"י המחוז והן ע"י המטה וכן את משך התהליך ויעילותו. במסגרת הדיונים על הדו"ח המשרד יגבש החלטות מתאימות.
6	הליך אישור הבקשה להיתר האשראי על ידי מחוז משרד הפנים	נמצא כי מטה משרד הפנים לא גיבש נוהל לכלל המחוזות לגבי אופן בדיקת הבקשה להיתרי אשראי מרגע הגשת הבקשה על ידי הרשות המקומית ועד אישורה על ידי הגורם המוסמך וכל מחוז במשרד הפנים בודק את ההיתר על פי שיקול דעתו המקצועית כך שתהליך הבדיקה אינו זהה בכלל המחוזות.	**• משרד הפנים** כאמור לעיל, במסגרת הדיונים על הדו"ח, המשרד יגבש החלטות מתאימות.

הלוואות ומקורות אשראי של גופים שונים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
7	הליך אישור הבקשה להיתר האשראי על ידי המחוז במשרד הפנים	בדיקת בקשת ההלוואה המתבצעת על ידי המטה כמעט זהה לבדיקה המתבצעת על ידי המחוזות עצמם. פועל יוצא של הדברים הוא כי מטה משרד הפנים דורש מסמכים שכבר הוגשו למחוז ונבדקו על ידי המחוז, בודק ושואל את הרשויות המקומיות שאלות שכבר נשאלו על ידי המחוזות. בדיקה כפולה זו יוצרת עבור הרשויות המקומית בירוקרטיה מיותרת ומייתרת הלכה למעשה את הבדיקה המקצועית שמבצע המחוז.	• **משרד הפנים** במסגרת הדיונים על דוח הביקורת הפנימית בנושא שירותיות משרד הפנים לרשויות המקומיות יישקלו גם תחומי האחריות בין המחוז לבין המטה בנושא מתן היתרי אשראי.
8	הליך אישור הבקשה להיתר האשראי על ידי המחוז	אישור בקשת הלוואה לאחר פרק זמן ממושך (למשל אישור ההלוואות המתקבלות ממחוז צפון לאחר כ-49 ימים) מעכב את הליך קבלת ההלוואה. בפרקי זמן שכאלה אף תנאי ההלוואה המוצעים על ידי הבנקים יכולים להשתנות מהותית והבנקים יכולים לבקש להתחיל את תהליך אישור ההלוואה מחדש ולעכב שוב את ההליך. הורדת הכפילות באישור ההלוואות ומעבר למערכת ממוחשבת, יחסכו זמן ומשאבים, עשויים לתרום לקבלת תנאי הלוואה טובים יותר ויאפשרו פיקוח ובקרה אפקטיבי יותר אחר ההלוואות. מומלץ למשרד הפנים לבצע בחינה של נחיצות בדיקת המלוות הן על ידי המחוז עצמו והן על ידי המטה, כך שהליך אישור המלוות יתבצע בצורה יעילה שאין בה כדי לגרום לנטל בירוקרטי עודף על הרשויות. עוד מומלץ למטה משרד הפנים לבחון מעת לעת את המדיניות בנוגע לאישור ההלוואות ואת הפרמטרים לאישורן	• **משרד הפנים** במסגרת הדיונים על הדוח בנושא שירותיות משרד הפנים לרשויות המקומיות יישקלו גם תחומי האחריות בין המחוז לבין המטה כולל פרק הזמן לטיפול בנושא ובחינת אפשרות לניסוח אמנת שירות אשר תייעל תהליך זה.

הלוואות ומקורות אשראי של גופים שונים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ולפרסם נוהל לכלל המחוזות והרשויות בנושא, ולפקח על מימוש המדיניות במחוזות.	
9	מעורבות החשב הכללי באישור חוב לרשויות מקומיות	הנתונים על החוב של הרשויות המקומיות מועברים מבנק ישראל לחשב הכללי כפי שהם, ומתווספים לנתוני החוב הממשלתי לצורך הצגת החוב הציבורי בכללותו, וכי לחשב הכללי אין נגיעה מקצועית בנושא אישור היתרי האשראי של הרשויות המקומיות שכן הסמכות בהתאם לנוהל ההסכמה לאישור היתרים אלה היא של מנכ"ל משרד הפנים או במקרים מיוחדים של אגף התקציבים ומנכ"ל משרד הפנים יחד. מומלץ כי שרי הפנים והאוצר יבחנו את הצורך במידת שיתופו ומעורבותו של החשב הכללי באישור הלוואות של רשויות מקומיות במיוחד בהלוואות גדולות בהיקפן, מאחר שיש לחוב זה השפעה על החוב הציבורי בכללותו, ומאחר שיש בידיו כלים מקצועיים לבחינת תנאי ההלוואות.	**• משרד האוצר- החשב הכללי** החשב הכללי בודק היתרי אשראי לרשויות מקומיות, לאחר אישורן, אם במסגרתן מבוקשת המחאת זכות אשר בסמכותו לאשר על פי סעיף 31ב לחוק והתקנות שהותקנו מכוחו. כפי שצוין בישיבה שהתקיימה בחודש אוקטובר 2021, קיימת חשיבות שהחשב הכללי, יהיה מעורב בהליך של מתן היתרי אשראי לרשויות המקומיות שכן לחשב הכללי יש הסתכלות מאקרו-כלכלית רוחבית על כלל מצב החוב במשק ועל מתן היתרי אשראי לגופים נתמכים בפרט. כמו כן, החשב הכללי אחראי על חובות של רשויות מקומיות כלפי המדינה, ולכן כל בקשה להיתר אשראי צריכה להיבדק לאור חובות הלווה כלפי המדינה. מעורבות זו יכולה להיות במקרים שבהם נדרש אישור שר האוצר, כגון הלוואות איזון, ואף במקרים שלא נדרש אישור שר האוצר, יכולה להיות חובת דיווח לחשב הכללי במקרה של היתר אשראי לרשות המקומית בסכום מהותי. **• משרד הפנים** משרד הפנים ומשרד האוצר יבחנו את הצורך במעורבות החשב הכללי באישור הלוואות גדולות בהיקפן לרשויות המקומיות.
10	התפלגות סוגי תנאי ההלוואות בהיתרי האשראי	קיימת שונות בין תנאי ההלוואות אשר אושרו לרשויות המקומיות. כך נמצא כי הריבית המקסימלית שניתנה על הלוואות שאינן על בסיס ריבית משתנה לפי פריים עומדת על 7% ואילו הריבית המקסימלית שניתנה בגין הלוואה שהינה על בסיס משתנה לפי פריים היא 3.38%. עם זאת,	**• משרד הפנים** הטווח המקסימלי להיתר אשראי שניתן במשרד הינו 15 שנה, כאשר הלוואות לכיסוי גירעון ניתנות פעמים רבות ל-10 שנים, כחלק מהליך בחינה ואישור מתן האשראי, המשרד מבקש מהרשות לקבל לפחות 3 הצעות מבנקים שונים, על מנת לוודא כי נעשה הליך מקדים של התמחרות בין הבנקים השונים. כמו כן בשלב הבחינה, המשרד בודק את יכולת העמידה של הרשות בפירעון הצפוי. מניסיון

הלוואות ומקורות אשראי של גופים שונים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משרד הפנים לא קבע פרמטרים או מגבלות לגבי מסלולי ההלוואות שנוטלות הרשויות המקומיות. מסלול ההלוואה (הצמדה למדד, ריבית משתנה וכד') עלול להשפיע על איתנותה הפיננסית של הרשות ועל הסיכון שהיא חשופה אליו. לדוגמה, הלוואות לפיתוח הן לרוב הלוואות הניתנות בהיקפים משמעותיים ולתקופות ארוכות. לאורך תקופה זו צפויים שינויים רבים בשוק, למשל שינויים בריבית בנק ישראל, שינויים בשיעורי האינפלציה או שינויים בתשואות האג"ח הממשלתיות, והם עשויים להשפיע באופן ישיר על תמחור ההלוואות. מומלץ כי משרד הפנים יבחן את הצורך בגיבוש הנחיות לגבי תמהיל ההלוואות של הרשויות המקומיות והחשיפה שלהן לשינויים בגובה הריבית ובמדד (בדומה למגבלות שקבע בנק ישראל בתחום המשכנתאות).	המשרד, השיקולים של גזברות הרשות בבחירת מסלול הלוואה לטווחי הזמן האמורים נוגעים לשיקולים של ציפיות להשתנות שערי הריביות במשק, הרצון לוודאות בדבר גובה הפירעון השנתי (ריבית קבועה) ותנאי האשראי המוצעים לרשות בכל מסלול. משתנה חשוב נוסף, כפי שצוין על ידי המבקר בדוח זה הינו שיעור עומס המלוות והפירעון השנתי הקיים מסך תקציב הכנסות הרשות או קרי מידת המינוף מההכנסה הקיימת ברשות המשליכה על מידת הסיכון בחשיפה להשתנות פערי הריביות, במקרים בהם שיעור עומס המלוות והפירעון מסך הכנסות הרשות הינם גבוהים, המשרד יבחן אפשרות להגבלת התמהיל.
11	גיוון מקורות האשראי מהבנקים על ידי הרשויות המקומיות	אין הנחיות של משרד הפנים לרשויות המקומיות השונות בדבר הצורך בביצוע השוואה בין הבנקים השונים בטרם לקיחת האשראי, כך שלמעשה רשות מקומית יכולה לפנות רק לבנק אחד ולקחת ממנו הלוואה בלי לבדוק הצעות מחיר נוספות מבנקים אחרים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לעגן מתן הנחיות לכלל הרשויות המקומיות לקבל הצעת מחיר ממספר נותני	**• משרד הפנים** ההחלטה יושמה ע"י משרד הפנים אשר מבקש מהרשויות המקומיות לקבל לפחות 3 הצעות מחיר שונות מנותני אשראי שונים.

הלוואות ומקורות אשראי של גופים שונים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		אשראי, וזאת על מנת לקבל את תנאי האשראי הטובים ביותר.	
12	פיקוח אחר מימוש היתרי המלוות של הרשויות המקומיות	מטה משרד הפנים אינו עוקב אחר מימוש ההיתרים. כמו כן, משרד הפנים אינו בודק אם הרשויות המקומיות עושות שימוש בכספי המלוות בהתאם לייעוד שנקבע בהיתרים. עוד נמצא כי לא קיימת מערכת ממוחשבת שבה ניתן לעקוב אחר סטטוס האשראי העדכני של הרשויות המקומיות. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים להשלים מעקב שוטף אחר מימוש ההיתרים וייעוד ההלוואות של הרשויות המקומיות על מנת לטייב הבקרה אחר התנהלותן הכלכלית ואיתנותן הכספית של הרשויות. עוד מומלץ להקים מערכת מחשוב אשר במסגרתה ישולבו הליכי הגשת הבקשות ע"י הרשויות באופן מקוון, מתן האישורים והפיקוח והבקרה.	**• משרד הפנים** המשרד בוחן דרכים לבצע מעקב ובקרה אחר מימוש הלוואות, ופועל להקים ביחד עם אגף מערכות מידע דיגיטליות מערכת מיחשוב שבמסגרתה יוגשו הבקשות למתן אשראי באופן מקוון.
13	תמרוץ ללקיחת הלוואות לצורך הגדלת מענק האיזון	קיים חשש לפיו רשויות מקומיות מרקע כלכלי חברתי נמוך נפגעות כתוצאה מנוסחת האיזון הנוכחית שכן, לרוב, אין באפשרותן לקבל מלוות ואילו רשויות מקומיות מרקע כלכלי חברתי גבוה מקבלות היקפים גבוהים יותר של מלוות. משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדה, שמינתה שרת הפנים במרץ 2022 בהסכמת שר האוצר, לבדיקת נוסחת מענקי האיזון לרשויות מקומיות, לבחון את	**• משרד הפנים** בימים אלו מתכנסת ועדה שבוחנת את הפרמטרים של מענק האיזון. נושא התמריץ לנטילת הלוואות אכן קיים במענק האיזון אך הנחת היסוד שרשות מקומית מתחילה עם אפס הלוואות הינה תיאורטית. גם כאשר הוחל בחלוקת מענק האיזון במתכונתו הנוכחית,הרשויות המקומיות היו בעלי היקפי אשראי. ישנם פרויקטים ופעילויות שנטילת אשראי הינה פעולה הכרחית ובלתי נמנעת עבור הרשות המקומית. אפס אשראי אינו בהכרח מתווה אופטימלי. כשם שבעולם העסקים נטילת אשראי מהווה מינוף חיובי לפעילות העסק כך גם ברשויות המקומיות, בעיקר בעבודות פיתוח, הדבר מאפשר ביצוע עבודות רבות להקמת תשתיות ובדגש על מקרים בהם קיים פער

הלוואות ומקורות אשראי של גופים שונים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		נוסחת האיזון נוכח התמריץ השלילי שניתן ללקיחת הלוואות על ידי רשויות מקומיות.	בעיתוי בין תקבולי ההכנסות לבין מועד ההוצאות. מקרים אלו נפוצים במקרה של תשתיות מוניציפאליות כאשר היטלים מתפרסים שנים קדימה ומועד ביצוע התשתיות הינה בפרק זמן קצר הרבה יותר. פעמים רבות מצופה שהתשתיות ימתינו לתושבים ולא להיפך. הנושא ייבחן על ידי המינהל לשלטון מקומי והמלצות בנדון יועברו לוועדה לבחינת הנוסחה להקצאת מענק האיזון.
14	צעדים לעידוד רשויות מקומיות להתנהלות כלכלית מיטבית בעת לקיחת הלוואות	משרד הפנים לא נוקט פעולות לחשיפה של רשויות מקומיות למכלול האפשרויות ללקיחת אשראי, כגון הפצת מידע, השתלמויות לבעלי תפקידים ברשות, עריכת כנסים וחשיפת רשויות לפרויקטים כלכליים מוצלחים שמימנו רשויות אחרות באמצעות לקיחת הלוואות. מומלץ כי משרד הפנים יבצע פעולות הדרכה לגזברים העוסקים בתחום כך שיהיו בעלי הכשרה מקצועית מתאימה ועדכנית בנושא לקיחת הלוואות יעילות ו"נכונות" עבור הרשות המקומית שעל תקציבה הם אמונים.	**• משרד הפנים** המשרד מעודד רשויות להגדיל את מקורות ההכנסה שלהם באמצעות ביצוע פרויקטים כלכלים בכפוף להיתכנות כלכלית. בשנים האחרונות משרד הפנים הנפיק היתרי אשראי למימון התייעלות אנרגטית בהיקפים גדולים, כמו כן במסגרת תכניות הסיוע שהפעיל המשרד כדוגמת תכניות ההמראה, התוכנית לרשויות מצטיינות ותוכניות והייצוב, הרשות נדרשה להציג פרויקטים כלכלים להגדלת הכנסותיה שמומנו בהשתתפות הרשות באשראי.
15	שיפור השירות לרשויות המקומיות	נמצא כי משרד הפנים לא מפרסם רשימה של הרשויות המקומיות העומדות בהקלות שנקבעו בחוק יסודות התקציב לעניין פטור מבקשה להיתרי אשראי, וכך למעשה רשויות אלו ממשיכות, בין היתר בגלל חוסר ידע, להגיש בקשות להיתרי אשראי למרות שהן אינן נדרשות לכך. מומלץ כי משרד הפנים יבחן דרכים לעדכון הרשויות הרלוונטיות העומדות בתנאי סעיף 45ב(א) וסעיף 45ב(ג) לחוק יסודות	**• משרד הפנים** במסגרת הדיונים על דוח שירותיות משרד הפנים לרשויות המקומיות ייבחן גם נושא זה.

הלוואות ומקורות אשראי של גופים שונים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		התקציב בכך שאינן נדרשות לפנות לצורך קבלת היתרים. מיקוד פעילות המשרד ברשויות הנדרשות לקבלת היתר יאפשר לייעל את הטיפול בבקשות אלו.	
16	פעולות לחיסכון והתייעלות של הרשויות המקומיות בלקיחת הלוואות	משרד הפנים לא הוציא בשנים האחרונות הנחיות רוחביות לרשויות המקומיות בדבר אפשרויות לחיסכון בהוצאות מימון על ידי מחזור הלוואה בשל סביבת ריבית נמוכה. כן, עלה כי משרד הפנים דרש כי המסלול לאישור מחזור הלוואה יהיה זהה למסלול אישור הלוואה חדשה מבחינת יתרת שנות ההלוואה שנותרו. מומלץ כי משרד הפנים יבחן מעת לעת את התפתחות הריבית במשק ואת המשמעויות הנגזרות על תנאי ההלוואות של הרשויות המקומיות ובהתאם לכך יוציא הנחיות לרשויות המקומיות לבחון את ההלוואות שנלקחו על ידן. כמו כן, מומלץ כי משרד הפנים ישקול מיסוד מסלול מקוצר לאישור מחזור הלוואות שכן מדובר בהלוואות החוסכות הוצאות מימון ואין בהן אלא פעולה של התייעלות וחיסכון מצד הרשות המקומית.	**• משרד הפנים** בהנחיות התקציב המופצות לרשויות המקומיות מדי שנה יש התייחסות מפורשת לצורך בבחינת נתוני האשראי לרבות בחינת כדאיות מחזור ההלוואות לאור שינויים בסביבת הריבית. כמו כן, קיים נוהל שמתייחס לנושא מחזור ההלוואות ואף קובץ שמסייע לרשויות מקומיות לבחון את כדאיות ביצוע מחזור ההלוואות. בנסיבות אלו המשרד לא מוצא לנכון להוציא הנחיות חדשות בנושא.
17	אפיקי מימון נוספים ברשויות מקומיות	נמצא כי על אף הגידול בהלוואות שנותנים הגופים המוסדיים, הן אינן ניתנות לרשויות המקומיות כחלופה לאשראי הבנקאי, למרות שהסיכון במתן הלוואות לרשויות מקומיות נמוך יחסית.	**• משרד הפנים** נושא גיוון מקורות האשראי ולקיחת הלוואות מגופים מוסדיים ייבחן באופן מעמיק .

הלוואות ומקורות אשראי של גופים שונים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי משרד הפנים בשילוב הרשויות המקומיות יבחן אפשרויות לגיוון מקורות האשראי וזאת באמצעות בחינת אפשרויות ללקיחת הלוואות מהגופים המוסדיים.	
18	דירוג רשויות מקומיות	עלה כי 5 רשויות וחברה עירונית אחת בלבד מתוך 257 רשויות הן בעלות דירוג אשראי. היעדר הדירוג מהווה חסם להנפקת אג"ח, ואף עלול למנוע הוזלת המחיר של האשראי הבנקאי מאחר שקיימת אי-ודאות בנוגע לסיכון במתן הלוואה לרשות שאיננה מדורגת. מומלץ כי משרד הפנים יבחן דרכים לעודד את הרשויות המתאימות לקבל דירוג אשראי כדי לאפשר להקטין את עלויות המימון שלהן.	**• משרד הפנים** המשרד מדגיש כי יש מספר בודד של רשויות מקומיות שפעלו להנפקת אג"ח מוניציפאלי. לאור שינויים בשיעור הריבית ולאור מגמות נוספות פחתה משמעותית האטרקטיביות של מהלך זה. יש מקום לקדם חשיבה על חדשנות פיננסית בשוק האשראי של הרשויות המקומיות לרבות דרכים שיאפשרו קבלת דירוג אשראי, ניהול סיכונים מושכל ושיתוף פעולה רחב יותר בין ספקי אשראי והגדלת היצע האשראי האפשרי לרשויות המקומיות ועלותו וכן שכלול אפשרויות זרימת המידע בין הגופים.
19	רישום חשבונאי של מלוות	בדוחות קודמים של מבקר המדינה עלה כי הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות אינם ערוכים על פי כללי חשבונאות מקובלים. משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים יבחן פעם נוספת את מעבר הרשויות המקומיות לדיווח על בסיס תקינה חשבונאית ממשלתית ויציג את הנתונים על בסיס מצטבר. הדבר גם יקל על הרשויות לעמוד בתנאים הנדרשים לצורך הנפקת ניירות ערך בבורסה. לחילופין מומלץ כי רשות ניירות ערך תשקול, בשיתוף משרד הפנים, אסדרה ייעודית לגיוס אג"ח	**• משרד הפנים** הנושא נבחן לעומק בעבר בשתי ועדות מקצועיות, יחד עם זאת האגף מעלה סוגיה זו לסדר היום בדיונים שונים לבחון האם בחלוף השנים ועם התפתחות השווקים הפיננסים האם עדיין היתרונות בבסיס הדיווח הקיים גובר על החסרונות והמסקנה העיקרית שעולה: החשבונאות הנהוגה כיום ברשויות מקומיות מתריעה ומדליקה נורות אדומות של חוסר יציבות פיננסית הרבה לפני החשבונאות המצטברת וזה המידע המשמעותי לחלק ניכר משתמשי הדוחות הכספיים (משרד הפנים, האוצר, בנקים, רשויות וכדו), כך שלעת עתה לא עלתה סיבה משמעותית ומשכנעת לשנות את השיטה הנהוגה כיום.

הלוואות ומקורות אשראי של גופים שונים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מוניציפלית תוך שימת לב לחשבונאות המקובלת כיום ברשויות המקומיות.	**• רשות ניירות ערך** ההמלצה בנושא מתכונת הדיווח מקובלת, ורשות ניירות ערך תומכת במעבר למערכת תקינה על בסיס מצטבר שהיא רלוונטית יותר. בקשר עם הנפקת אג"ח מוניציפליות לציבור על פי תשקיף יצוין כי מדובר בנושא שהרשות בחנה אפשרות לקדמו בעבר, והתרשמה כי יש חסמים רבים שאינם קשורים בסוגיות גילוי, אולם היא תשמח לשתף פעולה עם גורמי מדינה אחרים ובהם משרד הפנים אם יבקשו לבדוק אפשרות זו בעתיד.
20	גישה לשוק המוסדי לרשויות "קטנות ובינוניות"	מקורות ההכנסה של רשויות מקומיות קטנות ובינוניות מוגבלים ביחס לרשויות המקומיות הגדולות ומשכך, הדבר עלול להציב חסם בפניהן בבואן לגוון את מקורות האשראי שלהן, ומשכך המערכת הבנקאית היא מקור האשראי היחיד הזמין להן. מומלץ כי משרד הפנים יבחן פתרונות חלופיים עבור רשויות קטנות ובינוניות לצורך כניסה לשוק המוסדי, למשל איגום של כמה רשויות מקומיות יחדיו.	**• משרד הפנים** מתן היתר לאג"ח מוניציפלי ניתן ע"י שרי הפנים והאוצר בסוף שנת 2005 לעירית רמלה, הכדאיות שבמתן אפשרות זו לרשויות על מנת לגייס הון כחלופה לאשראי הקיים צריכה להבחן בין השאר בהתייחס לסביבת ריבית השוק הקיימת, למצבה הפיננסי של הרשות המקומית ולאטרקטיביות של האג"ח שיונפק לעומת חלופות השקעה קיימות. בשנים האחרונות בשל סביבת הריבית הנמוכה כלל לא בטוח שמתן אפשרות זו הייתה נוחלת הצלחה.
21	הנפקת אג"ח של רשויות המקומיות	שוק אגרות החוב המוניציפליות בישראל אינו מפותח, ההנפקות האחרונות שבוצעו היו בשנת 2006 ובוצעו רק על ידי ארבע רשויות מקומיות משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים, בתיאום עם החשב הכללי, אגף התקציבים והגורמים הרלוונטיים בשלטון המקומי, ישתפו פעולה לצורך בחינת מתווה להנפקות אג"ח של רשויות מקומיות, דבר שיכול להביא לגיוון מקורות המימון לשלטון המקומי.	**• משרד האוצר -החשב הכללי** החשב הכללי תומך בבחינת הכלי של הנפקת אג"ח מוניציפליות, בשים לב לעובדה כי חובות הרשויות המקומיות נכללות ביחס חוב לתוצר, וכן בשים לב להתאמות הנדרשות בחשבונאות של הרשויות המקומיות לצורך תשקיף. **• משרד הפנים** יש מספר בודד של רשויות מקומיות שפעלו להנפקת אג"ח מוניציפאלי. לאור שינויים בשיעור הריבית ולאור מגמות נוספות פחתה משמעותית האטרקטיביות של מהלך זה. יש מקום לקדם חשיבה על חדשנות פיננסית בשוק האשראי של הרשויות המקומיות לרבות דרכים שיאפשרו קבלת דירוג אשראי, ניהול סיכונים מושכל ושיתוף פעולה רחב יותר בין ספקי אשראי והגדלת היצע האשראי

הלוואות ומקורות אשראי של גופים שונים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			האפשרי לרשויות המקומיות ועלותו וכן שכלול אפשרויות זרימת המידע בין הגופים.
22	חסמים העומדים בפני הרשויות המקומיות בעת הנפקת אג"ח	שוק אגרות החוב המוניציפליות בישראל אינו מפותח, ההנפקות האחרונות שבוצעו היו בשנת 2006 ובוצעו רק על ידי ארבע רשויות מקומיות. כאמור, החסמים הקיימים לרשויות המקומיות להנפקה הם בין היתר, דיווח חשבונאי ייחודי, העדר דירוג אשראי, גודלן של הרשויות המקומיות והעדר מומחיות נדרשת בחלק מהרשויות. מומלץ שמשרד הפנים ומשרד האוצר ישקלו מתן ייעוץ מימוני ותמיכה לרשויות המקומיות בנושאים הקשורים לחיסכון בעלויות מימון לרבות בדבר יציאה מחוץ לאופציות מימון בנקאיות ומחזור חובות, בדומה לקיים ברשות החברות הממשלתית שבה קיימת יחידת הנפקות המסייעת לחברות ממשלתיות במציאת אופציות מימון נוספות.	**• משרד הפנים** מתן היתר לאג"ח מוניציפלי ניתן ע"י שרי הפנים והאוצר בסוף שנת 2005 לעירית רמלה, הכדאיות שבמתן אפשרות זו לרשויות על מנת לגייס הון כחלופה לאשראי הקיים צריכה להבחן בין השאר בהתייחס לסביבת ריבית השוק הקיימת, למצבה הפיננסי של הרשות המקומית ולאטרקטיביות של האג"ח שיונפק לעומת חלופות השקעה קיימות. בשנים האחרונות בשל סביבת הריבית הנמוכה כלל לא בטוח שמתן אפשרות זו הייתה נוחלת הצלחה.
23	היתרי אשראי בתאגיד עירוני	נמצא כי בשנת 2020 אף תאגיד עירוני של רשות לא יהודית לא קיבל היתר אשראי.	**• משרד הפנים** לא התקבלו בקשות כלשהן לקבלת אישור אשראי כאלו, ולכן לא ניתנו.
24	הליכי קבלת היתר אשראי להם נדרשים סוגי התאגידים העירוניים השונים	ארבעה תאגידים עירוניים איתנים נדרשו לפנות למשרד הפנים בבקשה לקבלת היתרי אשראי להנפקת ערבויות בסכומים שאינם מהותיים (בין 9,000 ש"ח ל-47,000 ש"ח) ביחס להיקף פעילותם הכספי, המסתכם בעשרות עד מאות מיליוני	**• משרד האוצר -החשב הכללי** בנוגע לדרישות ערבות בקולות קוראים שמשתתפים בהם תאגידים עירוניים, יודגש כי הרגולטור המאשר לתאגידים עירוניים להנפיק ערבויות הוא משרד הפנים ובסמכותו להקל על תאגידים מקומיים לפי סוג ההיתר וסוג התאגיד. עם זאת, בימים אלו נעשית עבודה לפרסום הוראת תכ"ם חדשה שעוסקת בתמיכות לגופי שלטון

הלוואות ומקורות אשראי של גופים שונים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ש"ח, זאת לשם השתתפות בקולות קוראים ומכרזים ממשלתיים. מומלץ כי משרד הפנים יבחן הקלה בדרישות מתאגידים עירוניים המבקשים היתרים להלוואות או לאשראי ובפרט בסכומים נמוכים וליצור קריטריונים שונים כגון סכום ההלוואה וסוג התאגיד העירוני (כפי שקיים ברשויות המקומיות המחולקות לרשויות איתנות ושאינן איתנות). הדבר יסייע להפחית את הנטל הבירוקרטי המוטל על תאגידים עירוניים בעת בחינות בקשות להלוואות ואשראי. עוד מומלץ כי החשב הכללי יבחן מתן אפשרות לתאגידים עירוניים להמציא הוראת קיזוז של התאגיד או הרשות כחלף לערבות בנקאית, בעת הגשת הצעות לקולות קוראים של משרדי ממשלה.	מקומי. במסגרת עבודה זו, תיבחן האפשרות לשנות את הדרישות לערבות השתתפות של גופי שלטון מקומי במסגרת קולות קוראים של משרדי ממשלה. **• משרד הפנים** המשרד מבקש לדייק ולהבהיר בנוגע לנתונים שהוצגו בדוח: א. החובה לקבל אישור אשראי והלוואות וערבויות של תאגידים עירוניים, רלוונטי על פי החוק רק לתאגידים בשליטה של הרשות המקומית, כ-380 תאגידים – ולא 600 כפי שצוין. ב. התנאים לגבי הצורך בהיתר אשראי שחלים על רשויות מקומיות חלים באותו אופן גם על תאגידים בשליטת הרשויות המקומיות. ג. בהתייחס לנתון שהוצג כי תאגידים עירוניים במגזר הלא יהודי לא קיבלו היתרי אשראי, נבקש להבהיר כי לא התקבלו בקשות כלשהן לקבלת אישור אשראי כאלו, ולכן לא ניתנו. בדוח צוין: "על פי הנחיות משרד הפנים, תאגיד עירוני המעוניין לקבל היתר אשראי נדרש לקבל אישור ממשרד הפנים". נבקש להבהיר כי היתר אשראי נדרש על פי החוק ולא על פי הנחיות משרד הפנים. בדוח צוין: "מדיניות משרד הפנים היא לאשר לתאגידים עירוניים ליטול הלוואות לצורך ביצוע פרויקטים בהיקף של עד 70% מהעלות הכוללת של הפרויקט, בליווי תוכנית עסקית". נבקש להבהיר כי הנתון אינו נכון, ואין מדיניות של הגבלה של היקף האשראי המאושר וכל מקרה נבחן לגופו. הקלה רגולטורית בתהליכי קבלת אשראי עבור תאגידים עירוניים - מזה מספר שנים שוקד המשרד יחד עם הגופים המייצגים של השלטון המקומי על רפורמה מקיפה בתחום התאגידים העירוניים. בין הצעדים המומלצים במסגרת הרפורמה ישנה התייחסות גם לביזור סמכויות לאישור היתרי אשראי לתאגידים עירוניים איתנים ברשויות איתנות כחלף לאישור שר הפנים. כל זאת לצד יצירת מנגנוני בקרה ומעקב אפקטיביים במשרד הפנים. ככל שתושלם הרפורמה, יינתן מענה להקלה הרגולטורית הנדרשת לנושא זה.

הלוואות ומקורות אשראי של גופים שונים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
25	דרכי המימון של קופות החולים	קופות החולים אינן עושות שימוש בחלופות מימון נוספות מלבד הסדרת מסגרות אשראי לטווח קצר בסך כולל של 709 מלש"ח נכון לתאריך 31.12.20. קופת חולים מכבי היא היחידה מבין קופות החולים המציגה בדוחותיה הכספיים הלוואות לטווח ארוך שכן חברות המוחזקות על ידה לוקחות הלוואות לטווח ארוך ונכון ל-31.12.20 יתרת הלוואות אלו הסתכמה בכ-461 מלש"ח. הבדל זה באופן לקיחת ההלוואות יכול ליצור בטווח הארוך פער בין שירותי הבריאות הניתנים לציבור המטופלים, שכן קופה שתיקח הלוואות יכולה לבצע מינוף נכון ולאפשר את הרחבת שירותי הבריאות לכלל מבוטחיה, ואילו קופה שאינה לוקחת הלוואות לטווח ארוך תתקשה יותר בבניית פרויקטים ארוכי טווח. מומלץ כי משרד הבריאות והחשב הכללי יבחנו את מצבן הפיננסי של קופות החולים ויבדקו אם הן עשויות לקחת הלוואות שיכולות לקדם את מצבן הפיננסי לטווח ארוך ולחסוך מהן עלויות שונות כגון עלויות מימון.	**• משרד האוצר -החשב הכללי** ההמלצות מקובלות על החשב הכללי. **• משרד הבריאות** קופות החולים פועלות במסגרת חוק בריאות ממלכתי, התשנ"ד - 1994 ונותנות שירותים רפואיים לכלל חבריהן. בחוק ביטוח בריאות ממלכתי נקבע כי קופות החולים בישראל אמונות על אספקת שירותי הבריאות לציבור מבוטחיהן. שירותי הבריאות ניתנים בהתאם לסל ציבורי בסיסי אחיד ומוגדר לכל קופות החולים, והכל בכפוף להקצאת המקורות והמשאבים העומדים לרשותה. הרחבת שירותי הבריאות צריכה להיעשות ע"י תוספת של סכומי השירותים לבסיס הסל. לקיחת הלוואות לטווח ארוך לא תשפר את מצבן הפיננסי של קופות החולים.
26	הרכב מועצת רשות שדות התעופה	נכון לסיום מועד הביקורת, מועצת הרשות פועלת בהרכב חסר בתקופה בה חוותה הרשות ירידה בהיקף הכנסות בצל משבר הקורונה על שרת התחבורה לפעול למינוי מספר חברי מועצה לפי הקבוע בחוק.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בשנים האחרונות, כתוצאה ממערכות בחירות חוזרות ונשנות, לא הושלמו מינויים רבים, ביניהם מינויים למועצת רשות שדות התעופה. עם זאת, עם כניסתה של שרת התחבורה והבטיחות בדרכים לתפקידה, פעלה השרה להשלמת המינויים, והיום מכהנים 10 חברי מועצת רש"ת.

הלוואות ומקורות אשראי של גופים שונים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
27	היקף איגרות החוב בחברות ממשלתיות	שיעור האג"ח שמנפיקות החברות הממשלתיות לציבור עומד על 63.41%, ואילו 36.59% מונפקים ברצף מוסדיים. מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תמשיך לעודד חברות ממשלתיות להנפיק אג"ח לציבור במקרים המתאימים	**• רשות החברות הממשלתיות** בשנים האחרונות, עודדה הרשות את החברות לגייס בפלטפורמה של הנפקה לציבור בלבד (למעט במקרים בהם מטעמים שונים קיים קושי בהנפקה לציבור). פירות העבודה ניכרים בגידול של למעלה מפי 3 בשיעור האג"ח הסחיר הנסחר בישראל מ- 19% בשנת 2015 ל- 63% בשנת 2021, לעומת גידול של 6% בשיעור האג"ח הסחיר בכלל השוק.
29	שימוש בתשקיף מדף להנפקה על ידי חברות ממשלתיות	אין ברשות החברות הממשלתית נוהל לגבי הגורמים שלהם יש להפיץ את תשקיף המדף ואת כל המסמכים הרלוונטיים. כמו כן, רשות החברות הממשלתית אינה קוצבת בזמנים את קבלת תשובות המשרדים הרלוונטיים, ותהליך האישור יכול להתארך. תוספת הזמנים להנפקה על בסיס תשקיף מדף עבור חברות ממשלתיות עומדת בפועל על כעשרה ימים עד שבועיים, ואף יותר מכך במקרים שבהם מתקבלות הערות מן המשרדים הרלוונטיים. למהירות הליך אישור התשקיף על ידי נציגי המדינה קיימת חשיבות כלכלית. מומלץ כי רשות החברות הממשלתית תגבש נוהל עבודה כדי לייעל את הליך קבלת אישורי המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים. בנוהל מוצע לשלב לוח זמנים למתן תשובות על ידי המשרדים השונים וכן לבחון את מספר הגורמים אליהם נדרש לפנות. כמו כן, מומלץ כי רשות החברות הממשלתית תשקול יחד עם משרד המשפטים אם ניתן לעבור על כלל הדיווחים הרלוונטיים במהלך תקופת הדיווח השוטפת, כך שבעת קבלת	**• משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט-כלכלי)** האחריות לטיפול בתשקיפים לרבות סוגית אחריות המדינה בשל נזק בגין פרט מטעה בתשקיף, מוטלת על רשות החברות הממשלתיות. במהלך דיון שהתקיים בנושא עם רשות החברות ורשות ניירות ערך אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי) בסוף שנת 2020, סוכם כי רשות החברות תגבש נוהל לטיפול בבדיקת המידע בתשקיפים ובדוחות הצעת מדף, ותעביר למשרד המשפטים את טיוטת הנוהל לבחינה. נכון להיום טרם התקבלה מרשות החברות טיוטת נוהל לבחינה. **• רשות החברות הממשלתיות** רשות החברות מעבירה כבר כיום, כפי שהוצג למבקר ואף נכתב בסעיפים 303 ו- 309 לדוח המבקר, את הדיווחים הרלוונטיים לגורמי המדינה ומגבילה בזמנים את קבלת התגובות (עד שבועיים), על כן קיים הלכה למעשה נוהל עבודה על פיו נוהגת הרשות. התארכות התהליך מעבר למשך הזמן שמקציבה הרשות נובעת במקרים רבים מקבלת תגובות מאוחרות מגורמי המדינה או התייחסויות של הרגולטור שלא עולות בקנה אחד עם הגילוי שנתנה החברה ויש להגיע להסכמות טרם פרסום דוח הצעת המדף. יצוין , כי התקיימו דיונים עם משרד המשפטים ,בנוגע לאפשרות קביעת הקלות בחקיקה .כמו כן התקיימו דיונים מול החשב הכללי, רשות ניירות ערך ומשרד המשפטים בנוגע לאפשרות להקל בהליכים אותם מנהלת הרשות לצורך קבלת התייחסות הגורמים השונים ,וזאת

הלוואות ומקורות אשראי של גופים שונים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		תשקיף לא יצטרכו גורמי המדינה לעבור על דיווחים אלו. מומלץ כי הגורמים האמונים בעניין - משרד המשפטים, רשות ניירות ערך ורשות החברות הממשלתיות, יבחנו דרכים חלופיות על מנת להתמודד עם סוגית האחריות המוטלת על המדינה בשל נזק של פרט מטעה בתשקיף, שיביאו לייעול ההליכים מבלי לפגוע באינטרסים של המדינה.	בשים לב לזמן ולעלויות הנדרשים לשם כך מחד ולסיכונים במתן ההקלות מאידך. הרשות תמשיך בדיונים מול הגורמים האמורים על מנת למצוא פיתרון למורכבות והתארכות תהליך הנפקת ניירות ערך לציבור, באופן שיאפשר לחברות הממשלתיות להשתמש ביתרונות ההנפקה על בסיס תשקיף מדף, תוך שמירת האינטרס הממשלתי. **• רשות ניירות ערך** הרשות בדעה כי ההמלצה טובה ונושא המורכבות של אישור תשקיפי מדף על ידי משרדי הממשלה השונים וההשפעה על לוחות הזמנים לאישור תשקיפי מדף בחברות ממשלתיות מוכר לה מהשיח חברות אלו. עם זאת, הואיל והרשות היא הצד האמון על בדיקת תשקיפי החברות הממשלתיות, אין היא יכולה להיות מעורבת בהליכים הפנימיים של החברות, הנמצאות בצדו השני של המתרס, ומגישות לבדיקתה טיוטות תשקיף.
30	שכלול מידע, יצירת תחרות בין נותני השירות בתחום הנפקות האג"ח וראייה כוללת של השוק	נוכח הידע המקצועי שנצבר ביחידת ההנפקות המסייעת לרשות החברות הממשלתיות, מומלץ כי חברה ממשלתית המעוניינת לגייס חוב תיעזר בשירותיה של יחידת ההנפקות שהוקמה ע"י חברת ענבל בשנת 2015.	**• רשות החברות הממשלתיות** רשות החברות מקבלת את המלצת המבקר המיושמת הלכה למעשה כבר כיום : נציגי רשות החברות היושבים בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות ונחשפים לכוונת החברות לצאת למהלך של גיוס חוב, מיידעים את יחידת ההנפקות, שיוצרת קשר עם האורגנים הרלוונטיים בכל חברה ומכאן מתחיל תהליך ליווי של החברה המנפיקה בכל שלבי ההנפקה עד להשלמתה.
31	מעבר להנפקות של איגרות חוב סחירות	משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות החברות הממשלתית להמשיך לפעול ליידוע החברות הממשלתיות בדבר כלל אופציות גיוס החוב, בדגש על הנפקה לכלל הציבור.	**• רשות החברות הממשלתיות** הרשות מקבלת את המלצת המבקר ופועלת כבר כיום, ביתר שאת, על מנת להמשיך את מגמת השיפור בשיעור אגרות החוב של החברות הממשלתיות הנסחרות לציבור.

הלוואות ומקורות אשראי של גופים שונים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
32	ניתוח פרמיית הסיכון של גיוס הון באמצעות אג"ח ממשלתיות	מניתוח הנפקות של החברות ממשלתיות שביצעו הנפקה מהשנים 2019 - 2021 עולה כי ממוצע המרווחים שלהן למול תשואת אג"ח ממשלתית הוא 0.73%. משכך, העלות המימונית של גיוס באמצעות חברות ממשלתיות אלו ולא באמצעות המדינה מוערכת במיליוני ש"ח. מומלץ כי רשות החברות הממשלתית ומשרד האוצר יבחנו מודלים להפחתת העלויות העודפות של חברות ממשלתיות למול גיוס ההון באמצעות המדינה.	**• רשות החברות הממשלתיות** הרשות רואה ערך רב בגיוס חוב ציבורי ע"י החברות הממשלתיות בשל השקיפות והשיפור בממשל התאגידי הנלווים להפיכתה של חברה ממשלתית לחברה מדווחת. עוד נציין, כי החברות הממשלתיות הן תאגיד נפרד מהמדינה ועל כן הן סובריניות לקבל החלטות עסקיות, בין היתר בדבר גיוס חוב. הרשות פועלת ותמשיך לפעול יחד עם החברות, הרגולטורים והמשרדים הרלוונטיים להפחתת העלויות העודפות בין היתר על ידי חיזוק איתנותן הפיננסית של החברות.
33	גיוס אג"ח המתבסס על החזר ממשלתי	גיוס הון על ידי חברה ממשלתית שמתבסס על החזר ממשלתי עלול להיות כלי לעקיפה תקציבית, בפרט בשנים שבהן לא מאושר תקציב המדינה מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תגבש כללים לחברות הממשלתיות בדבר גיוס הון, באופן שהגיוס לא יתבסס על החזר ממשלתי.	**• רשות החברות הממשלתיות** לאור החשיבות הרבה שרואה רשות החברות הממשלתיות בהיותן החברות הממשלתיות ישויות משפטיות עצמאיות על כל הנלווה לכך, היא תמשיך לעודד חברות ממשלתיות להנפיק ניירות ערך לציבור. לעמדת רשות החברות, בתנאים מסוימים, נכון שגם חברות מתוקצבות יגייסו חוב, בשל יתרונות משמעותיים לממשל התאגידי והשקיפות.
34	שימוש בניירות ערך מסחריים בחברות ממשלתיות ככלי להפחתת עלויות מימון	פיתוח שוק הנע"ם והורדת החסמים יכולים להביא לתחרות עם האשראי הבנקאי ולהוזלת העלויות לחברות. מומלץ כי רשות ניירות ערך תמשיך לפעול לקדם אסדרה של פיתוח שוק ניירות הערך הסחירים בהמשך לאישור מליאת רשות לנירות ערך.	**• רשות ניירות ערך** ההמלצה מקובלת, וכפי שנמסר במהלך הביקורת הרשות קידמה את הצעת החוק שנועדה לפתח את שוק הנע"ם ככל יכולתה, ותמשיך לעשות כן. מטבע הדברים קידום של תיקון חקיקה ראשית תלוי בגורמים חיצוניים לרשות, כגון משרדי המטה העוסקים בחקיקה (משרד האוצר ומשרד המשפטים) והכנסת.

מבנה השכר וההעסקה בשירות המדינה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	מדיניות השכר בשירות הציבורי	1. נמצא כי הממשלה לא גיבשה ולא אישרה במהלך השנים מדיניות ממשלתית בתחום השכר, אף על פי שהקימה כאמור כמה ועדות מקצועיות לבחינת הנושא, והן הצביעו על סוגיות יסוד המחייבות פעולות תיקון ברמה הממשלתית הכוללת. כמו כן נמצא כי משרד האוצר, הפועל גם מתוקף סמכויות שר האוצר בנוגע לשכר העובדים בשירות הציבורי, לא גיבש הצעה למדיניות ממשלתית ואף לא מדיניות משרדית כוללת בנושא. 2. עלה כי מדיניות אגף השכר לא אושרה כמדיניות משרד האוצר, המחייבת את כלל אגפיו. בהיעדר מדיניות ממשלתית כוללת האמורה לתת מענה לסוגיות היסוד בתחום מבנה השכר וההעסקה, בהיעדר תוכנית ממשלתית למימוש המדיניות ובהיעדר תיעדוף של סוגיות היסוד שיש לקדם - המדיניות הקיימת בנוגע לנושאי הליבה היא מדיניות אגפית של אגף השכר במשרד האוצר, אשר יתר נציגי הממשלה אינם מחויבים להתחשב בה. מומלץ שמשרד האוצר יגבש הצעה למדיניות ממשלתית בדבר השכר וההעסקה בשירות הציבורי ולמימושה, ובעת גיבושה יתחשב גם במדיניות אגף השכר, ויפעל להבאתה לאישור הממשלה כמדיניות שכר והעסקה כוללת המחייבת את גורמי הממשלה, על זרועותיה, גם לצורך פעולותיהם במסגרת משא ומתן על הסכמי השכר.	**• משרד האוצר -אגף שכר והסכמי עבודה** אין לאגף השכר הערות נוספות לדוח זה, מעבר לתגובות שנמסרו למבקר המדינה בעת עריכת דוח הביקורת.
2	טיפול בסוגיות היסוד באמצעות הסכמי שכר	פישוט מבנה השכר- החל ב-2016 קידם אגף השכר את פישוט מבנה השכר וההעסקה במסגרת 11 הסכמים מרכזיים מבין כ-150 הסכמים שנחתמו בשנים האמורות, בגופים המעסיקים כ-10% מכלל עובדי השירות הציבורי. עידוד תפוקות- משנת 2016 קידם אגף השכר את עידוד התפוקות במסגרת 15 הסכמים מרכזיים מבין כ-150	

מבנה השכר וההעסקה בשירות המדינה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הסכמים שנחתמו בשנים האמורות, בגופים המעסיקים כ-1.5% מכלל עובדי השירות הציבורי. תגמול פערי שכר הנובעים מוותק- החל ב-2016 קידם אגף השכר את צמצום פערי השכר הנובעים מוותק ב-13 הסכמים מרכזיים מבין כ-150 הסכמים שנחתמו החלים על 86% מכלל עובדי השירות הציבורי. עם זאת יצוין כי הסכם המסגרת מ-2016, החל על כמחצית מהעובדים (כ-300,000) בשירות הציבורי, עיגן תוספת שכר כוללת בשיעור 7.9%, המורכבת מתוספת שקלית (4.025%), אך גם מתוספת אחוזית (3.875%), המגדילה את פערי השכר הנובעים מוותק. העלות השנתית של התוספת השקלית היא כ-2.4 מיליארד ש"ח, שהם כ-2.2% מכלל ההוצאה על השכר בשירות הציבורי ב-2015, הרלוונטית להסכם (109 מיליארד ש"ח). סכום זה כולל תשלום שווה לעובדים ותיקים ומתחילים. עולה אפוא כי ההסכם לא צמצם בפועל את פערי השכר בין עובדים ותיקים ומתחילים, אלא מיתן את הגידול בפערים אלה. התאמת תנאי השכר במקצועות מבוקשים לעולם עבודה תחרותי- החל ב-2016 קידם אגף השכר את התאמת תנאי השכר במקצועות מבוקשים לעולם עבודה תחרותי ב-6 הסכמים מכ-150 ההסכמים שנחתמו, החלים על 0.6% מכלל עובדי השירות הציבורי. גמישות ניהולית- מן האמור עולה כי החל ב-2016 קידם אגף השכר את הגמישות הניהולית ב-9 הסכמים מבין כ-150 הסכמים שנחתמו, 6 מהם עם גופים ציבוריים ו-3 עם גופים ממשלתיים. עולה כי אגף השכר קידם את סוגיות היסוד ואת יעדיו בתחום מבנה השכר וההעסקה במסגרת הסכמי שכר באופן חלקי: קידום ארבע מסוגיות היסוד הושג במידה מצומצמת, והשינויים חלים על 0.6% עד 10% מעובדי	

מבנה השכר וההעסקה בשירות המדינה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		השירות הציבורי. ובסוגיה אחת (צמצום פערי שכר הנובעים מוותק) השינויים חלים על כ-86% מעובדי השירות הציבורי, אולם ברובם (99%) אינם כוללים שינוי אסטרטגי, שכן לא מדובר בצמצום בפועל של פערי השכר בין עובדים ותיקים ומתחילים, אלא במיתון הגידול בפערים אלה. כמו כן, בכל סוגיות היסוד האמורות קודמו שינויים אסטרטגיים ושיטות מתקדמות בהיקף מצומצם, ואלה חלים במצטבר על כ-2% מעובדי השירות הציבורי. עוד עולה כי השינויים האסטרטגיים שקידם אגף השכר חלים בעיקר על גופים ציבוריים: הם חלים על כ-7,940 עובדים בגופים ציבוריים ורק על כ-2,190 מעובדי שירות המדינה. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות אגף השכר לגיבוש מדיניות בתחום מבנה השכר וההעסקה ואת מאמציו לקידומה, לרבות הקמת יחידה העוסקת בכך ומשמשת מוקד ידע בנושא. ואולם שיעור ההטמעה הנמוך של יעדי המדיניות שהוביל אגף השכר כמפורט לעיל מדגיש את הצורך בעיגון היעדים, שיבטאו שינוי אסטרטגי במבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי, בהחלטת ממשלה שתקבע גם את הפעולות הדרושות ליישומה של מדיניות ותתעדף אותן. מומלץ כי משרד האוצר יפעל, ועל בסיס מדיניות ממשלתית כוללת כאמור, להטמעת עיקרי המדיניות בפעולותיו להשגת הסכמי שכר, במטרה להתאים את השירות הציבורי בישראל למציאות המשתנה, לרבות לשינויים טכנולוגיים, חברתיים-כלכליים ודמוגרפיים. זאת תוך מתן הדעת גם לשיקולים כגון זכויות העובדים ודיני העבודה.	

מבנה השכר וההעסקה בשירות המדינה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
3	גיבוש הנומרטור בהתחשב בהסכמי שכר צפויים	ביולי 2021 פרסם משרד האוצר לציבור את תכנית התקציב הרב שנתית לשנים 2022 עד 2025 תחת הנחה כי "בשנים 2021-2022 לא ייחתמו הסכמי שכר חדשים בעלי משמעויות תקציביות בכלל המגזר הציבורי". עלה כי התגלעה מחלוקת בין אגף השכר לבין אג"ת בדבר ביסוס תכנית התקציב הרב שנתית (הנומרטור) על הנחה זו. אגף השכר היה בדעה כי ההנחה האמורה נכתבה ללא תשתית עובדתית איתנה וללא תאום עימו ואג"ת היה בדעה כי ההנחה הייתה מבוססת. נמצא כי בפועל במהלך השנים 2021 - 2022 נחתמו כמה הסכמים עם ארגוני עובדים וכי במועד סגירת דוח הביקורת, תלוי ועומד סכסוך עבודה עם הסתדרות המורים, הנוגע ליותר מ-100,000 עובדים. גיבוש הנומרטור מתוך הנחה כי לא ייחתמו הסכמי שכר חדשים בעלי משמעויות תקציביות בתקופה הרלוונטית, צריך להתבסס גם על התייעצות מקצועית עם אגף השכר בדבר הסכמי שכר צפויים בתקופת התכנית הרב שנתית. ויתור על התייעצות מקצועית כאמור עלול להוביל למצב בו הממשלה תמצה את מקורותיה, ולא תותיר מקורות מתאימים למימון הסכמי שכר המונחים לפתחה. מומלץ שמשרד האוצר יגבש את התכנית הרב שנתית (הנומרטור) גם על סמך התייעצות מקצועית עם אגף השכר כאמור, ישקף לממשלה פרטים אודות הסכמי שכר הצפויים בתקופת התכנית הרב שנתית ומקורותיהם, וכן יציין באופן מפורש בפני הגורמים המקצועיים השונים במשרד האוצר את ההנחות בתחום הסכמי השכר ששימשו אותו לצורך גיבושה. שילוב אומדן העלות הכספית בעת גיבוש הנומרטור יאפשר גם מימוש המלצת דוח ה-OECD לקבוע עוד לפני תחילת המשא ומתן עם ארגוני עובדים מגבלת	

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		תקציב, כדי לשפר את תהליך המיקוח ולשמור על זכותה של הממשלה להקצות הוצאות ציבוריות על סמך סדרי העדיפויות שלה.	
4	מימון הסכם מסגרת מאפריל 2016	בעת שבה הממשלה חתמה על הסכם המסגרת באפריל 2016 (באמצעות הממונה על השכר) היא קיבלה על עצמה התחייבות עתידית, אך בעת גיבוש תקציב 2017-2018 (במהלך המחצית השנייה של שנת 2016), התברר כי סך התחייבויות הממשלה לשנים האלה גבוה מסך ההוצאה המותרת על פי חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, תשנ"ב-1992. בהמשך לחתימה על ההסכם הממשלה לא נקטה פעולה מאזנת, כנדרש בחוק יסודות התקציב, באחת מהדרכים הבאות: הקטנת סכום ההוצאה הממשלתית באותה שנה; הטלת מס, אגרה או תשלום חובה אחר, או הגדלת שיעורם; או הגדלת הכנסות המדינה בדרך אחרת ממקור שאינו מלווה. במצב זה בחר משרד האוצר באוגוסט 2016 להגדיל את ההתחייבות העתידית הנובעת ממימוש ההסכם בכ-286 מיליון ש"ח בשנה, החל במרץ 2019, ובינואר 2018 בחר להגדיל פעם נוספת את ההתחייבות ב-171 מיליון ש"ח, החל בדצמבר 2019, ובסך הכול ב-457 מיליון ש"ח בשנה. פעולות משרד האוצר שנועדו לשמור על מסגרת תקציב המדינה לשנים 2017 - 2018 ולשנת 2019 נדרשו לאחר שהחתימה על הסכם המסגרת המקורי באפריל 2016 נעשתה שלא בהתאם לעיקרון העומד בבסיס הנומרטור, ולפיו הגדלה של הוצאה ממשלתית שגורמת לחריגה מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת מחייבת נקיטת פעולה מאזנת	

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ שמשרד האוצר יוודא שהגדלת התחייבויות עתידיות במסגרת חתימה על כלל הסכמי השכר, תיעשה בהתאם לעיקרון האמור העומד בבסיס הנומרטור. מומלץ כי החלטה הנוגעת לדחיית תשלום תוספת שכר בתמורה להגדלת שיעור תוספת השכר, תכלול גם מידע מפורט בדבר עלות ההגדלה.	
5	מימוש שלושה הסכמי שכר	1. הסכם מסגרת מאפריל 2016: הממשלה חתמה על הסכם המסגרת ב-2016 אולם דחתה בכמה שנים את עיקר ההוצאה על מימושו, בכל הנוגע לשיעורי התשלום של תוספות השכר. 65% משיעור תוספות השכר בשנים 2016 - 2020 המתחייבות מהסכם המסגרת היו לאחר תום תקופת ההסכם והשקט התעשייתי (ינואר 2018), בהיקף כספי כולל של 18.4 מיליארד ש"ח משכך, במשך שלוש שנים שבהן ההוצאה הממשלתית על תוספות שכר אלה הייתה הגבוהה ביותר - 2018 - 2020, לא הייתה למעשה התחייבות של ההסתדרות שלא לנקוט נגד מי מהמעסיקים או יחידה מיחידותיהם אמצעי שביתה, או כל פגיעה מאורגנת אחרת בהליכי העבודה ובסדריה. 2. הסכם בין המוסדות להשכלה גבוהה בישראל לבין ארגוני הסגל האקדמי הבכיר - 50% מתוספות השכר המתחייבות מהסכם הסגל הבכיר היו בתקופת ההסכם והשקט התעשייתי. 3. הסכם בין מרכז השלטון המקומי לארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים ובמכללות- כ- 83% מתוספות השכר ניתנו לאחר תקופת ההסכם והשקט התעשייתי. מומלץ כי במסגרת גיבוש מדיניות שכר ממשלתית , משרד האוצר יעלה לדיון את סוגיית התחייבויותיה העתידיות של	

מבנה השכר וההעסקה בשירות המדינה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הממשלה למימוש הסכמי שכר, בשנים שלאחר תקופות ההסכמים על ההיבטים השונים של הסוגיה, לרבות גידול בתוספות השכר בשנים שבהן אין התחייבות לשקט תעשייתי ולרבות האפשרות לפעול מבעוד מועד לגיבוש הסכמי שכר. זאת לצורך גיבוש מדיניות ממשלתית גם בסוגיה הזו, ומימושה בהסכמי שכר בעתיד. כמו כן מומלץ שמשרד האוצר יפעל לכך שיגובשו הסכמי שכר שעלויותיהם יתפרסו על תקופות ההסכמים, בהלימה ככל הניתן לתקופת הנומרטור ותוך התחשבות במכלול ההתחייבויות של הממשלה במהלך השנים שבהן ניתנות תוספות השכר, בדרך שבה ישרור שקט תעשייתי במגזר הציבורי ברציפות; שכן בדרך זו להסכמי השכר יינתן ביטוי מלא בתקציב התלת-שנתי (נומרטור).	
6	הצמדות שכר	הצמדת שכר בגופי הביטחון לשכר בשירות המדינה - העלות של כל תוספת שכר בשיעור 1% שנקבעת בהסכם מסגרת קיבוצי עם ההסתדרות הכללית החדשה הסתכמה בכ-600 מיליון ש"ח ב-2021, ועלות הצמדת גופי הביטחון לשינויים בשכר עובדי המדינה היא כ-270 מיליון ש"ח נוספים (כ-45%). הביטוי הכספי של תוספות השכר עקב הצמדה - הממשלה קבעה מנגנונים לעדכון שכרם של משרתי קבע, שוטרים וסוהרים בהתאם לשינויים בשכר עובדי המדינה, מכיוון שהם אינם רשאים להתאגד בארגון עובדים יציג ולנהל משא ומתן קיבוצי לגבי תנאי שירותם. נמצא כי במקרה שבו ניתנה לעובדי המדינה תוספת שקלית שנועדה לצמצם פערי שכר, החליטה הממשלה שהיא תחושב באופן שהגדיל הלכה למעשה את הפער בין השכר	**משרד הביטחון – צבא ההגנה לישראל** כפועל יוצא של מעמדם המשפטי הייחודי של משרתי הקבע, תנאי השכר שלהם אינם תוצר של הסכמים קיבוציים. הבסיס לקביעת שכרם של משרתי הקבע הוא ההצמדה לשכר עובדי שירות המדינה, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה ש/40 מיום 11.2.1979. כלל זה, שהפך לנורמה משפטית בעלת תוקף מחייב במשך השנים, מכונה גם "עקרון ההצמדה". החלטת הממשלה הכירה בייחודם של משרתי הקבע, שכן נקבע בה שהסכמי שכר במגזר הציבורי יוחלו בצה"ל "בהתאמה". התאמה זו, מאפשרת לערוך שינויים בהחלת ההסכם, ככל שאלה מתחייבים בשל שוני מהותי בין תפקידו של משרת הקבע, לבין עובד המדינה המקביל לו, או שהם נדרשים בשל שוני עובדתי אחר בין מסלולי השירות בצה"ל לבין המסלולים בשירות המדינה.

מבנה השכר וההעסקה בשירות המדינה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		של המשרתים בצה"ל, במשטרה ובשב"ס ובין שכר עובדי המדינה. מוצע כי במסגרת גיבוש המדיניות הכוללת במבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי, וגיבוש החלטת ממשלה בנושא, תינתן גם הדעת לעקרונות שעל הממשלה לאמץ בכל הנוגע ליישום מנגנוני ההצמדה, בהתאם לתכליותיהם. בכלל זאת, שימוש בהצמדות של תוספות שכר שקליות על פי תכליתן - צמצום פערי שכר, באופן שלא יוביל להגדלת פערי שכר בין קבוצות מועסקים המוצמדות זו לזו.	השינויים בהחלת הסכם המסגרת משנת 2016 על המשרתים בצה"ל בוצעו על בסיס הסכמות בין צה"ל לבין משרד האוצר, אשר אושרו על-ידי הממשלה. בהתאם להסכמות אלו, סך עלות תוספות השכר יהיה שווה לשיעור הכולל של מסגרת עלות התוספת הקבועה בהסכם מסגרת 2016 כשהוא מחושב על בסיס שכר משרתי הקבע. כמו כן, בהתאם להסכמות, התוספת השקלית קיבלה בצה"ל נתח משמעותי הרבה יותר מתוך מסגרת העלות מאשר התוספת האחוזית, ביחס לשירות המדינה. כלומר, 83% מעלות התוספות שולמו באמצעות תוספות שקליות (במדינה רק 51%). כפי שהובהר בהתייחסות הקודמת, ההחלטה לשלם תוספת שקלית בשיעור גבוה יותר נבעה מיוזמה של צה"ל שתכליתה לחזק את מערך הקבע הצעיר. בהיעדר ההסכמות שהגיעו אליהן צה"ל ומשרד האוצר ואושרו על-ידי הממשלה, סך עלות התוספת עבור צה"ל לא היה משתנה, אך במסגרת החלוקה הפנימית של עלות התוספות, היו משולמות בצה"ל תוספות אחוזיות בשיעור גבוה יותר, באופן שהתוספת הנומינלית לבעלי משכורות גבוהות הייתה גבוהה יותר. דווקא המהלך שקודם בשיתוף צה"ל כאמור (להבדיל מבשירות המדינה), צמצם פערי שכר בצבא. יתרה מכך, צה"ל בקש לשוב ולהדגיש כי השכר בצה"ל מבוסס על היבטים ומאפיינים ייחודיים לשירות הקבע, ובכלל זה היעדר קביעות, זמינות תמידית, תשלום שכר גלובאלי ועוד. מסיבה זו, לאור מאפייני השירות הייחודיים, השכר הוא גבוה יותר בחלק מהדירוגים, לחלק מהמשרתים, ביחס לחלק מעובדי המדינה. לאור האמור, בהתאם להחלטת הממשלה ש/40, הסכמי השכר אשר נחתמים ביחס לשירות המדינה ומוחלים על משרתי הקבע, מוחלים על בסיס השכר בצה"ל. כך במשך עשרות שנים, וביחס לכל ההסכמים הרלוונטיים, שכן אין כל הגיון בהחלת תוספות על בסיס שכר אחר, של

מבנה השכר וההעסקה בשירות המדינה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			אוכלוסיות בעלות מאפיינים שונים. זאת כפי שהסכמי השכר במגזרים אחרים ממומשים על בסיס השכר באותם מגזרים ולא על בסיס אחר. מתן התוספות לעובדי המדינה ולמשרתים בצבא, על בסיס השכר הרלוונטי לכל אוכלוסייה, מוביל לשימור הערך הריאלי של השכר, ביחס לשתי האוכלוסיות – ולא "להגדלת פערים", אלא שמירה מדויקת על היחס בין רמות השכר, תוך התאמה לערך הכסף. לא זו אף זו, כפי שצוין, דווקא ביחס להסכם 2016 אליו מתייחס דוח הביקורת, שולמו התוספות בצה"ל באופן שונה, שצמצם את הפערים.
7	הצורך בפישוט מבנה השכר	מורכבות השכר ושקיפותו - תלוש שכר מייצג של עובד מדינה המועסק על פי כתב מינוי הוא מורכב ומרובה נתונים באופן שפוגע בשקיפות השכר וביכולת ניהולו ברמה המערכתית. מרכיב היסוד בשכר המשולב הוא 28% - 73% מהשכר הכולל. למורכבות השכר היו השלכות שליליות משמעותיות על תחום העסקת העובדים במערכת הציבורית בכמה היבטים: ניידות תעסוקתית נמוכה של עובדים וקושי בגיוס עובדים חדשים מתאימים; הבדלי שכר בין עובדים ללא הצדקה אובייקטיבית; קשר חלש בין גובה השכר לתפוקת העובד; וחוסר שקיפות של השכר. תוספות שכר- במשרדים, שבהם היו כ-36,000 משרות בשנת 2020, היו 320 תוספות שכר; במוסדות הבריאות הממשלתיים היו כ-31,000 משרות ו-190 תוספות שכר; במשטרה היו כ-26,000 משרות ו-107 תוספות שכר; במערכת החינוך הממשלתית היו כ-113,000 משרות ו-102 תוספות שכר; ובשב"ס - כ-8,500 משרות ו-67 תוספות שכר. כל אחת מתוספות השכר חלה כאמור על כל העובדים בקבוצה הרלוונטית, על חלקם הגדול או על מקצתם. ההוצאה על השכר הכולל ותוספות שכר - קיימת	

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שונות ניכרת בין משרדי הממשלה בכל הנוגע לרכיבי השכר הכולל הממוצע למשרה. לדוגמה, רובד השכר המשולב נע בין 28% (בשכר עובדי רשות המיסים) ל-73% (בשכר עובדי רשות מקרקעי ישראל) מהשכר הכולל, וההוצאה הממוצעת למשרה על תוספת 2001 נעה בין 96 ש"ח (במשרד הדתות) ל-12,629 ש"ח (במשרד הפנים). מומלץ כי במסגרת פעולתו של משרד האוצר לגיבוש הצעת מדיניות שכר ממשלתית והבאתה לאישור הממשלה, יוטמעו בה יעדים קונקרטיים לפישוט השכר בשירות הציבורי, במטרה להגביר ניידות תעסוקתית, לחזק את הקשר שבין שכר לתפוקות ולהגביר את שקיפות השכר. במסגרת מדיניות זו, יש להביא בחשבון את השלכות מורכבות השכר על השונות שבין המשרדים בגובה תוספות השכר הממוצעות.	
8	קושי בגיוס עובדים	נמצא כי תשע שנים מאז אימצה הממשלה בהחלטה 481 המלצה לפרסום טווחי שכר בעת פרסום מכרזים פומביים, ושבע שנים מאז היה על נש"ם לבצע זאת, לא יושמה ההמלצה של ועדת הרפורמה; ככלל, נש"ם, משרדי הממשלה ויחידות הסמך אינם מפרסמים במכרזים פומביים את טווח השכר המיועד למי שייבחרו, עקב מבנה השכר, מורכבותו ותלותו בנתוניו הספציפיים של כל מועמד. בידי נש"ם אין, בשלב פרסום המכרז, מידע מספק לצורך חישוב טווח השכר ופרסומו. עוד עלה כי אגף החשכ"ל במשרד האוצר בנה סימולטור שכר בשירות המדינה, אך הוא מיועד לצרכיו והנציבות אינה מסתייעת בו לצורך חישוב טווחי שכר.	**• נציבות שירות המדינה** נש"מ רואה ערך רב בפרסום טווח השכר במכרזים אך לצערה נתוני השכר כמו גם מערכת חישוב השכר אינם בידיה. נש"מ פועלת בשיתוף עם אגף הממונה על השכר לאפיון מערכת שתייצר טווח שכר לפי עיסוקים. לאחרונה החל פיילוט עם מספר משרדים לבחינת המערכת, וככל שהפיילוט יצלח השימוש בה יורחב לכלל משרדי הממשלה.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ שנש"ם תגבש כלי עבודה מתאים (כגון סימולטור לחישוב שכר) לחישוב טווחי שכר במכרזים ותפרסמם יחד עם שאר פרטי המכרז.	
9	ריבוי עיסוקים בשירות המדינה	נמצא כי בדצמבר 2021 גיבשה נש"ם מודל לסיווגם של כ-11,000 העיסוקים בשירות המדינה ל-17 אשכולות ידע מקצועיים. עד מועד סיום הביקורת נש"ם לא השלימה את תהליך ניתוח העיסוקים של אף אחד מ-17 האשכולות ולא גיבשה תוכנית עבודה מפורטת להשלמת פרויקט זה. מומלץ כי נש"ם תשלים את תהליך ניתוח העיסוקים של התפקידים שבגופים הממשלתיים, ובכלל זה תפעל להקצאת התקציב הנדרש לצורך הזה.	**• נציבות שירות המדינה** נש"מ השלימה עבודת מטה במסגרתה רודדו באופן משמעותי מספר העיסוקים בשירות המדינה וממשיכה להתייעל בהיבט זה. עם זאת פרויקט שינוי מודל העיסוקים הינו פרויקט תשתיתי מורכב מאוד הממתין בימים אלו לתקצוב והעמדת המשאבים המתאימים ליישומו.
10	מנגנון שכר עידוד	אפקטיביות מנגנון שכר העידוד - שכר עידוד (שכע"ד) הוא מנגנון התגמול והתמרוץ הכרוך בהוצאה הגבוהה ביותר בשירות הציבורי בישראל: בשנת 2020 עמדו תשלומי שכע"ד לעובדי המשרדים על כ-667 מיליון ש"ח[1]. על אף עלותו הגבוהה, מסתמן כי מנגנון שכע"ד אינו אפקטיבי. זאת לנוכח שיעורי מיצוי הפרמיה הגבוהים בקרב העובדים (כ-90% מתקרת הפרמיה בממוצע משוקלל בשנת 2020), ובהתחשב בכך שברוב המשרדים שיטות שכע"ד אינן מעודכנות כנדרש. בנסיבות אלו, שכע"ד נושא אופי של תוספת שכר ואינו ממלא את ייעודו. כמו כן קיימים פערים ניכרים בתשלומי שכע"ד בין עובדים במשרדים השונים (למשל: 620 ש"ח בחודש במשרד להגנת הסביבה למול 2,040 ש"ח בחודש ברשות המיסים, מכס ומע"מ), לרבות בין עובדים המשתייכים לאותו דירוג מקצועי. פערים אלה נובעים בחלקם מחוסר שוויון בהגדרת מדדי שיטות שכע"ד	

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ובהפעלתן. סכומים אלה אינם כוללים את עלות הפעלת היחידות לתגמול ותמרוץ במשרדים, את תשלומי שכע"ד בגופים הציבוריים ואת ההוצאה על שירותי ייעוץ לצורך גיבוש ועדכון של שיטות שכע"ד. מידת ההלימה בין מדדי שכע"ד לטיב השירות הניתן לציבור - אין מתאם בין דירוג עבודת המשרדים במסגרת מדדי שכע"ד ובין דירוג רמת השירות שהם נותנים לציבור על פי דוח איכות השירות של היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור ברשות התקשוב הממשלתי. בשנת 2020, על פי מדד מרכזי בשיטות שכע"ד, רמת היעילות של המשרדים גבוהה מ-100% באופן עקבי וחוצה ברוב המקרים את הגבול העליון שנקבע למדד זה (142%), וציון רמת השירות לציבור במשרדים הנמדדים נע בין 53 ל-82 מתוך 100. אפקטיביות המנגנונים לתגמול דיפרנציאלי - נש"ם ואגף השכר מפעילים, כל אחד בנפרד, מנגנונים לתמרוץ עובדים באמצעות תגמול כספי הניתן על בסיס מדידה אישית של ביצועיהם. אגף השכר אינו בודק את האפקטיביות של שיטות התגמול במנגנון שהוא מפעיל. ממצאי הביקורת מעלים ספק בנוגע לאפקטיביות השיטות ותרומתן להנעת העובדים ולשיפור ביצועיהם ואיכות עבודתם, ובנוגע לשאלה אם הכלי מופעל על ידי המשרדים בהתאם לעקרונות שנקבעו: רבים ממנהלי היחידות במשרדים שבהם פועלות שיטות תגמול דיפרנציאלי מטילים ספק באפקטיביות השיטות וסבורים כי השיטות יעילות במידה מועטה או מועטה מאוד, לרבות בהיבטים של הגברת המוטיבציה (17%), שיפור תפוקות (27%) וקידום יעדי הארגון (28%). מנהלים רבים נוספים סבורים כי השיטות יעילות במידה בינונית (38%, 42% ו-30% בהתאמה);	

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		כמו כן נמצאו אינדיקציות לקביעת תגמולים לעובדים בסבב, לכאורה שלא על פי איכות ביצועיהם. על אגף השכר לוודא ששיטות שכר העידוד שהוא מפעיל מעודכנות באופן תקופתי, שהן משלבות מדדים מתחום השירות לציבור ושהן אפקטיביות, בהיבט של תרומתן להגברת הפריון וההתייעלות.	
11	מנגנונים לתגמול דיפרנציאלי	נש"ם ואגף השכר מפעילים את המנגנונים לתגמול דיפרנציאלי בנפרד וללא שיתוף מידע ביניהם, הגם שהמטרות העיקריות של המנגנונים דומות ואמות המידה לחישוב התגמולים דומות בחלקן. 195 עובדים היו זכאים לכפל תגמול בשנת 2020, וההוצאה על כפל התגמולים הסתכמה בכ-2 מיליון ש"ח. 63% מהעובדים האלה דורגו באופן שונה בידי נש"ם ובידי אגף השכר: לפי נש"ם הם הוגדרו כמצטיינים, ואילו אגף השכר סיווג אותם לקבוצות איכות בינוניות ונמוכות. אי-ההתאמה הזו עלולה להוביל לפגיעה באמון העובדים במדדים שבבסיס מנגנוני התגמול הדיפרנציאלי, ובכך לפגוע באפקטיביות הפעלתם. מומלץ שאגף השכר, בשיתוף עם המשרדים שבהם מונהג תגמול כזה, יבדוק באופן שיטתי את אפקטיביות השיטות לתגמול דיפרנציאלי, לרבות חשש לחלוקת התגמול ב"סבב", ובמידת הצורך יפעל לעדכון השיטות ביחידות ובמשרדים שבהם התגמול מופעל. מומלץ עוד כי אגף השכר יביא בחשבון את ממצאי בדיקת האפקטיביות בעת אישורו להפעלת שיטות תגמול דיפרנציאלי ביחידות ובמשרדים נוספים. מומלץ שאגף השכר ישקול להנהיג פרסום של שמות העובדים שנכללו בקבוצות האיכות	

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הגבוהות לצורך תגמול דיפרנציאלי, במטרה לעודד מצוינות ולהגביר את שקיפות חלוקת התגמול.	
12	שכר בעבור כוננות	נמצא כי נש"ם לא הגדירה בהוראות התקשי"ר מהי כוננות מבחינה תפעולית, דהיינו מתי יש צורך להפעילה ומהם הכלים החלופיים לכוננות ולא קבעה אמות מידה לקביעת הצורך בכוננות. זאת למעט שינוי שנעשה בהוראות בנוגע לאצילת נש"ם את הסמכות לאשר כוננויות למשרדים. עלה כי ההוצאה הממשלתית על כוננויות במשרדים בשנת 2020 הסתכמה בכ-179 מיליון ש"ח. ההוצאה הממשלתית השנתית הממוצעת למשרה על תוספות כוננות, במשרדים נעה מ-62 ש"ח ל-510 ש"ח ועד 14,000 ש"ח (פי 228 ופי 27, בהתאמה). פער הזה מעלה חשש כי ניתנות תוספות שכר בגין כוננות במנותק מהצורך בכוננות עובדים בשעות שאינן שעות העבודה הרגילות, וכי השימוש בכלי זה בגופים השונים וברמות התגמול השונות נעשה לעיתים שלא בהלימה לצורכי המשרדים השונים, ומושפע מיכולתם של הגופים לגייס . מומלץ כי נש"ם, בהתייעצות עם משרד האוצר, תפעל להגדיר מהי כוננות תפעולית ומתי על המשרד להפעילה, ולגבש אמות מידה מחייבות להקצאת כוננויות, בשים לב למשימות הגוף הממשלתי ולמצבים המצריכים העמדת עובדים בכוננות המזכה בתגמול כספי. מומלץ לקבוע את כל אלה בכללים מחייבים, למשל בהוראות התקשי"ר, ולבקר את עמידת המשרדים בהם.	**• נציבות שירות המדינה** קיימת הגדרה לכוננות בתקשי"ר: סעיף (27.502 (א) בפרק 27.5 לתקשיר מגדיר את המונח כוננות: "כוננות" - תוספת המשולמת לעובד תמורת נכונותו להעמיד עצמו לרשות המשרד לפרקי זמן שונים, כפי שהוקצו לו, מעבר לשעות העבודה הרגילות, לצורך ביצוע מטלות דחופות ואחרות לפי דרישת האחראי או מי מטעמו. מטלה יכול ותהא סיוע טלפוני, התייצבות פיזית במשרד או במקום אחר לצורך מתן מענה לבעיה שהתעוררה, הכל לפי החלטת האחראי או מי מטעמו. סעיף זה שונה מספר פעמים במהלך השנים על מנת להיות מותאם למציאות המשתנה ומדייק את התנאים בדבר התוספות. תשלום תוספת הכוננות הינה תלוית תקציב ומשכך הקצאת הכוננויות לעובדים נעשית ברמה המשרדית ע"י מנכ"ל המשרד או סמנכ"ל בכיר להון אנושי בהתאם למשאבים העומדים לרשותו ובהתאם לסמכותו ומכאן גם השונות בין המשרדים שכן לכל משרד משאבים אחרים. ישנם כללים ברורים להקצאת הכוננות כאמור בהנחיית הנציב בנושא "צמצום פערי השכר המגדריים בשירות המדינה - הנחיית נציב" מיום 18.9.2014 המנחה את המשרדים למנות ועדה להקצאת רכיבי השכר המשתנים, כמו גם קביעת קריטריונים משרדיים להקצאה כאמור על מנת להסדיר את הנושא.

מבנה השכר וההעסקה בשירות המדינה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
13	גמול השתלמות	נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת, נש"ם, אגף השכר ואגף החשכ"ל לא גיבשו נתונים על היקף ההוצאה הממשלתית על גמולי השתלמות כאמור. כמו כן לא יושמה המלצת הצוות לבחינת מבנה ההכשרה בשירות המדינה, לגבש מסד נתונים כאמור ולסווג בנפרד את ההתחייבויות התקציביות לצורך פעולות ההדרכה. עלה כי אגף השכר החל לפעול ליישום מדיניותו בכל הנוגע לגמול ההשתלמות. עם זאת כ-78% מעובדי שירות המדינה היו זכאים לגמול השתלמות במועד דוח מבקר המדינה מ-2018. מומלץ כי נש"ם ואגף החשכ"ל, יחד עם אג"ת, יפעלו לסווג את ההתחייבויות התקציביות ואת ההוצאות הממשלתיות על פעולות ההדרכה בנפרד, באופן שיאפשר לרכז נתונים על היקף ההוצאה הממשלתית לצורך הזה. כמו כן מומלץ שעל בסיס הסיווג הזה נש"ם ואגף החשכ"ל יגבשו מסד נתונים מלא של ההוצאה הכוללת של המדינה על מימון גמולי ההשתלמות לעובד, לרבות מימון הלימודים, ימי העבודה המוקדשים ללימוד ותשלומי השכר הנובעים מתשלום גמולי ההשתלמות. עוד מומלץ כי נש"ם ואגף השכר יקבעו רשמית ובכתב את אימוץ המלצות הצוות האמורות, כבסיס ליישומן. מומלץ שמשרד האוצר יפעל לכך שמדיניות השכר הממשלתית שתגובש תכלול גם את יעד אגף השכר והמלצת הצוות שאומצה כאמור, לפעול לביטול גמול ההשתלמות בשירות המדינה ולנתק את הקשר בין הטבה שכרית ישירה לבין השתתפות בהכשרה; ולצד זאת תגובש חלופה אשר תעודד מנהלים ועובדים ללמוד ולהשתתף בפעולות הכשרה לאורך שנות עבודתם.	**• משרד האוצר -החשב הכללי** החשכ"ל מצטרף להמלצה לביטול רכיבי גמול ההשתלמות, כשמרבית הקורסים הנלמדים אינם בהכרח מטייבים את עבודת עובדי המדינה. חישוב עלות רכיב גמול השתלמות מורכב ביותר, הואיל והן נכנסות לבסיס השכר ועליהן חלות תוספות שכר רבות אחרות, ש"נ, הפרשות לפנסיה וקרן השתלמות. כמו כן, תמחור עלות הקורסים שבמימון הממשלה ואובדן שעות העבודה הרבות מאד קשה למדידה, הואיל ואין דיווח נפרד בגינן . מצטרפים להמלצת המבקר כי נש"מ יבצעו אבחנה בין קורסי אכשרה לקורסי העשרה לגמול. גם אז קיים קושי כשמדובר בקורסים מקצועיים. יחד עם זאת, בשנת 2023 יוכנס לתכנית העבודה של החשכ"ל ביצוע עבודת מטה בניסיון להעריך את סך הוצאה על גמול השתלמות. **• נציבות שירות המדינה** 1. בדיעבד התברר לנש"מ שבניגוד לנכתב בהמלצות הצוות בנושא, פתיחת מרכז הקרנות לנושא הדרכה, תיתן רק תמונה כללית על ההוצאה הכספית בנושא הדרכה בשירות המדינה והיא לא תוכל לכלול גם את עלות ימי ההיעדרות בשכר וגם לא את האפשרות לפילוח של היקף העובדים שהשתתפו בפעולות הדרכה ולמידה וחלוקתם לתחומים (הכשרה, השתלמות, לימודים אקדמיים וכד') 2. מענה לצורך במסד נתונים מלא לגבי מרכיבי ההוצאה הממשלתית בתחום ההדרכה אמור להינתן באמצעות מערכת ה- LMS 3. חשוב לציין בהקשר זה, כי גם מערכת ה- LMS לא תוכל כנראה לכלול נתונים לגבי היקף התקציב המושקע בגמול השתלמות שכן עובדים יכולים להגיש תעודות לגמול ולקבל את הגמול גם ללא שהייתה מעורבות המשרד במימון הלימודים או באישור היעדרות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בשכר. נתונים אלו ניתן כנראה לקבל רק באגף הממונה על השכר במשרד האוצר.
14	החזר הוצאות החזקת רכב	על פי נתוני משרד האוצר, כ-80% מעובדי המשרדים ו-40% מהעובדים ברשויות המקומיות היו זכאים להחזר הוצאות רכב ב-2019; ההוצאה השנתית בגין החזר הוצאות רכב לעובדי המשרדים הסתכמה בכ-700 מיליון ש"ח ב-2019. נמצא כי אגף השכר פעל לביטול החזר הוצאות על החזקת רכב רק בהסכם אחד - הסכם שנחתם בין ארגון העיתונאים בישראל - הסתדרות העובדים החדשה לבין ועד עובדי תאגיד השידור הישראלי, מפברואר 2019, שחל על כ-800 עובדים. בכל הנוגע לשאר עובדי השירות הציבורי, לא חל שינוי. מומלץ שמשרד האוצר ימשיך ויפעל לשינוי שיטת תגמול עובדי השירות הציבורי תמורת החזקת רכב פרטי, באופן שיתרום להפחתת השימוש ברכב פרטי ולהקטנת הגודש בכבישים. אם הפעולה נתקלת בהתנגדות של מי ממשרדי הממשלה או של צה"ל, מומלץ לפעול כדי להביא סוגיה זו להכרעת הממשלה.	**• משרד הביטחון - צבא ההגנה לישראל** בשנה האחרונה פעל משרד האוצר לקדם החלטת ממשלה אשר תטיל על שר האוצר לקדם תיקוני חקיקה בחוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], תש"ל-1970 וחוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], תשמ"ה-1985, בהם יקבע כי רכיב שכר שלא היה קיים טרם החתימה על ההסכם הקיבוצי, אשר נקבע לגביו בהסכם קיבוצי כי לא יובא בחשבון לצורך חישוב המשכורת הקובעת, לא ייכלל בחישוב המשכורת הקובעת לצורך זכויות בפרישה. פעם אחר פעם, משרד האוצר קידם את החלטת הממשלה האמורה באופן חד-צדדי, ומבלי שקיים שיח מקדים מהותי בנושא עם צה"ל ומשרד הביטחון. זאת, בשונה מהשיח המקדים שהתקיים בנושא עם הסתדרות העובדים הכללית המייצגת את העובדים בשירות המדינה. בהקשר זה נזכיר כי לאור מאפייני השירות הייחודיים, המשרתים בצה"ל אינם נהנים מזכויות הנובעות מועלם העבודה הקיבוצי ובכלל זה הזכות להתאגד. לאור האמור, נודעת חשיבות רבה לקיומו של שיח מקדים בנושא עם מפקדי הצבא, טרם ביצוע שינויים אשר עשויים להשפיע לרעה על תנאי השירות והפרישה של משרתי הקבע. לגופו של עניין, תיקוני החקיקה אותם ביקש משרד האוצר לקדם, טמנו בחובם השלכות רחבות ביותר, אשר אינן נוגעות רק לבעיית הגודש בכבישים והחזר הוצאות החזקת רכב. כך, בהתאם להצעות החקיקה, משרד האוצר וההסתדרות יוכלו להסכים ביניהם על שינויים במשכורת הקובעת של משרתי הקבע, לרבות ביטול רכיבים קיימים שבאים לידי ביטוי בחישוב המשכורת הקובעת כיום והחלפתם ברכיבים חדשים שלא יבואו לידי ביטוי (כך שבפועל תקטן המשכורת הקובעת לפנסיה של המשרתים בצבא), והכל – מבלי שלמערכת הביטחון ולצה"ל תהיה

מבנה השכר וההעסקה בשירות המדינה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			יכולת השפעה על ההחלטות האמורות הנוגעות לגמלאות פורשי הצבא. לאור האמור, צה"ל התנגד לקידום החלטת הממשלה והתיקון לחוק שירות הקבע, כל עוד לא מוצה השיח בין צה"ל ומשרד הביטחון למשרד האוצר בנושא. בהקשר זה נציין, כי השיח בנושא בין צה"ל ומשרד הביטחון לבין משרד האוצר עדיין מתנהל.
15	הגדלת גמלה ומענקים לפי "הסכם 80"	לפי משרד האוצר, 25 עובדים שהיו זכאים להגדלת גמלה ומענקים בעקבות "הסכם 80" (הסכם קיבוצי שנועד לפצות עובדים שמשרתם בוטלה בעקבות הסכם השלום עם מצרים) פרשו לאחר שנת 2005 - היינו, יותר מ-25 שנים לאחר ההסכם. אף על פי כן, עובדים אלה היו זכאים להטבות לפי ההסכם, בסך של כ-15.4 מיליון ש"ח. מפסק דין מינואר 2022 עולה, כי עובד שמשרתו בוטלה כחודש לפני מועד פרישתו בגיל 67, זכה בהטבות בהיקף של יותר ממיליון ש"ח מכוח "הסכם 80". מן האמור עולה חשש כי משולמות לעובדים הטבות מכוח הסכם זה שנים ארוכות לאחר החתימה עליו, אף שאינן מגשימות עוד את תכליתו המקורית- - פיצוי עובדים שמשרתם בוטלה בעקבות הסכם השלום עם מצרים. מומלץ כי אגף השכר יאתר באופן רוחבי הטבות הסכמיות המיושמות שלא על פי ייעודן המקורי ויפעל להסדרת הנושא. זאת בשים לב לזכויות העובדים ולדיני העבודה.	
16	שכר שונה בעבור עבודה	מעבר של עובד בין תפקידים דומים בתוך שירות המדינה (בעיסוקים ארציים שממלאי התפקידים בהם עושים עבודה שוות ערך), ממשרד למשרד, עשוי להוביל לשינוי ניכר בשכרו - להגדילו או להפחיתו. בשירות המדינה, ולכל	• **נציבות שירות המדינה** הסמכות לנושא תשלומים לעובדים נמצאת בידי משרד האוצר - אגף התקציבים ובכלל זה תשלומי הנלוות (כוננויות, תקני רכב, החזר הוצאות וכו).

מבנה השכר וההעסקה בשירות המדינה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	בעלת ערך דומה	הפחות בעיסוקים הארציים שבו, לא נשמר אפוא העיקרון של תשלום שכר דומה עבור עבודה בעלת ערך דומה. הפערים בשכר בין עובדים המבצעים עבודות בעלות ערך דומה במשרדים שונים בשירות המדינה מהווים, קרוב לוודאי, חסמים בפני ניידות עובדים בתוך שירות המדינה. יתר על כן, פערים אלה עשויים להקשות על משרדים שבהם השכר נמוך יחסית לגייס עובדים מתאימים, כיוון שהם יעדיפו לעבוד במשרדים שבהם השכר גבוה יותר. באופן הזה פערי השכר בין המשרדים עלולים להשפיע על תפוקות של משרדים המצויים בעמדת נחיתות בשל השכר הנמוך, ועל איכות השירות שהם מעניקים לציבור. מומלץ שנש"ם ואגף השכר יפעלו לקביעת שכר דומה לעובדים בכל אחד מהעיסוקים הארציים במשרדים, אשר העובדים בהם עושים עבודה דומה. זאת כדי לעודד גיוס עובדים איכותיים לכלל המשרדים ולאפשר ניידות עובדים ביתר קלות.	נציבות שירות המדינה סבורה כי יש למצוא פתרון משביע רצון בכדי לעודד תנועתיות עובדים בין ובתוך המשרדים ופועלת מול משרד האוצר (על אגפיו) על מנת למצוא פתרון הולם ומוסכם לפערים המתוארים כתוצאה מהמעבר בין המשרדים וביתר שאת בשלוש השנים האחרונות, כל זאת על מנת למצוא פתרון לסוגיה זו.
17	שכר משרתי הקבע בצה"ל - קביעה ובקרה	קביעת הצוות הבין-משרדי של משרדי הביטחון והאוצר הבאה לידי ביטוי בסיכום עבודת הצוות, ולפיה קביעת מדיניות שכר בצה"ל היא בסמכות הרמטכ"ל, אינה עולה בקנה אחד עם מסקנת חוות הדעת האמורה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. בעקבות החלטת הממשלה מ-2016 מידת השקיפות של שכר משרתי הקבע בצה"ל למשרד האוצר השתפרה בהדרגה, ובסך הכול הושג שיפור ניכר. עם זאת נמצא כי אף על פי שאגף החשכ"ל לא הצליח לבדוק את דיוק החישובים של רוב רכיבי השכר (73%) שבדק בביקורת השכר בצה"ל בשנים 2016 - 2017, והגם שבשנים שלאחר מכן קיבל מסדי נתונים שעשויים היו	**• משרד האוצר -החשב הכללי** למרות שנושא השקיפות והבקרה בצה"ל נדון שנים רבות, בעת כתיבת שורות אלה עדיין קיימות מחלוקות מהותיות בין משרד האוצר וצה"ל בנושא. רק בשנת 2019 החלו להגיע למשרד האוצר, נתוני שכר משרתי הקבע באופן מסודר, כאשר יכולות הבקרה הינן בדיעבד בלבד. ההוראות המשותפות, אכן נחתמות , אולם ההנחיות הסופיות המועברות למופ"ת (הגוף המשלם בצה"ל) אינן מועברות למשרד האוצר, והוראות נוספות ניתנות ללא ידיעת ואישור האוצר (גילום זקיפת רכב צמוד, קצובות שכ"ד, קייטנות, תשלום מענקי מפקד לוחם שלא לפי הכללים וכד').

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לאפשר את השלמת הביקורת, האגף לא ערך ביקורת נוספת, ואף לא השלים את ביקורתו מאותן שנים. נמצא כי על פי נתוני אג"ת, נכון למרץ 2022 קיימות מחלוקות בין משרד האוצר לבין צה"ל בדבר חלק מרכיבי השכר של משרתי הקבע, בעיקר לגבי רכיבי שכר שעלותם השנתית מסתכמת בכחצי מיליארד ש"ח (כמעט אחוז מתקציב הביטחון לשנת 2021): גילום מס להחזר הוצאות רכב, החזר הוצאות אישיות, נופש למשפחות, חופשת פרישה בתשלום והטבות מס שונות. מומלץ שאגף החשכ"ל יקיים ביקורת נוספת בנושא תשלומי השכר בצה"ל, גם כדי לוודא שהם מחושבים ומבוצעים כנדרש. המחלוקות בין משרד האוצר לבין צה"ל בדבר רכיבי שכר מסוימים בצה"ל והיקף ההוצאה הממשלתית המצויה עקב כך במחלוקת מחייבים בחינה, קבלת החלטה ויישומה, ובמידת הצורך, יש להביא את הנושאים שבמחלוקת לפני הממשלה לצורך הכרעה. האחריות לכך מוטלת על אגף החשכ"ל, בסיוע אגף השכר אם הדבר נדרש, וכן מוטלת על משרד הביטחון וצה"ל.	נתוני הגמלאים והשארים החלו להתקבל רק בתחילת 2022 , ועדיין לא התקבלו נתוני אזרחים עובדי צה"ל. הנחיות יישום לקיזוז תוספות טלפון וימי כלכלה , בהתאם להצמדה ש/40 לא בוצעו ע"י צה"ל. קבלת אישורים ומסמכים מצה"ל הינה משימה כמעט בלתי אפשרית, וניסיון לבצע הסדרה של רכיבי שכר להן לא נמצאו האישורים , כפי שנמצא בדו"ח ביקורת שערכו עבור החשכ"ל משרד רו"ח דלוייט, מתמסמסת מזה כשלוש שנים. לאור כל האמור, בראיית יכולות השקיפות והבקרה, עמדת משרד האוצר הינה כי למרות שבוצעו מהלכים מינוריים, ללא מינוי חשב במופ"ת ע"י החשב הכללי, לא ניתן לוודא כי צה"ל פועל על פי הנחיות משרד האוצר. נכון לציין כי צה"ל הינו הגוף היחיד שאין בו חשב מטעם החשב הכללי האחראי על תשלומי השכר. המלצת המבקר כי חשכ"ל יקיים ביקורת נוספת מקובלת , ובימים אלו, לאחר תהליך ארוך של סיווגים ביטחוניים ליועצים חיצוניים , בחשכ"ל מתניעים ביקורות חדשות על שכר משרתי הקבע והגמלאים. המלצת המבקר כי יש להסדיר את המחלוקות בין משרד האוצר לבין צה"ל מקובלת על החשב הכללי. במסגרת דיוני התר"ש שהתקיימו בין צה"ל ומשרד האוצר, קיים פרק שלם בנושא שכר משרתי הקבע ובו יידונו כלל הסוגיות שבמחלוקת. עקב נפילת הממשלה ופיזור הכנסת נעצרו דיונים אלו ובחשכ"ל ממתינים לחידושם . **• משרד הביטחון - צבא ההגנה לישראל** בדוח הביקורת פורטה בהרחבה המסגרת המשפטית ביחס לאופן קביעת השכר בצה"ל. עם זאת, לא ניתן ביטוי מספק לחובת ההיוועצות הרחבה המוטלת על משרד האוצר, כפי שאף נקבע על-ידי המשנה ליועמ"ש בשנת 1998. כך, וכפי שצוין בדו"ח הביקורת, קבע המשנה ליועמ"ש כי "היישום של שינויים ועדכונים בתנאי ההעסקה של עובדי

מבנה השכר וההעסקה בשירות המדינה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			המדינה על משרתי הקבע, ראוי שייעשה לאחר שמיעת נציגיו המוסמכים של הצבא, ומתוך דיאלוג עמם". ברבות השנים, ומאז שנת 2004, התקבלו שורה של החלטות ממשלה אשר מטרתן להגביר את השקיפות של השימוש בתקציב הביטחון והבקרה על ניהולו. בנוסף, נחתמו סיכומים בין-משרדיים, והתקיימו שורה של דיונים משותפים לשם קידום הנושא האמור. בשנת 2016 הוקם צוות משותף למשרד הביטחון ולמשרד האוצר לשם הסדרת נושא השקיפות והבקרה על תשלומי השכר והגמלאות בצה"ל, בראשות רמ"ט אכ"א. בסיכום ממצאי הצוות, צוין כי: "אין בהעברת הנתונים והגברת השקיפות כדי לשנות תהליכים קיימים לגבי קביעת מדיניות כ"א ושכר בצה"ל. מדיניות זו הינה בסמכות הרמטכ"ל כגורם האחראי על בניין הכח בצה"ל ועוצמתו, ובדגש על שימור כ"א איכותי בשירות הקבע במערכים השונים ובדרגות השונות." האמור לעיל אינו סותר לעמדת צה"ל את העמדה המשפטית אשר הובאה בשנת 1998 על-ידי המשנה ליועמ"ש לממשלה. אכן, השכר בצה"ל מתעדכן במשך השנים בהתאם ל"עקרון ההצמדה" ולהסכמים ייחודיים פרטניים אשר נוגעים לצבא. עם זאת, ובהתיישב עם חוות הדעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, לרמטכ"ל מעמד מיוחד, כנציגו של הצבא, בכל הנוגע לקביעת מדיניות כוח האדם והשכר בצה"ל, והכל בהתאם לסיכומים עם משרד האוצר. כמו כן, לא ניתן להתעלם מהחשיבות הרבה שיש לתעדוף המטכ"לי בקביעת תנאי השכר והשירות של משרתי הקבע, ובפרט בעת בחינת אופן החלתם של הסכמים שנחתמים במשק על משרתי הקבע. לעמדת הרמטכ"ל ולתעדוף המטכ"לי יש חשיבות מכרעת בהיוועצות שחובה לקיים עם נציגי הצבא טרם ביצוע שינויים בתנאי השכר של משרתי הקבע. כך למשל בוצע בפועל, בעניין החלת הסכם המסגרת משנת 2016 בצה"ל. בהתאם לכך, וכפי שצוין בדוח הביקורת,

מבנה השכר וההעסקה בשירות המדינה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			הוראות הביצוע למימוש הסכמי שכר על משרתי הקבע נחתמות במשותף על-ידי נציגי צה"ל ונציגי משרד האוצר. אשר למחלוקות המתוארות בדוח בין צה"ל לבין משרד האוצר, בשנת 2016 החליט אגף החשכ"ל במשרד האוצר לקיים ביקורת על השכר בצה"ל באמצעות חברה חיצונית. הביקורת בוצעה בהתבסס על נתוני שכר ינואר 2016, כאשר צה"ל התבקש להוסיף חומרים ולתת מענה לשאלות שעלו במהלך הביקורת. במהלך הביקורת נבדקו מסמכים ונהלים המעוגנים ב"חוקת השכר בצה"ל" מקדמת דנא, חלקם אף לפני עשרות שנים. בהתאם לכך צה"ל העביר את כלל המסמכים המבססים את אופן התשלום של רכיבי השכר השונים כפי שהתבקשו על ידי צוות הביקורת. חלק מרכיבי השכר שנבדקו הם רכיבים שמשולמים במשך עשרות רבות של שנים ובידיעת משרד האוצר. כך, שעל אף העדר תיעוד מלא של מסמכים אותנטיים מלפני עשרות רבות של שנים, עומדת לצה"ל חזקת תקינות המנהל בכל הנוגע לתשלומים שביצע ולאופן חישובם. יובהר כי גם באגף החשב הכללי, לא נמצא תיעוד לכל הרכיבים אשר נבדקו ע"י צוות הביקורת. במהלך השיח שקיים צה"ל עם עורכי הביקורת, מסר צה"ל את התייחסותו הפרטנית ביחס לכל ממצא וממצא שעלה בביקורת, כולל צעדי החישוב והנוסחאות הרלוונטיות. על אף האמור, ביולי 2020 הועברה טיוטת דו"ח, אשר נוסחה באופן חד-צדדי, והתעלמה מהיבטים רבים שהועלו בשיח עם צה"ל בעת עריכת הביקורת. לאור האמור – דו"ח הביקורת שערכה חברה חיצונית לאגף חשכ"ל בעניין שכר משרתי הקבע אינו מקובל על צה"ל, על כל חלקיו. יובהר כי במשך עשרות שנים, וגם היום, צה"ל פועל בתיאום עם משרד האוצר בכל הנוגע להפעלת הסכמי שכר. לא זו אף זו, כפי שהובהר לעיל, כיום מועברים למשרד האוצר נתוני BI מלאים ביחס למשרתי

מבנה השכר וההעסקה בשירות המדינה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			הקבע, גמלאים ושארים. ביחס לאוכלוסיות נוספות, מתקיים שיח בנושא אשר מצוי בשלבי סיום.

פרק שני
משרדי הממשלה

מינהל הרכב הממשלתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	ועדת ההצמדות - התנאים לקבלת רכב צמוד	נמצא כי בפברואר 2022, במהלך תקופת הביקורת, ועדת ההצמדות אישרה את הקריטריונים לזכאות לרכב צמוד, אולם אלו לא הופצו למשרדים. לצורך הגברת השקיפות בין משרדי הממשלה מומלץ כי ועדת ההצמדות תפרסם למשרדי הממשלה נוהל רשמי בדבר התנאים לקבלת רכב צמוד.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** הקריטריונים הופצו למשרדים בתאריך 25.5.2022 . המבקר אף ציין זאת בדוח בסעיף 19.
2	ועדת ההצמדות - השוואה לרכיב השכר בגין החזקת רכב	השוואה בין הוצאות המדינה בגין החזקת הרכבים ובין עלות הרכבים במינהל הרכב מעלה כי בכל רמת שירות (ובפרט ברמות השירות ג' וד') קיימים 4 ו-6 סוגי רכבים (בהתאמה) שעלותם החודשית נמוכה מעלות רכיב השכר בגין החזקת רכב. בחלק מרמות השכר פערים אלו עשויים לעמוד על יותר מ-1,000 ש"ח לחודש. מומלץ כי במסגרת כלל שיקוליה לאישור הצמדת רכב לבעלי תפקידים בשירות המדינה תבחן הוועדה להצמדת רכבים גם שיקולים המבוססים על עלויות רכיבי השכר המשולמים לאותו העובד מדי חודש בגין החזקת רכב לפי רמת השירות המוגדרת לו.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** סוגית ההטבות השכריות הנובעות מרכיבי אחזקת רכב אינן שיקול מוביל בהחלטות וועדת ההצמדות, הואיל והחלטות אלו נובעות בעיקר שיקולי צורך, ואופי תפקיד. הכנסת רכיב שכר זה כחלק מן השיקולים להחלטה להצמדה יכולה להוביל לעיוותים עד רמה של רכב לכל עובד, דבר שאינו עומד במבחן סבירות מנהלתי או סטנדרט ציבורי.
3	ועדת ההצמדות	נמצא שהקצאת רכב צמוד לעובדי השירות הציבורי היא חלופית לאפשרות תשלום רכיב השכר של החזקת רכב, עולה שבשתי החלופות אין כדי לעודד מעבר עובדי המגזר הציבורי לתחבורה ציבורית ולהפחתת הנסועה בכבישי הארץ. מומלץ כי החשב הכללי יבחן גיבוש מדיניות כוללת לעניין היקף השימוש ברכבים פרטיים על ידי עובדי המגזר הציבורי, בשים לב לחשיבות עידוד מעבר עובדי המגזר הציבורי לתחבורה ציבורית ולהפחתת הנסועה בכבישי הארץ, ובהתאם תגזור ועדת ההצמדות את החלטותיה.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** הנושא בבחינה בהקשר כולל של ביצוע הסעות ותמרוץ עובדי המדינה להשתמש בהן.

מינהל הרכב הממשלתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
4	אופן הטיפול בבקשות המוגשות לוועדת ההצמדות- משך הטיפול של ועדת ההצמדות בבקשות המשרדים	נמצא כי בשנים 2018 - 2021 נדונו בוועדה כ-450 בקשות בממוצע בכל שנה וכי מספר ימי ההמתנה לדיון בבקשות נמצא במגמת עלייה ועמד בשנת 2021 על 56 ימים בממוצע. עוד נמצא כי קיימת הלימה שלילית בין מספר ישיבות הוועדה בשנה למספר ימי ההמתנה לוועדה, ושוועדת ההצמדות אינה מגדילה את היקף הישיבות בהתאם למספר הבקשות הממתינות או למשך ההמתנה של המשרדים לדיון בהן. מומלץ כי ועדת ההצמדות תקבע יעדים בדבר משך זמן ההמתנה הסביר לדיון בבקשה ותתאים את תדירות ישיבותיה בהתאם למספר הבקשות הממתינות ולמשך ההמתנה של בקשות לדיון בוועדה.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** התיחסות המינהל לעניין הסיבות למשך הטיפול בפניות לועדת ההצמדות הובאו בדוח, יודגש כי סיבה מרכזית הייתה נושא התקציב ההמשכי. המבקר התייחס לנושא התקציב ההמשכי בדו"ח, אך התעלם למעשה מהמצב החוקי הנובע מהיעדר אישור תקציב מדינה בכנסת בשנים המבוקרות. התייחסות המבקר לסוגיה דרמטית זו אשר השפיעה משמעותית על גוף כמו מינהל הרכב הממשלתי מסתכמת בשלוש שורות מכלל הדו"ח, וללא הסבר או התייחסות לכל המשתמע מעבודה תחת תקציב המשכי, ולהנחיות החשב הכללי אל מינהל הרכב וההגבלות שהוטלו עליו כחלק מכך. בשנת 2022, ועדת ההצמדות מתכנסת בממוצע בתדירות של אחת לחודש.
5	משך הטיפול של ועדת ההצמדות בבקשות המשרדים	עולה כי רכזי התחבורה במשרדים דירגו את שביעות הרצון שלהם ממשך זמן הטיפול בבקשות שמוגשות לוועדת ההצמדות נמוכה באופן יחסי ועומדת על 2.6 מתוך ניקוד מקסימלי של 5. נמצא כי רמת שביעות הרצון הנמוכה של משרדי הממשלה ממשך זמן הטיפול בבקשות שהוגשו לוועדת ההצמדות עולה בקנה אחד עם הממצאים בדבר אי-הוודאות במשרדים בדבר מועד הטיפול בבקשתם וכן מהכפלת מספר ימי ההמתנה לטיפול בבקשות לממוצע של כ-56 ימי המתנה בשנת 2021. כדי שמשרדי הממשלה יוכלו לתכנן ולהפעיל באופן יעיל וסדיר את צי הרכב שברשותם, משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת ההצמדות לפרסם את הנוהל בדבר אמות המידה לזכאות לרכב צמוד, לפרסם את מועדי דיוני הוועדה המתוכננים לשנת הפעילות הקרובה ולהודיע לפונים מהו המועד הצפוי לדיון בבקשתם. כמו כן, מומלץ כי כאשר יש צבר גדול של בקשות הממתינות להחלטת ועדת ההצמדות,	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** 1. מועדי ועדת ההצמדות מפורסמים למשרדים רבעון קדימה בתחילת כל רבעון. 2. הסברים לאופן התכנסות ועדת ההצמדות וקשיים בהתכנסות ועדת ההצמדות פורטו לעיל במענה לליקוי 4. 3. מינהל הרכב בוחן כל העת כיצד ניתן ליעל ולקצר תהליכים לעניין הצמדת רכב ובין השאר על ידי מתן אישורים עקרוניים לעובדים בתפקידים מסוימים ואישורים מידיים לבעלי תפקידים בכירים והבאתם רק לדיווח לוועדה בלא צורך בהמתנה לדיון בבקשתם.

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		יקוימו ישיבות נוספות של הוועדה כדי להקל על עומס הדיונים ולהפחית את זמן ההמתנה של המשרדים. עוד מומלץ כי הוועדה תבחן מסלולי אישורים מקוצרים אשר יקלו את עומס הבקשות המוטל על הוועדה ויאפשרו למשרדי הממשלה לנהל את צי הרכב באופן יעיל יותר. כך לדוגמה, בעניין שימוש זמני ברכב המצוי ברשות המשרד והגדלת ימי שכירת הרכבים בד בבד, מומלץ כי מינהל הרכב יקיים ביקורות תקופתיות כדי לוודא כי אין חריגה מנוהלי הוועדה.	
6	מהימנות הנתונים במערכת נועם	מבדיקת משרד מבקר המדינה עלו פערים בכל הנוגע לציון תאריכי התכנסות הוועדות במערכת הממוחשבת ב-317 מתוך 1,799 רשומות וכי הרישום המקביל שבוצע במערכת נועם ביחס ל-1,462 בקשות הרשומות ב-24 פרוטוקולים של ישיבות ועדת ההצמדות, כולל 990 בקשות בלבד (67%). מומלץ כי כלל הנתונים יוזנו בצורה מלאה למערכת הממוחשבת נעם. מהימנותם של הנתונים במערכת נועם צפויה לתרום לטיוב ניתוח הנתונים והממצאים המתקבלים מעיבוד הנתונים. עוד מומלץ כי על בסיס נתוני מערכת נועם תקבע ועדת ההצמדות יעדים שנתיים בדבר איכות השירות הניתן למשרדי הממשלה, בין היתר על ידי קביעת יעדים לטווח ימי ההמתנה להחלטות הוועדה בבקשות המוגשות אליה.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** לגבי בקשות ללא תאריך ועדה - ישנן מספר גורמים לכך שאין תאריך ועדה: א. פניות אשר טרם הושלמו בהם כלל הפרטים ו/או המסמכים הנדרשים. ב. פניות חדשות שטרם טופלו. ג. בקשות להצמדת רכב ליועצי שרים אשר מאושרות בהליך מקוצר ללא דיון בוועדה וללא דיווח. ד. בעלי תפקידים במינהל האזרחי. כפי שהוסבר במהלך הביקורת, יש לשים לב לעניין המהותי והוא כי מאחורי כל פניה שאושרה יש אישור חתום של מנהל מינהל הרכב, ותאריך ההחלטה הינו שלב טכני של סגירת הפניה במערכת נועם, ועל פי רוב המשרד מקבל את האישור לפני התאריך במערכת. יש לציין כי על אף הסדר והארגון בכל תהליך הגשת בקשה, השלמת מסמכים ופרטים במערכת נועם, דיון והפצת החלטות לוקה בחסר מהסיבה הפשוטה שמדובר במערכת נוספת על מערכת לניהול צי הרכב במרכבה, מה שדורש מעבר תדיר בין המערכות השונות, לעיתים יוצר כפילות בעבודה, ומסרבל את הליך הטיפול בבקשות. מינהל הרכב יצא במסמך איפיון למערכת חדשה אשר תעבוד על גבי פלטפורמה של מערכת נעמ"ה (ניהול ועדות מכרזים במרכבה) כך שתחסוך משאבים, זמן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			וסרבול מיותר בעבודה. במערכת החדשה ניתן יהיה למנוע הגשת בקשות שאינן מלאות או חסרות מסמכים. מהלך הדיון בוועדה ייעשה און ליין וכן הפצת ההחלטות. מסמך האיפיון הועבר למרכב"ה על מנת להתניע את תהליך המעבר למערכת החדשה.
7	מאפייני רכבי המינהל - גיל ונסועה	נמצא כי נכון לינואר 2022, על אף מודל גיל הרכבים שנקבע על ידי מינהל הרכב, גיל רכבי הנוסעים הממוצע עומד על 5 שנים למול תקופת השימוש הרצויה ברכבי נוסעים שהוגדרה על 4 שנים והיקף הנסועה שלו גבוה (כ-40% מכלי הרכב הפעילים). תחלופה של רכבים בצי הרכב בהתאם למודל שנקבע תביא לעלייה באיכות הרכבים ובבטיחותם ואף צפויה לייצר חיסכון כספי בהוצאות הממשלה. נמצא כי שלא בהתאם להחלטות הממשלה והיעדים שנקבעו למעבר לתחבורה נקייה, ועל אף הגידול שחל בישראל בין השנים 2017 ל-2020 במספר כלי הרכב ההיברידיים (גידול של 244%) ובמספר כלי הרכב החשמליים (גידול של 438%), צי מינהל הרכב מבוסס על רכבים ותיקים (כ-40% מכלי הרכב הפעילים ישנים ביחס למודל גיל הרכבים הרצוי) ומושתת על רכבים מזהמים (נכון למועד סיום הביקורת, 75% מרכבי הנוסעים שבמינהל הרכב אינם רכבים היברידיים או חשמליים). נכון לינואר 2022, בבעלות מינהל הרכב יותר מ-2,000 רכבים שיש להחליפם כדי שגיל הרכבים יעמוד במודל גיל הרכבים הרצוי (ממוצע גיל רכבי המינהל עומד על 6 שנים, מתוכם של רכבי הנוסעים עומד על 5 שנים) ועוד כ-200 רכבים שגילם נמוך אך הנסועה שלהם עולה על 200,000 ק"מ. היקף התחלופה הנדרש כדי לעמוד במודל גיל הרכבים מחייב את המינהל להיערך להפעלה יעילה של מערכי הרכישה והמכירה, בעיקר נוכח הקפאת פעילות המינהל בתחום זה בשנים 2020 ו-2021. משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל הרכב לפעול בשיתוף עם משרדי הממשלה לזיהוי ותיעדוף הרכבים המיועדים	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** כפי שהוצג לביקורת, החלטת הממשלה קובעת שזמן שירות רכב ממשלתי לא יפחת מ4 שנים, כך שמינהל הרכב עמד בהחלטה זו. בנוסף בתקופת התקציב ההמשכי בשנים 2020-2021 קבע החשב הכללי, שלא ירכשו רכבים חדשים. כידוע, בתקופת תקציב המשכי, החשב הכללי אמון על אופן וביצוע תקציב המדינה. מינהל הרכב מתעדף החלפת כלי רכב בעלי נסועה גבוהה וגילאי הרכבים. בדיקה כלכלית לתיקוף מועדי החלפת הרכבים מתוכננת לחציון הראשון של שנת 2023. במהלך השנה האחרונה (החל מ8.2021 עד 8.2022) הוזמנו כ1,590 רכבים, הוחלפו כ- 640 רכבים, מתוכם כ-390 רכבים לרכבים בעלי הנעה היברידית. סך ההזמנות מסתכמות לכ-282 מיליון ש"ח. כמו כן מבדיקה שנערכה מ9.2022, ממוצע גיל צי הרכב הממשלתי עומד על כ - 4.7 שנים לעומת כ-5.4 בתקופה המקבילה אשתקד.

מינהל הרכב הממשלתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		להחלפה, וכן להיערך ארגונית ותקציבית לרכישה ומסירה של רכבים חדשים בהיקף הנדרש כדי לרענן את צי הרכב בהתאם למודל גיל הרכבים הרצוי וליישום החלטת הממשלה למעבר לכלי רכב לא מזהמים. עוד מומלץ כי מינהל הרכב יבצע בדיקת כדאיות מעודכנת, מעת לעת, לשם בחינת הצורך בעדכון החלטת הממשלה משנת 2016 בעניין גילאי הרכבים.	
8	מנגנון רכישת רכבים על ידי מינהל הרכב	נמצא כי בהמשך למכרז החדש שפורסם ע"י מינהל הרכב בספטמבר 2021 המאפשר תיחור בין הצעות מחיר בקרב זכייני מכרז המסגרת, נהלי העבודה טרם עודכנו ולא הופצו למשרדים השונים. שיטת הרכש החדשה דרך מכרזי מסגרת לרכישת רכבים עשויה לענות על החסרונות שמינהל הרכב זיהה בשיטה הקודמת. מומלץ שתהליך שינוי שיטת המכרזים יתועד והשיטה תיבחן לאורך זמן במטרה לאפשר תהליך למידה. כמו כן, יש לשקף למשרדי הממשלה את תהליכי הרכש החדשים ולהתוות נוהלי עבודה מעודכנים בנושא.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** שינוי שיטת מכרזי הרכש של מינהל הרכב הממשלתי אינה משפיעה כלל על ממשקי העבודה מול משרדי הממשלה. שינוי הליך הרכש מקצר את ההליך המכרזי עד לבחירת זוכה, ותורם לגמישות פעולת מינהל הרכב.
9	רכישת רכבים - היבטים סביבתיים - מינהל הדיור	נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת מותקנות במשרדי הממשלה שש עמדות טעינה בלבד לרכבים חשמליים, אשר הותקנו במסגרת הבדיקה המקדימה של רכבי האיגום החשמליים. ממינהל הרכב נמסר לצוות הביקורת כי תהליך הקמת עמדות טעינה מלווה בקשיים רבים, הנובעים בין היתר ממחסור במקומות חניה במשרדי הממשלה ומהיעדר תשתית חשמל מותאמת, ונוגעים לזיהוי הרכב המטעין, לתשלום בגין ההטענה ועוד. קשיים נוספים עולים בדבר אופן המימון של התקנת עמדות הטענה החשמליות בבתי העובדים ושיטת ההתחשבנות של עלות החשמל. על כן, עד מועד סיום הביקורת נפרסו שש עמדות טעינה בלבד, אשר אין בהן כדי לספק את התשתית למעבר לרכבים חשמליים.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** ההמלצה מקובלת – מינהל הרכב יקדם הקמת עמדות הטענה חשמליות.

מינהל הרכב הממשלתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי מינהל הדיור יקדם את הקמת עמדות ההטענה החשמליות במשרדי הממשלה על בסיס המכרז שביצע משרד האנרגיה, כדי שיתאפשר וייתמך הגידול בהיקף השימוש ברכבים החשמליים - הן הרכבים הצמודים והן רכבי האיגום.	
10	רכישת רכבים - היבטים סביבתיים - מינהל הרכב הממשלתי ומשרד האנרגייה	נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת מותקנות במשרדי הממשלה שש עמדות טעינה בלבד לרכבים חשמליים, אשר הותקנו במסגרת הבדיקה המקדימה של רכבי האיגום החשמליים. ממינהל הרכב נמסר לצוות הביקורת כי תהליך הקמת עמדות טעינה מלווה בקשיים רבים, הנובעים בין היתר ממחסור במקומות חניה במשרדי הממשלה ומהיעדר תשתית חשמל מותאמת, ונוגעים לזיהוי הרכב המטעין, לתשלום בגין ההטענה ועוד. קשיים נוספים עולים בדבר אופן המימון של התקנת עמדות הטענה החשמליות בבתי העובדים ושיטת ההתחשבנות של עלות החשמל. על כן, עד מועד סיום הביקורת נפרסו שש עמדות טעינה בלבד, אשר אין בהן כדי לספק את התשתית למעבר לרכבים חשמליים. מינהל הרכב הוא זרוע ממשלתית שיש ביכולתה לקבע נורמה ערכית בתחום התחבורה בישראל. על כן מצופה ממינהל הרכב ליזום ולהוביל את השינוי בתחום ולפעול כדי לעמוד ביעדים שנקבעו בהחלטות הממשלה בדבר מעבר מלא לרכבים חשמליים החל בשנת 2025. עם זאת, הותקנו עד כה 6 עמדות טעינה לרכבים חשמליים ועלו חסמים לפריסת עמדות טעינה במשרדי הממשלה. מומלץ כי נוכח הקשיים הקיימים כיום בהקמת עמדות הטעינה יבחן מינהל הרכב, בשיתוף משרד האנרגיה, את התנאים להקצאת רכבים חשמליים לעובדים הזכאים לכך, בהתאם להתפתחויות הטכנולוגיות ולאילוצים הקיימים בתחום ויפעל למימוש ההחלטה למעבר מלא לרכבים חשמליים החל בשנת 2025.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** מינהל הרכב יקדם הקמת עמדות הטענה חשמליות. **• משרד האנרגיה** משרד האנרגיה רואה חשיבות רבה במעבר לשימוש ברכב חשמלי , מקדם פריסה רחבה של עמדות טעינה בכל רחבי הארץ ופועל במרץ להסרת החסמים להתפתחות שוק הרכב החשמלי, כחלק מיעדי משק האנרגיה של המשרד לשנת 2030 להקטנת השימוש במוצרי דלק וצמצום פליטות גזי החממה בישראל. המשרד בשיתוף מנהל הדיור הממשלתי יזם עוד בשנת 2020 מכרז לרכישת עמדות טעינה לרכבים חשמליים בחניוני משרדי הממשלה. המכרז הסתיים ונבחרו 2 זוכים אשר יתקינו כ-420 עמדות טעינה. חלק מהעמדות כבר הותקנו. התקנה ראשונית זו, במימון משרד האנרגיה, תאפשר למנהל הדיור לקבוע מדיניות ארוכת טווח בנושא ולהתגבר על הקשיים שצוינו.

מינהל הרכב הממשלתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
11	תחזוקת כלי הרכב על ידי מינהל הרכב	חברת ענבל מפרטת במכרזים שהיא מקיימת למוסכים את זמני מתן השירות לתיקוני הרכבים. עם זאת, אף שמינהל הרכב פועל משנת 2018 מול חברת ענבל והמוסכים להסדרת הסכם רמת שירות,פורסמה רק אמנת שירות כללית המופיעה באתר חברת ענבל וקובעת בין היתר את זמני העבודה ומשך זמני התגובה של המוקד הטלפוני בחברת ענבל. ואולם לא הוסדר עד כה הסכם מחייב בין חברת ענבל למינהל הרכב, הכולל SLA מחייב ונורמות שירות בתחום תחזוקת כלי הרכב ותיקון תאונות. נמצא כי מינהל הרכב לא השלים את המעבר לשימוש באמצעים טכנולוגיים אשר ישפרו את תהליך העבודה אל מול מוקד השירות והמוסכים. מומלץ כי מינהל הרכב וחברת ענבל יגבשו הסכם אשר יסדיר נוהלי עבודה ייעודיים בתחום זה. מומלץ כי המינהל וחברת ענבל יפעלו לפרסם את הסיכום בדבר איכות השירות הניתן למשרדים ולנהגים בתחום וישלימו תהליכים דיגיטליים שישפרו את השירות למשתמשים.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** ההמלצה מקובלת, מינהל הרכב יגבש הסדר עם חברת ענבל שיסדיר נהלי עבודה בתחום.
12	תהליך מכירת כלי הרכב מאפייני הרוכשים	נמצא כי סוחרי הרכבים רכשו 92% מהרכבים שנמכרו במכרז. עוד נמצא כי 16 סוחרים גדולים, ששיעורם 3% מסך המציעים, רכשו 34% מסך הרכבים של המינהל. מומלץ למינהל הרכב למפות את תהליך מכירת הרכבים, לבחון את הסיבות שבגינן יש מיעוט זוכים פרטיים במכרזי המינהל ולהנגיש את המכרזים לציבור הרחב. כך לדוגמה, יש לבחון אם המידע על הרכבים הנמכרים מספק את כלל המידע הדרוש לרוכש הפרטי. כמו כן, מומלץ לייעל את התהליך, להופכו לדיגיטלי ולייתר את הצורך בהגעה פיזית למינהל הרכב כדי להגיש את ההצעות.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** נעשות פעולות אשר ישפרו את ההליך המכרזי מבחינה דיגיטלית כגון המרת צ׳ק הערבות בטופס הרשאה לחיוב חשבון וכן, תשלום עבור רכישת הרכב באמצעות שרת התשלומים הממשלתי וללא צורך בהגעה לקבלת שובר לתשלום.
13	רכבי המאגר	נמצא כי אף שצי הרכב הפעיל של המינהל ותיק וחורג ממודל גיל הרכבים שלו, נכון לינואר 2022, כ-100 רכבי המינהל המיועדים למכירה נמצאים בשימוש נוסף כרכבי המינהל,	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** בתקופת התקציב ההמשכי עקב החלטת החשב הכללי שלא לחדש את צי הרכב הממשלתי, עלה הצורך

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ובכך גדל הפער בין המודל שנקבע לגיל הרכבים בפועל.למינהל אין נתונים בדבר משך הזמן הממוצע למכירת רכב, ואין נוהל מחייב בדבר משך הזמן שחולף ממועד קבלת הרכב במינהל לצורך מכירתו ועד מועד מכירתו. כמו-כן, עד מועד סיום הביקורת הנוכחית, לא פורסמו קריטריונים מדידים כתשומה להחלטה אילו כלי רכב יש לייעד להקצאות זמניות ואילו כלי רכב יש לייעד למכירה במכרזי המכר. עוד נמצא כי, המינהל לא בחן את חלופת שכירת הרכבים כבסיס לרכבי המאגר ולרכבים החליפיים. לצורך ניהול יעיל של רכבי המאגר, על מינהל הרכב לנהל רכבים אלה באמצעות מערכת מידע ולפרסם נוהלי עבודה סדורים אשר יגדירו את התנאים להגדרת רכב כ"רכב מאגר". במסגרת זו, מומלץ כי הוא יזהה את היקף הרכבים הדרוש לכל קבוצת רכב ויפיק מחלופת השכירות את המיטב.	בהרחבת מצאי הרכבים להקצאה במאגר הרכב הממשלתי. כעת לאחר אישור תקציב המדינה, עקב המשבר העולמי בענף הרכב לאור משבר בשרשראות האספקה, הצורך בהחזקת מצאי רכבים גדול עומד בעינו ובמיוחד לאור העובדה כי גם בחברות ההשכרה אשר ממלאות את הצורך בהקצאות זמניות בעת הצורך, סובלות מאותו משבר ואין בידן לספק את כלל הביקושים להקצאת רכב של מינהל הרכב הממשלתי. הליך קבלת החלטה בדבר רכב החוזר למאגר הינו כדלהלן: הרכב מגיע לבדיקה טכנית במחלקת הפיקוח הטכני. לאחר בחינתו, המפקח קובע האם הרכב כשיר להמשך הקצאות או להורדתו למכירה. בתקופה זו לאור גילו הממוצע של צי הרכב, משבר עולמי בשרשראות האספקה בענף הרכב ותקופת התקציב ההמשכי, נדרש מינהל הרכב להחזקת מצאי רכבים גדול יותר באופן יחסי לצרכי הקצאות זמניות.
14	תוצאות מכרזי המכירה	עולה כי 64% מהמכירות בוצעו במחירים הנמוכים מ-70% ממחיר המחירון, ו-15% מהמכירות במחירים הנמוכים מ-50% ממחיר המחירון, כך שגם לאחר הפחתה של 30% ממחיר המחירון של רכבים ממשלתיים (ביחס למחיר המחירון הנהוג בשוק), מחיר המכירה של רכבים אלו נמוך ממחיר המחירון הרלוונטי לרכבים ממשלתיים. עוד עולה כי ל-142 מהרכבים שנמכרו לא הוזן מחיר מחירון. משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל הרכב לבחון כיצד ניתן להגדיל את מספר המציעים הפרטיים ובמקביל לפעול כדי שהיקף השימוש ברכבי המינהל יהיה האופטימלי. צעדים אלו שלובים זה בזה, שכן העלאת איכות הרכבים תמקסם את הרווח מהמכירה, בין היתר על ידי הגדלת ההשתתפות של המציעים הפרטיים, ולהפך.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** המינהל שואף להתייעל במכרזי מכירת הרכבים ולהגדיל את שוויון ההזדמנויות למציעים ואת הפדיון ממכירת הרכבים. המכרז ביצע מספר פעולות ואף בדוח המבקר הנושא צויין לחיוב.

מינהל הרכב הממשלתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
15	פיקוח ובקרה - ביקורות יזומות של המינהל	עולה כי שלא בהתאם להוראות התכ"ם ולתוכנית העבודה של המינהל, בשנים 2018 - 2021 בוצעו במשרדי הממשלה 130 ביקורות של האגף הטכני במינהל הרכב, אולם לא בוצעו ביקורות במשרדי הממשלה בתחומי הבטיחות והתקינה על מינהל הרכב לבצע ביקורות בתחומי הבטיחות והתקינה במשרדים כחלק מתוכנית העבודה השגרתית של המינהל, בהתאם להוראות התכ"ם. בקרות אלו נועדו לוודא הקפדה על הוראות המינהל ובכך להביא לכשירות מרבית של הרכבים ולתרום לבטיחות הנהיגה ברכבים הממשלתיים.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** התייחסות מינהל הרכב הובאה בפרק "פיקוח ובקרה" בדוח. לא ניתן ביטוי מספק אם בכלל לחוסר בכח אדם במחלקת התקינה. להלן לשון ההתייחסות בעניין זה: "בעניין בקרות במחלקת התקינה, כמפורט בהתייחסות בכל ביקורת טכנית מעתה, יצטרף עובד מחלקת תקינה לביצוע ביקורת תקינה. כמו כן, כעת לאחר איוש המשרה של ממונה תקינה (אשר לא אויישה מ 3.21) הביקורות יעשו בצורה סדורה על פי תכנית עבודה."
16	ביקורות יזומות של המינהל - ביקורות תקינה - חטיבת הביקורת באגף החשכ"ל	בשנים 2018 - 2021 בוצעו במשרדי הממשלה 130 ביקורות של האגף הטכני במינהל הרכב, אולם לא בוצעו ביקורות במשרדי הממשלה בתחומי הבטיחות והתקינה. מומלץ כי מינהל הרכב יבחן את ממצאי הביקורת שנערכה ע"י חטיבת הביקורת באגף החשכ"ל ויפעל לתיקון הליקויים שעלו בעניין הקצאת רכבי איגום, דיווח על תאונות, תוקף רישיונות הרכבים ותדירות הטיפולים. יצוין כי ממצאי ביקורת אגף החשכ"ל בדבר השימוש הנמוך ברכבי האיגום (ממוצע של 26%) תומכים בבחינת החלופה לשכירת רכבים כחלף לאחזקת רכבים אלו. ככל שמינהל הרכב מבקש להתבסס על ביקורות חטיבת הביקורת באגף החשכ"ל כחלף לביקורות שעליו לבצע, עליו לפעול לעדכן את הוראת התכ"ם בנושא ולהסדיר את חלוקת האחריות מול אגף החשכ"ל בהסדר כתוב.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** כאמור לעיל, נציג מחלקת תקינה מצטרף כעת לכל ביקורת טכנית ומבצע ביקורת בעניין התקינה. לעניין שימוש ברכבים שכורים חלף רכבי איגום, ראה התייחסות המינהל במענה לליקוי 33 להלן"
17	בטיחות - תקן קציני בטיחות בתעבורה	נמצא כי במועד סיום הביקורת מועסקים במינהל הרכב שלושה קציני בטיחות וכי המינהל לא מינה 9 קציני רכב כאמור בהנחיות משרד התחבורה מאפריל ומאי 2021. משכך, שלושת קציני הרכב אחראים על כ-4,500 כלי רכב המשמשים כ-12,000 נהגים, ובכללם כ-480 אוטובוסים ורכבי משא כבדים ובינוניים. נכון למועד סיום הביקורת,	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** המכרז לקציני רכב צפוי להתפרסם עד סוף 2022.

מינהל הרכב הממשלתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מספר המשרות של קציני הבטיחות במינהל הרכב עומד על 3 קציני רכב ואינו עולה בקנה אחד עם תקנות התעבורה ודרישות משרד התחבורה, מצב שפוגע בטיב הפיקוח על צי הרכב הממשלתי ועל בטיחות הנהיגה של הנוהגים ברכבי המינהל. על המינהל להשלים את תהליך גיוס קציני הבטיחות ובמקביל להכין תוכנית הכשרה ייעודית לקציני הרכב לצורך שילובם באופן יעיל ומלא בעבודת המינהל.	
18	תחקור תאונות הדרכים	1. נמצא כי למינהל הרכב ולרכזי התחבורה במשרדי הממשלה אין תשתית סדורה לאיסוף נתונים ומידע בדבר היקף התאונות שבוצעו ברכבי המינהל, ועל כן מינהל הרכב אינו מפיק דוח שנתי בהתאם לתקנות התעבורה. 2. עוד נמצא כי על אף היקף התאונות העומד על כ-3,450 תאונות בממוצע בשנה, קציני הבטיחות לא ביצעו חקירות של תאונות בשנים 2018 - 2021 ולא ננקטו צעדי משמעת נגד אף נהג ממשלתי בשנים האחרונות. מיעוט הבקרות על משרדי הממשלה פוגע בכושר ההרתעה של מינהל הרכב כלפי המשרדים וכלפי נהגים מסוכנים, דבר העלול לגרום לאי-הקפדה מספקת על מילוי הוראות התחבורה והבטיחות. מומלץ כי מינהל הרכב יפעל להקמת תשתית נתונים מהימנה בדבר היקף התאונות שבוצעו. תשתית הנתונים תאפשר את זיהוי מאפייני התאונות והיקף הנזק הכספי שנגרם כתוצאה מהן. כך לדוגמה יתאפשר לזהות נהגים מסוכנים, סוגי רכבים מסוכנים ו/או משרדים עם שכיחות רבה יותר של תאונות. 2. מומלץ כי מינהל הרכב יקיים תהליכי בקרה סדורים במשרדי הממשלה וכן יבצע תחקירים של תאונות שבוצעו ברכבי המינהל. עקב היקף התאונות מומלץ שהתיעדוף בתחקיר התאונות יהיה על בסיס קריטריונים ומאפיינים מוגדרים כדוגמת חומרת התאונה, פגיעות גוף, אומדן עלות הנזק וכן היתכנות לעבירת תנועה חמורה.	• **משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** חברת ענבל היא החברה המבטחת את כלי הרכב הממשלתיים וכל המידע נמצא ברשותה. יחד עם זאת, מרכבה מפתחת במודל צי הרכב ממשקים לקבלת הנתונים ממערכות המידע של חברת ענבל לגבי עלויות התאונה, אשמת נהג וסיבת התאונה. צפי לסיום 2022.

מינהל הרכב הממשלתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
19	אכיפה ועגישה בגין עבירות תנועה השתתפו ת עצמית של נהגים בעקבות נזק שנגרם לרכב	נמצא כי על אף הוראת תכ"ם 11.7.5 משנת 2005, מינהל הרכב לא גבה משנה זו את סכום ההשתתפות העצמית מהנהגים. זאת אף שסכום ההשתתפות העצמית שחברת ענבל גבתה ממינהל הרכב בשנים 2017 - 2021 עמד בממוצע שנתי על כ-1.8 מלש"ח גביית השתתפות העצמית של חלק מעלות הנזק שנוצר לרכבי המינהל תביא להפחתה בהוצאות משרדי הממשלה ותיצור תמריץ כספי לנהגים לנהוג בזהירות ברכבי המינהל. על מינהל הרכב לפעול בהתאם להוראת התכ"ם ולגבות את גובה ההשתתפות העצמית מהנהגים שגרמו לפגיעה ברכבים.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** החל תהליך של גיבוש הוראת תכ"ם חדשה בנושא ההשתתפות העצמית.
20	דוחות תנועה וחניה	נמצא כי שלא בהתאם להוראת התכ"ם הקובעת כי דוחות תעבורה וחניה יוסבו על שם הנהג, בפועל בחלק מהמקרים המשרדים לא הסבו את הדוחות על שם הנהגים כנדרש, אלא שילמו את הדוחות. דוחות אלו הסתכמו בכ-246,000 ש"ח בשנים 2019 - 2021. עוד נמצא כי אין בידי משרדי הממשלה ומינהל הרכב נתונים בדבר היקף עבירות התעבורה שביצעו נהגי הרכבים של מינהל הרכב, ולא מתקיים תהליך של בדיקה מול המשרדים והנהגים המבצעים עבירות תעבורה באופן תדיר. על מינהל הרכב לפעול אל מול משרדי הממשלה כדי שיחדלו מתשלום דוחות תנועה שבוצעו ברכבי מינהל הרכב ויישמו באופן מלא את הוראת התכ"ם בדבר הסבת דוחות התנועה לנהג שביצע את עבירת התנועה. עוד מומלץ כי מינהל הרכב יקבע יעדים לצמצום מספר דוחות התנועה המתקבלים לנהגי הרכבים הממשלתיים. לצורך כך, מומלץ כי המינהל יבצע בקרה על היקף דוחות התנועה הניתנים למשרדי הממשלה, כדי לאתר משרדים שבהם קיימת שכיחות גבוהה של דוחות תעבורה לנוהגים בכלי רכב ממשלתיים, ויפעל להדרכת המשרדים והנהגים בהתאם.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** בהתאם להוראת התכ"ם , משרדי הממשלה נדרשים לבדוק מדי חודש באתר המרשתת של המרכז לגביית קנסות אם קיימים דוחות על שם המשרד, ובמידת הצורך להסב את הדוח על שם הנהג (פעולה שניתן לבצע עד 90 יום מהוצאת הדוח).

מינהל הרכב הממשלתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
21	הטיפול בתלונות על הנוהגים בכלי רכב ממשלתיים	עלה כי, נכון למועד סיום הביקורת, מינהל הרכב אינו מקפיד על הדבקת מדבקות בחלקם האחורי של רכבי המינהל. על מינהל הרכב לוודא שמדבקה כאמור מודבקת על כלל רכבי מינהל הרכב, בהתאם להוראות החוק, ולאכוף זאת מול המשרדים השונים.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** המינהל הינחה את משרדי הממשלה בדבר החובה להדבקת מדבקות "איך אני נוהג" ואף קבע כי ינקטו עיצומים בגין רכבים שימצאו בלא מדבקה.
22	תלונות שהתקבלו במוקד הטלפוני על רכבי מינהל הרכב	נמצא כי שלא בהתאם לתקנות התעבורה, מינהל הרכב אינו מוסר דוח שנתי לרשות הרישוי בדבר היקף התלונות שהתקבלו על הנהגים ברכבים הממשלתיים. עוד נמצא כי מינהל הרכב אינו ממיין את התלונות שהתקבלו לפי חומרתן ואינו מקיים תהליך בירור של התלונות בדרגת חומרה גבוהה מול הנהגים ומשרדי הממשלה והוא לא נוקט צעדים נגד נהגים שביצעו עבירות חמורות. על המינהל לעמוד בתקנות התעבורה ולמסור לרשות הרישוי דוחות שנתיים בדבר היקף התלונות שהתקבלו על הנהגים ברכבים הממשלתיים. כמו כן, על קצין הבטיחות הראשי לפעול בהתאם להוראות תכ"ם ולברר תלונות בדרגת חומרה גבוהה, ובמקרים המתאימים להמליץ למנהל מינהל הרכב על נקיטת פעולות כאמור בהוראת תכ"ם, כגון עצירת רכב או שלילת אישור נהיגה. מומלץ שמינהל הרכב יבצע הליך ממצה לבירור התלונות וישקול לעדכן את המתלוננים כי תלונתם נבדקה. הדבר יתרום להגברת אמון הציבור באכיפת המדינה ועשוי לעודד את שיתוף הציבור בהפחתת חריגות התנועה ברכבי המינהל.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** לאחר גיוס קציני בטיחות למינהל, חלק ניכר מעבודתם תהיה תיחקור תאונות דרכים ברכבי המינהל.
23	הטמעת ידע והדרכות	נמצא כי מינהל הרכב ורכזי התחבורה במשרדי הממשלה אינם מקיימים מעקב ובקרה סדורים על מספר הנהגים הממתינים להדרכות המינהל. להערכת מינהל הרכב, נכון למועד סיום הביקורת, מעל 8,000 נהגים מתוך כ-12 אלף בעלי הרשאה לנהיגה ברכבי המינהל ממתינים להדרכות המינהל.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** המינהל מבצע הדרכות לנהגים במשך כל השנה. המינהל שולח תזכורות למשרדים בנושא. האחראים על התחבורה במשרדים אמורים לעקוב אחר ההדרכות כנדרש.

מינהל הרכב הממשלתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל הרכב לבצע בקרה על רכזי התחבורה בנוגע למעקב אחר ביצוע הדרכות הנהגים בהתאם להוראת התכ"ם. לצורך ייעול הנושא, יש לוודא כי מינהל הרכב והמשרדים ינהלו את הנתונים בדבר המעקב במערכת מידע שיתופית. כמו כן, מומלץ למינהל הרכב לבחון את הסיבות לשביעות הרצון הגבוהה של רכזי התחבורה מתחום ההדרכות כדי לשמר שביעות רצון זו ואף להטמיע את התובנות בפעולות נוספות שמבצע המינהל אל מול משרדי הממשלה.	
24	פיקוח ובקרה	מינהל הרכב הוא הגורם הממשלתי המוסמך לטיפול בנושא בטיחות הנהיגה ברכבים הממשלתיים. במסגרת זו ניתנו למינהל סמכויות, תקציבים, כוח אדם ייעודי וכן מערכות תומכות. עם זאת, מבדיקת משרד מבקר המדינה עלו ליקויים בתהליך הפיקוח והבקרה שמבצע המינהל, ובפרט בתחום הבטיחות (כגון: מספר קציני הבטיחות, אי גביית השתתפות עצמית מהנהגים, העדר תחקור תאונות ובקרות במשרדים ועוד). משרד מבקר המדינה ממליץ שהמינהל יכין תוכנית מבוססת נתונים להפחתת אירועי הבטיחות ברכבים הממשלתיים. בתוכנית שתתגבש מומלץ כי המינהל יקבע יעדים מדידים, כדוגמת צמצום היקף התאונות, וזאת הן ברמת כלל רכבי מינהל הרכב והן ברמת המשרד הבודד. כמו כן, כחלק מתוכנית העבודה השנתית של המינהל יש לוודא שמתקיימות בקרות שוטפות במשרדי הממשלה הכוללות תחקור תאונות ודיווחים על עבירות תנועה. כן יש לפעול במיקוד אל מול נהגים ומשרדים אשר לגביהם נמצאה שכיחות גבוהה של אירועי בטיחות וחריגה מההוראות.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** ראה מענה לליקויים 17-19.
25	תקציב מינהל הרכב - חיובי מינהל הרכב	נמצא כי בשונה מהוראת התכ"ם המחלקת את חיובי המשרדים לארבעה סוגים עיקריים (חידוש כלי רכב, תחזוקה, ביטוח ותקורה), בדוחות הכספיים של המינהל לא	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** הגורם האחראי על עריכת הדוחות הכספיים ופרסומם הינם בידי חשבות אוצר והחשבונאי הראשי.

מינהל הרכב הממשלתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ניתן ביטוי לחלוקה זו. לדוגמה, ההכנסות מהמשרדים מחולקות לשני סעיפים בלבד (דמי שימוש בכלי רכב ודמי חידוש כלי הרכב), ללא פירוט בביאור נלווה. מומלץ כי הדוחות הכספיים של המינהל ייערכו באופן אשר ייתן ביטוי להכנסות ולהוצאות של המינהל בהתאם לסיווג הפעילות שבהוראת התכ"ם (רכישה ומכירה של כלי רכב, תפעול ותחזוקה של הרכבים, ביטוח והוצאות התפעול של מינהל הרכב).	
26	תקציב מינהל הרכב - חיובי מינהל הרכב	מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי אין הלימה בין הוראת התכ"ם של שיטת התקצוב וההפעלה של מינהל הרכב לבין אופן ההצגה של הנתונים במערכת מרכב"ה, ואף בדוחות הכספיים של מינהל הרכב אין ביטוי לחלוקה זו. עוד עלה כי גורמי המקצוע במשרדי הממשלה אינם יכולים להפיק פירוט של ההכנסות או ההוצאות השנתיות בגין כלי הרכב השונים וסעיפי החיוב השונים, בחלוקה לשנות התקציב. נמצא כי מינהל הרכב אינו בוחן את התאמת הגבייה השנתית המבוצעת בפועל במערכת מרכב"ה לתעריפים המפורטים בהוראת התכ"ם. היעדר חלוקה ברורה בחיובי המשרדים גורמת לאי בהירות של הנתונים העומדים לפני משרדי הממשלה ופוגעת ביכולתם של המשרדים ושל מינהל הרכב לבצע בקרה נאותה על התשלומים בגין צי הרכב ולקבל החלטות מבוססות נתונים משרד מבקר המדינה ממליץ שמערכת מרכב"ה והפעילות התקציבית של מינהל הרכב מול משרדי הממשלה יותאמו להוראות התכ"ם בנושא. שינוי כאמור יביא להגברת השקיפות התקציבית של פעילות מינהל הרכב ויסייע בבקרה הפנימית של המינהל וכן בבקרת משרדי הממשלה על חיובי מינהל הרכב. עוד מומלץ שרכזי התחבורה והאחראים לתקציבים הרלוונטיים במשרדי הממשלה יעברו הדרכה בנושא כדי לשדרג את הבקרה שהם מבצעים על דרישות	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** מערכת מרכבה מאפשרת שליפה של נתוני החיוב המבוצעים על ידי מינהל הרכב בחלוקה לתחומי הפעילות. מינהל הרכב מחייב את המשרדים בגין כל תחומי הפעילות ורושם את ההכנסות וההוצאות כנגד כל רכב. כל תנועות התקציב שקופות לאחראיים על התחבורה ולחשבונאיים במשרדי הממשלה. מעת לעת מבוצעות הדרכה בנושא הן בהדרכה יזומה והן בכנסים.

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		התשלום המוגשות להם ממינהל הרכב ואת יכולתם להפיק מידע רלוונטי ממערכת מרכב"ה ולזהות חריגות בחיובים.	
27	חידוש כלי רכב (קרן החידוש) - תנועות בקרן החידוש	עולה שמינהל הרכב ואגף התקציבים לא נערכו תקציבית להחלפת צי הרכב בהתאם למודל גיל הרכבים הרצוי של המינהל על מינהל הרכב ואגף התקציבים להיערך תקציבית לחידוש כלי הרכב הממשלתיים ולבחון את מודל המימון המיטבי להחלפה ולרכישה של רכבים חדשים, בהתאם לעלויות בפועל בשנים האחרונות ולשקף את המודל באופן מלא אל מול משרדי הממשלה.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** מינהל הרכב נערך באופן תדיר לביצוע רכב בהתאם למודל ההחלפה. הסיבות לעיכובים בחידוש צי הרכב אינן נובעות מבעיות בתכנון אופן המימון אלא לסיבות שפורטו במענה לליקוי 5 לעיל. והראיה לכך הינה כי בשנת 2022 הוצאו הזמנות לכ-1,590 רכבים בהיקף כספי של כ-2.82 מיליון ₪.
28	חידוש כלי רכב (קרן החידוש) - תנועות בקרן החידוש	בהתאם לרישומי מערכת מרכב"ה יתרת הזכות העומדת לטובת המשרדים בקרן החידוש נכון לינואר 2022, היא כ-516 מלש"ח. ואולם לפי הדוחות הכספיים, יתרת קרן החידוש העומדת לזכות המשרדים היא כ-145 מלש"ח, ונוסף על כך עומד לזכות המשרדים סכום של 100 מלש"ח אשר הועברו בשנת 2017 לאג"ת בהתאם לסיכום התקציבי - ובסה"כ 245 מלש"ח. דהיינו, יש פער של כ-371 מלש"ח בין הנתונים במערכת מרכב"ה ובין הנתונים בדוחות הכספיים. בנוסף, אף שבדוחות הכספיים של מינהל הרכב מצוין כי מקור העודף התקציבי שהועבר לחשכ"ל הוא בהפרשים בין הכנסות מינהל הרכב לחידוש כלי רכב לבין הוצאותיה לרכישת רכבים, סכומים אלו בסך של כ-223 מלש"ח (185 מלש"ח בשנת 2017 ו-38 מלש"ח בשנת 2019), שהועברו כעודף לחשב הכללי, לא קיבלו ביטוי בדוחות הכספיים של מינהל הרכב תחת סעיף קרן החידוש, ועל כן לא ברור מהו מקורם ומה השימוש שנעשה בהם עולה שלאגף התקציבים, למינהל הרכב ולחשבות משרד האוצר אין רישום בדבר היקף יתרות העודפים התקציביים שיועדו לקרן החידוש ושעל פי הסיכום התקציבי הועברו להכנסות המדינה ומשכך אין להם מידע מפורט ומוסכם בדבר היקף	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** רישום התנועות בקרן מתבצע על ידי חשבות משרד האוצר והחשבונאי הראשי. היתרות העומדות לזכות המשרדים משוקפים ביתרות הצבירה בתקנים אשר ניתנים לצפיה על ידי המשרדים.

מינהל הרכב הממשלתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הכספים העומדים לזכות משרדי הממשלה לצורך רכישת כלי רכב חדשים. מומלץ להקפיד על ביצוע רישום מלא של תנועות הכספים המיועדים לחידוש צי הרכבים של משרדי הממשלה, וכן להקפיד כי השימוש בכספים אלו יהיה למטרה לשמה נועדו לשם חידוש כלי רכב, בהתאם להנחיית החשבונאי הראשי. בהתאם, מומלץ כי החשבונאי הראשי יבחן את פעולות ההפקדות והמשיכות שנעשו החל משנת 2017 בקרן החידוש.	
29	חידוש כלי רכב (קרן החידוש) - סיכום תקציבי	נמצא כי הסיכום משנת 2018 בין אגף התקציבים לאגף החשכ"ל משנה באופן מהותי את שיטת המימון של רכישת הרכבים, מייצר תלות בתקציב המדינה ואינו עולה בקנה אחד עם הוראת החשבונאי הראשי שאין להעביר את הכספים שיצטברו בקרן החידוש לשימושים אחרים. התנהלות זו מייצרת תלות מלאה של משרדי הממשלה ומינהל הרכב באגף התקציבים לצורך מימון תחלופת הרכבים, דבר המעקר מתוכן את הרציונל העומד בבסיס קרן החידוש. עוד נמצא כי אגף התקציבים והחשכ"ל לא עקבו אחר הצטברות היתרה של 317 מלש"ח בקרן החידוש עד תחילת שנת 2017. בנוסף לא בדקו, טרם משיכת הכספים, אם יתרה זו נדרשת בהתאם לתוכנית תחלופת הרכבים של משרדי הממשלה או נובעת מתשלומי יתר של משרדי הממשלה. מומלץ שמינהל הרכב ולאגף התקציבים לבחון את הסיבות שבגינן נוצרו העודפים בקרן החידוש. כך לדוגמה, יש לבחון אם מקור הכספים הוא גביית יתר מהמשרדים או עודף זמני שנוצר עקב תת-יישום של תוכנית ההחלפה בהתאם למודל ההחלפה שנקבע ובהתאם, לבחון את הפחתת סכום התקצוב והסכום שבו מחויבים משרדי הממשלה לטובת חידוש הרכבים.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** ראה מענה לליקוי 27.

מינהל הרכב הממשלתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
30	כיסויי ענבל לצי הרכב הממשלתי: תחזוקה וביטוח	נמצא כי מינהל הרכב וחברת ענבל אינם מעבדים את הנתונים ואינם משקפים למשרדים את היחס שבין היקף הפרמיות לבין התביעות ששולמו בנוגע לכל משרד בנפרד. עוד נמצא כי מינהל הרכב אינו חשוף למידע המוצג לוועדת הקרן הפנימית בנוגע לשיקולים לקביעת גובה הפרמיות בכיסויי הביטוח השונים, כדוגמת השפעת גיל הרכב על הוצאות התחזוקה או שינויים בגובה פרמיית הסיכון של רכבי המינהל, הנגזרת מהיקף המעורבות של כלי הרכב בתאונות דרכים. על אף הוראת הוועדה המפקחת, נמצא כי היקף העתודות בענף תחזוקת כלי רכב גדל באופן עקבי משנת 2015 והסתכמו בשנת 2020 בכ-11 מלש"ח. עוד נמצא כי למרות הגידול שחל בשנים האחרונות בגובה כרית העודפים של כיסוי רכב רכוש והעתודה של ענף תחזוקת כלי הרכב, ועדת הקרן הפנימית לא דנה בטווח גובה כרית העודפים הרצויה בכיסויים השונים הניתנים לצי הרכב הממשלתי. משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת הקרן הפנימית לקיים דיונים עיתיים בדבר טווח גובה כרית העודפים הרצויה בכיסויים השונים ובהתאם לכך לקבוע את גובה הפרמיות. עוד מוצע לזהות את הסיכון והעלות של משרדי הממשלה השונים ולבחון מודלים המתמרצים את משרדי הממשלה להפחית את היקף התביעות בתחום. את החיסכון שייווצר מוצע לייעד לטובת המשרדים עם שיעור התביעות הנמוך.	• **ענבל חברה לביטוח בע"מ** הקרן הפנימית קובעת את גובה דמי הכיסוי השנתיים לכל ענף בנפרד בהתאם למדיניות ולתחזית העלויות בענף. עודף שנתי מגדיל את כרית העודפים של הקרן המשרתת את כלל היחידות והסיכונים הענפיים של הקרן. הואיל והחברה הינה חברה ממשלתית המנהלת את הקרן הפנימית בהקשר זה, כל סכום העודף שנותר מועבר לפעילות מינהל הרכב.
31	כיסויי ענבל לצי הרכב הממשלתי: תחזוקה וביטוח	נמצא כי מינהל הרכב וחברת ענבל אינם מעבדים את הנתונים ואינם משקפים למשרדים את היחס שבין היקף הפרמיות לבין התביעות ששולמו בנוגע לכל משרד בנפרד. עוד נמצא כי מינהל הרכב אינו חשוף למידע המוצג לוועדת הקרן הפנימית בנוגע לשיקולים לקביעת גובה הפרמיות בכיסויי הביטוח השונים, כדוגמת השפעת גיל הרכב על הוצאות התחזוקה או שינויים בגובה פרמיית הסיכון של רכבי המינהל, הנגזרת מהיקף המעורבות של כלי הרכב בתאונות דרכים.	• **ענבל חברה לביטוח בע"מ** הואיל והחברה הינה חברה ממשלתית המנהלת את הקרן הפנימית בהקשר זה, כל סכום העודף שנותר מועבר לפעילות מינהל הרכב.

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מוצע לזהות את הסיכון והעלות של משרדי הממשלה השונים ולבחון מודלים המתמרצים את משרדי הממשלה להפחית את היקף התביעות בתחום. את החיסכון שייווצר מוצע לייעד לטובת המשרדים עם שיעור התביעות הנמוך.	
32	עלות הפרמיות - רכב רכוש ורכב חובה	נמצא כי מתוך 23 נדגמים שנבדקו, ב30% מהדגמים [של רכבי המינהל] (7 מתוך 23) פרמיית הכיסוי של חברת ענבל יקרה יותר ביחס לעלויות שהתקבלו במכרזי החשכ"ל. משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל הרכב ולחברת ענבל לבחון באופן תדיר את העלויות של חברת ענבל אל מול מחירי השוק. על הבדיקה לכלול את כלל רכבי המינהל ולבחון את הפערים בתמחור בנוגע לדגמים השונים ולכיסויים השונים. ביצוע ההשוואה לאורך זמן יאפשר לנכות את הפערים הנובעים מאופי השימוש ברכבים ובכך לזהות רכבים שבהם העלויות של חברת ענבל חורגות וגבוהות באופן יחסי. לדוגמה, יש לבחון מדוע העלויות במכרז החשכ"ל נמוכות משמעותית בתחום ביטוח החובה לעומת עלויות הביטוח של חברת ענבל. בהמשך לכך יש לבחון כיצד ניתן להפחית את הפער בעלויות, בין במתווה הנוכחי ובין באמצעות רכישת ביטוח החובה באמצעות מכרז חשכ"ל.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** לאחר סיום פיתוח הממשק שהובא בהתייחסות מינהל הרכב בסעיף 183 בדוח, ניתן יהיה לבחון את עליות התיקונים בפועל אל מול תשלומי הפרמיה.
33	השימוש ברכבי איגום	נמצא כי ב-48% מרכבי האיגום שנבדקו קיים פוטנציאל לחיסכון אם הם יועברו לשיטת השכרה יומית. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי אומדן היקף החיסכון המרבי עומד על כ-21% מההוצאות על רכבי האיגום. עולה כי קיימים 1,161 רכבי איגום פעילים מסוג נוסעים, ועלותם השנתית מוערכת בכ-32 מלש"ח בשנה. על כן, בהתאם לאומדן היקף החיסכון הפוטנציאלי המרבי, מעבר יעיל של רכבי איגום הנמצאים בשימוש נמוך לשכירת רכבים עשוי לחסוך עלויות בהיקף כולל של עד כ-6.8 מלש"ח בשנה. משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל הרכב ולוועדת ההצמדות לבחון את הכדאיות הכלכלית בהחזקת רכבי איגום	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** מינהל הרכב בוחן את הצורך ברכבי איגום כל העת. ניסיון העבר בכלל והתקופה הנוכחית בפרט מלמדת כי ההפך הוא הנכון. מוטב יהיה שמינהל הרכב יפחית ככל הניתן את התלות בחברות ההשכרה מאחר והמשבר בעולמי בענף הרכב משפיע גם על חברות ההשכרה. לאחרונה, מינהל הרכב נדרש לרכב שכור ולא פעם ולא פעמיים קיבל "סירוב" מחברת ההשכרה וזאת בשל העדר מצאי רכבים באותה נקודת זמן. כמו כן, למותר לציין כי שכירות רכב יקרה משמעותית לעומת החזקת רכב בבעלות. לא ברור האם החישוב הכלכלי של מבקר המדינה לקח

מינהל הרכב הממשלתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מסוג נוסעים שלא מותקנים עליהם מתקנים ייעודיים או שאינם מיועדים לכוננויות וניתן להחליפם בשכירת רכבים לצורכי המשרד. במסגרת זו מוצע כי נוסף על בחינת ממוצע השימוש השנתי ייבחן גם היקף השימוש החודשי של הרכבים, וכן ישוקללו כלל השירותים הניתנים בכל חלופה.	בחשבון את כלל המרכיבים לרבות המשאבים הדרושים להתעסק במערך השכירויות ככל וכלל רכבי האיגום הנוסעים יועברו לשכירות.
34	רכב ממת"ן (ממתין לבעל תפקיד)	נמצא כי, נכון לנתוני ינואר 2022, מלבד הרכבים הצמודים הפעילים משרדי הממשלה משלמים גם בגין כ-5% רכבים נוספים (96), אף שאינם נמצאים בשימושם. עוד נמצא בבדיקת משרד מבקר המדינה כי למינהל הרכב אין מידע בדבר המועד שבו הרכב שינה את הסטטוס לרכב ממת"ן, ועל כן אין ברשותו נתונים בדבר משך הזמן שבו הרכבים לא היו פעילים. נכון לנתוני ינואר 2022, אם מספר רכבי הממת"ן מייצג את הממוצע השנתי של כמות רכבי הממת"ן, סכום התשלום הכולל שמשלמים משרדי הממשלה למינהל הרכב בגין רכבי הממת"ן נאמד בכ-3 מלש"ח בשנה. מומלץ שמינהל הרכב יבצע מעקב שוטף אחר היקף התשלום החודשי בגין רכבי הממת"ן ויפעל כדי לצמצם ככל שניתן את תשלום המשרדים בגין רכבים שאינם בשימוש.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** מינהל הרכב פועל לטייב את המעקב אחרי מצבת הרכבים בכלל ורכבי ה"ממתן" בפרט. עם זאת, ההנחה כי רכבי ממתן עומדים שנה ללא שימוש הינה שגויה מן היסוד. רכבים אלו על פי רוב מווסתים בהצרחה פנימית בתוך המשרד בהתאם לצורך וחוסכים עלויות שכירת רכב שעלותה יקרה יותר כרכב גישור עד לרכישת רכב חדש.
35	השוואת חלופת הליסינג לשיטת מינהל הרכב	עולה כי הבדיקה הכלכלית של החשכ"ל משנת 2020 התבססה על תחשיבים והנחות יסוד שאינם תואמים את המתרחש בפועל בתהליך החלפת הרכבים על ידי מינהל הרכב. עוד נמצא כי הבדיקות הכלכליות של מינהל הרכב והחשכ"ל השיתו שלא לצורך עלויות בשיעור של 8% על עלות הליסינג, וכן לא כללו פערים של 38% מהעלות הישירה של מינהל הרכב. כלומר, הבדיקות הכלכליות של מינהל הרכב החסירו פערים בשיעור מצטבר של 46% מהחיובים הישירים הממוצעים לרכב. לפיכך, אם בבדיקות הכלכליות של מינהל הרכב והחשכ"ל היו נבחנים כלל העלויות והשירותים של כל חלופה, עלות הליסינג הייתה זולה ביחס לעלות מינהל הרכב בכ-30%.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** מינהל הרכב הביע את התנגדותו לתחשיב שביצע מבקר המדינה ולמסקנותיו הנובעות ממנו בדבר הצורך לקיים בדיקה של הנחות היסוד שבבסיס הבדיקות הכלכליות שבוצעו ושל היתכנות חלופת ליסינג. למרות שהבדיקות הכלכליות בוצעו על ידי יועצים חיצוניים בעלי עמדות שונות ורקע שונה, אשר הונחו על ידי הגורמים המקצועיים, המסקנות בשתי הבדיקות היו דומות.

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לצורך קבלת החלטות מבוססת נתונים, מומלץ כי החשכ"ל ומינהל הרכב יבחנו ויתקפו את הנחות שנמצאות בבסיס הבדיקות הכלכליות המבוצעות בהתאם להזמנתן.	
36	בחינת משרד מבקר המדינה - השוואת עלויות מינהל הרכב אל מול חלופת הליסינג	השוואת העלויות שבוצעה על ידי משרד מבקר המדינה ביחס לרכבי הנוסעים הצמודים (לרבות השוואת השירותים), מעלה כי חלופת הליסינג זולה בכ-10% בהשוואה לעלות הכוללת של מינהל הרכב ועשויה להביא לחיסכון פוטנציאלי של כ-6 מלש"ח בשנה (הנובע משיפור רמת איכות השירות והפחתת גיל הרכבים). עולה כי נוסף על פוטנציאל החיסכון הכספי הישיר ממעבר של רכבי הנוסעים לחלופת הליסינג, הנובע מהפערים בין החלופות השונות, יש פוטנציאל להכנסה חד-פעמית של יותר מ-500 מלש"ח, שמקורם במכירת צי רכבי הנוסעים של המדינה, העברת כספי קרן החידוש שנצברו בגינם לאוצר המדינה וצמצום כריות הביטחון שבחברת ענבל. נוסף על כך, קיימים יתרונות תפעוליים אחרים של מודל הליסינג, ובהם הפחתה של המשאבים הניהוליים המופנים במודל הנוכחי לתהליכי הרכב השוטפים (קנייה, מכירה, תחזוקה וכיסוי ביטוחי), העברת האחריות טיב השירות לחברות הליסינג ומיקוד פעילות המינהל בניהול, בפיקוח ובבקרה של התחום. משרד מבקר המדינה ממליץ לחשב הכללי ולמינהל הרכב לבצע בחינה חוזרת של חלופת הליסינג, שתתבסס על תחשיבים והנחות התואמות את הנתונים הקיימים ואת המצב בפועל, ובכלל זה בחינה של סוגי הרכבים שבהם קיימת כדאיות להפעיל מודל כזה, ובהתאם לתוצאות הבחינה לבחון אפשרות של מעבר חלקי או מלא למודל הליסינג.	**• משרד האוצר - החשב הכללי - מינהל הרכב** לנושא כישלון מכרז הליסינג הקודם – א. סוגיית משבר ההספקה בכלל הענפים ובענף הרכב בפרט. ב. סוגיית כדאיות יציאה למכרז ליסינג, עקב התמורות הרבות שחלו בענף הרכב לרבות מעבר לכלי רכב חשמליים. ג. סוגיית תקינת כלי הרכב – מינהל הרכב הוא הגורם המקצה את הרכב והמאסדר את תקינת הרכבים וזאת בשונה מחברות הליסינג. ד. המינהל דוחה את טענת המבקר לפיה מכירת צי הרכב הממשלתי תניב הכנסה חד פעמית של מאות מיליוני שקלים לקופת המדינה. מדובר בהחלפת רכבים ברכבים אחרים ואין כאן רווח כלל, שהרי הצורך ברכבים ממשיך גם אחרי מכירתם. ה. לגבי השוואה בינלאומית לציי הרכב של מדינות מובילות ב OECD, המקבילים המובילים של מינהל הרכב בעולם המערבי אינם משתמשים בשיטת הליסינג אלא בתגבור בלבד.

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	זמני קבלת קהל	הופחת מספרן של שעות קבלת הקהל במשרדים, שכן בוטלו שעות קבלת הקהל בימים א' ו-ג'. בכך יש פחות ימים ושעות למי שזקוק לסיוע ופגישה עם עובדי משרד השומה. מומלץ כי רשות המיסים תבחן את הצורך להגדיל את ימי ושעות קבלת הקהל במשרדי השומה, גם למי שנזקק לשירות שמעבר למסירת מסמכים, במטרה להעניק שירות טוב ונוח יותר לנישומים.	**• רשות המיסים בישראל** הליקוי תוקן. משרדי רשות המסים פתוחים בכל מערכי המס בימים שני ורביעי משעה 15.00 עד 18.00. ביחידות המש"מ פועלים כל ימות השבוע (בימים א'-ה') בבוקר, ובימים: א',ב',ד' גם אחה"צ - משעה 15:00 עד 18:00. המידע מפורט באתר: https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/pa29062021-1 המעבר לשירותים עצמיים מקוונים מייתר את הצורך בהרחבת שעות קבלת הקהל הפרונטליות הפוגעות בפריון וכרוכה באובדן ימי עבודה ופגיעה ברמת השירות. תקופת הקורונה הוכיחה שניתן לקבל את מרבית השירותים מרחוק.
2	משך ההמתנה בתור לקבלת שירות:	על פי נתוני רשות המיסים, בחודשים ינואר עד ספטמבר 2021, זמן ההמתנה הממוצע לקבלת קהל במשרדי השומה ומשרדי מיסוי מקרקעין היה 17:01 דקות. החל מתחילת אוקטובר 2021 הוכנסה לשימוש במשרדי רשות המיסים, המערכת לקביעת תור מרחוק באופן מקוון, באמצעות האתר של רשות המיסים. מערכת זו איפשרה לקצר את זמני ההמתנה, ובחודשים אוקטובר עד דצמבר 2021 היה זמן ההמתנה לקבלת קהל במשרדי השומה 14:41 דקות.הועלה כי אדם שהזמין תור מקוון לקבלת קהל, הקדים להגיע ביותר מעשר דקות והקליד את מספר הזהות שלו מקבל מהמערכת הודעה שאין תור על שמו ועל כן לא מונפק לו מספר המתנה לקבלת שירות. אין הסבר כתוב - לא במסך ולא בשלט או בדרך אחרת - אשר מביהיר לנישום את המצב ומביא לידיעתו שניתן להנפיק מספר המתנה רק החל מעשר דקות לפני שעת התור. עוד עלה כי נתונים לגבי זמני ההמתנה במשרדי קבלת הקהל של	**• רשות המיסים בישראל** תקופת הדגימה בדוח היא בטרם הוטמע השימוש במערכת בקרב הציבור. מאז הפעלת המערכת, הופקו לקחים ונעשו שיפורים רבים במערכת זימון התורים, לרבות, סיוע בזימון תורים על ידי נציגי שירות במרכז המידע והשירותים המקוונים של רשות המסים (להלן: "מרכז המידע"), שימוש מורחב במסרוני שירות, והנחיית המשרדים להתקשר למזמיני השירות ולהעניק להם שירות מרחוק ללא צורך בהגעה למשרדים על מנת לאפשר לציבור גדול יותר לקבל שירות מרשות המסים. מנהלי המשרדים הונחו להפעיל שיקול דעת ולהעניק שירות גם לנישומים שהגיעו ללא זימון תור, ואף פותחה אפשרות במערכת המשרדית, להכנסת פונים מזדמנים, שלא זימנו תור מראש. על פי בדיקתנו מתחילת השנה ועד 31.3.2022 צומצם זמן ההמתנה הממוצע במס הכנסה ב- 10% והינו עומד כיום על 13.09 דקות. ברור שמגמה זו תתרחב ככל שיוטמע השימוש במערכת וככל שיהיו פחות לקוחות מזדמנים שלא זימנו תור מראש. אין חובה לפרסום פומבי של זמני ההמתנה ולדעת הרשות, הדבר אינו נכון. מדובר במידע פנימי שנועד לביצוע בקרה ומהלכי שיפור פנים ארגוניים, כפי שאנו עושים באופן שוטף. אין למידע זה שום תרומה לשיפור השירות.

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		רשות המיסים אינם מתפרסמים לציבור. בנוסף לכך הנחתה רשות המיסים את משרדי השומה לקבל רק קהל המזמין תור מראש ובאופן מקוון. הנחיה זו פוגעת למעשה בחלק מהציבור אשר מבקש שירות אך אינו משתמש במרשתת (אנשים הנמנעים מכך מטעמי דת, אנשים מבוגרים שאינם מיומנים בשימוש במרשתת או כאלה אשר אין להם תשתיות לחיבור למרשתת). מומלץ כי הרשות תבחן דרכים להמשך קיצור זמני ההמתנה במשרדים ותנחה אותם לאפשר גם למי שהגיע בלא שהזמין תור מראש באופן מקוון להזמין תור מקוון באמצעות מערכת להזמנת תורים שתוצב במשרדי השומה. כמו כן, יש להבהיר לנישומים במפורש כי ניתן להנפיק מספרי המתנה רק החל מפרק הזמן המוגדר שקבעה הרשות לפני מועד התור שנקבע (חצי שעה).עוד מומלץ כי רשות המיסים תשקול לפרסם בפני הציבור את הנתונים לגבי התפלגות זמני ההמתנה במשרדי קבלת הקהל, ובכך לאפשר לבאים אליהם להיערך למשך ההמתנה הצפוי. עוד מומלץ כי הרשות תנחה לאפשר גם למי שהגיע בלא שהזמין תור מראש באופן מקוון להזמין תור מקוון באמצעות מערכת להזמנת תורים שתוצב במשרדי השומה.	רצ"ב קישור לדף השירות: https://www.gov.il/he/service/scheduling-appointment-taxes מערכת זימון התורים נועדה מראש להבטיח שהלקוחות יגיעו בסמוך למועד שנקבע להם. יחד עם זאת, החודש שונה טווח ההגעה/איחור לחצי שעה. כמו כן, נציגי מרכז המידע של רשות המסים מסייעים ללקוחות המתקשים בזימון התור. בנוסף מסייעים הנציגים ללקוחות הנתקלים בבעיות מעין אלה, בעת שהם כבר במשרד, במידה ופונים למרכז המידע. רשות המסים פועלת מידי יום לשיפור השירות וקיצור זמני ההמתנה: ניתן סיוע בזימון תורים על ידי נציגי השירות במרכז המידע של רשות המסים, שימוש מורחב במסרוני שירות והנחיית המשרדים, להתקשר למזמיני השירות ולהעניק להם שירות מרחוק ללא צורך בהגעה למשרדים. עם הכנסת המערכת המקוונת לזימון תורים במשרדיה, הנחתה רשות המיסים את משרדי המס לקבל רק קהל המזמין תור מראש ובאופן מקוון. אולם, יחד עם זאת, מנהלי המשרדים הונחו להפעיל שיקול דעת ולהעניק שירות גם לנישומים שהגיעו ללא זימון תור, ואף פותחה האפשרות הטכנית במערכת להכנסת פונים מזדמנים שלא זימנו תור מראש.
3	איכות המענה הטלפוני	עלה כי עובדי רשות המיסים אינם מבססים את הציון הקובע את איכות השיחה על רשימת רכיבים מוגדרת ואינם מבהירים כיצד נקבע הציון. עוד עלה כי שיעור השיחות שרשות המיסים נתנה להן את הציון הנדרש על ידה, כמענה טוב, בחודשים ספטמבר עד נובמבר 2021 היה 52%. כלומר, מחצית הפונים לא קיבלו	**• רשות המיסים בישראל** נתוני הביצוע המוצגים בדוח אינם נכונים ולא ידוע מקורם. בתקופה הנמדדת ספטמבר - נובמבר 2021 היו בסך הכול 200,823 שיחות ובקרת האיכות על ידי עובדי רשות המסים (הקשבות) הייתה ב-164 שיחות המהוות 0.08% מכלל השיחות. נתון זה משקף בקרה של 300% יותר ממה שצוין בדוח הביקורת. אחוזי בקרה בהיקף זה הינם חסרי תקדים במוקדים טלפוניים שכן,

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מענה איכותי כפי שהגדירה רשות המיסים. במצב זה ייתכן שחלק מהפונים נאלצו להגיע למשרדי רשות המיסים כדי לקבל מענה ראוי. בנוסף עלה כי בקרת האיכות נעשתה לכ-0.08% השיחות הנכנסות. מומלץ כי רשות המיסים תבחן את המקרים שבהם הפונים לא קיבלו מענה ראוי על פנייתם ואת הסיבות לכך, ובהתאם לממצאי בחינתה תפעל לשפר את איכות השירות שניתן במענה הטלפוני, לרבות על ידי קביעת פרמטרים ברורים הן למתן המענים והן להערכתם. עוד מומלץ כי רשות המיסים תבחן את היקף בקרת איכות השיחות הנדרש ותפעל להרחבתו.	נדרשות תשומות אדירות של כוח אדם מקצועי ומיומן לביצוע כמות כה גדולה של הקשבות. זאת ועוד, נתוני המבקר לא כללו את המשובים הפנימיים המבוצעים על ידי חברת תיקשובים (ספק מיקור החוץ המפעיל את מרכז המידע בחיפה) לנציגי השירות בהתאם להסכם ההתקשרות. האפשרות לקבלת שיחה חוזרת ((call back קיימת ומופעלת באופן מבוקר מדי יום, בהתאם לביקוש ולזמני ההמתנה. כמות השיחות הננטשות שבדוח אינה נכונה ואינה משקפת את המציאות, שכן, מדובר בתקופת קורונה והיעדרויות רבות של נציגי שירות בשל תחלואה ובידודים. המשוב לשיחות הקוליות מתבצע על-פי טבלת הנחיות מוגדרת ולכל סעיף ניתן ציון הרלוונטי לרכיב ולנושא לגביו נעשה המשוב בתוך השיחה. המישוב אחיד על-פי הטבלה, כך שכל ממשב מתייחס לכל הסעיפים והציון ניתן בהתאם לכך. האחוז הממוצע של השיחות הננטשות הינו נמוך מאד והינו כ- 1% בממוצע שנתי. כך למשל: שיחה עם ציון 70 אינה שיחה גרועה או לא איכותית ואין זה מעיד על כך שהלקוח לא קיבל שירות טוב, שכן אנו מודדים פרמטרים שאינם קשורים לסגירת מעגל הפניה אלא לפרמטרים של אופן ניהול השיחה ופרמטרים אחרים פנים אירגוניים כגון, אופן הצגת נציג השירות ויידוע הלקוח אודות שירותים מקוונים – אלה פרמטרים פנימיים שאינם פוגמים בטיב השירות ללקוח אלא בציפייה שלנו שהנציג יציג את עצמו בהתאם לסטנדרט השירות המצופה ממנו ויחשוף את הלקוח בפני מגוון השירותים המקוונים שאנו מעמידים לרשותו. ההקשבות נועדו לספק לנו מידע היכן נדרש שיפור ואנו פועלים כל העת לפתח ולקיים תהליכי שיפור, לרבות בשילוב אנשי מקצוע חיצוניים. רשות המסים מפעילה בקרות שונות במקביל לעבודה השוטפת ולשאר הפעילויות שבאחריות עובדי חטיבת שירות לקוחות. הרחבת יכולת הבקרה האיכותית, בין היתר, באמצעות האזנה אקטיבית לשיחות, המצריכה הגדלה משמעותית של כמות העובדים. כאמור, הרשות חולקת על הפרשנות שניתנה על ידי המבקר לנתונים, לפיה, כל שיחה שהציון עליה אינו 80 ומעלה - היא שיחה "לא טובה" או "לא איכותית". הסף של ציון 80 ומעלה, הוגדר לצורך יעד איכותי, שנקבע במסגרת הסכם ההתקשרות עם הספק. ככל

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			שבהקשבות אנו מזהים כי הלקוח לא קיבל מענה לפנייתן (מיעוט המקרים) אנו יוזמים שיחה ללקוח ומשלימים את מתן השירות המבוקש ומנחים את הספק המפעיל את המרכז, לתדרך את העובד וכלל העובדים באופן המענה המדויק.
4	מתן מידע, הדרכה וטפסים בשפות שאינן עברית - הנגשה שפתית	למעט עלון הסבר בנושא מענק עבודה (מס הכנסה שלילי), המצוי גם בשפה הערבית, גם כיום כלל דפי המידע והטפסים (כדוגמת חוברת "דע את זכויותיך" או חוברת המידע בנושא זכויות של בעלי מוגבלות) נדפסים בשפה העברית בלבד. עניין זה בולט במיוחד במרכז השירות של מס הכנסה באום אל-פחם אשר מיועד בעיקרו לאוכלוסייה הערבית המתגוררת באזור מרכז השירות. על הרשות לבחון את הצורך בהנגשה שפתית לאוכלוסיות שאינן דוברות עברית ולפעול בהתאם לכך להנגשה של הזכויות והשירותים בשפות שונות נדרשות.	**• רשות המיסים בישראל** במרכז המידע (המוקד הטלפוני) של רשות המסים ניתן מענה ב- 5 שפות. כמו כן, ישנה הצעת מחליטים לביצוע הנגשה שפתית באחריות משרד הדיגיטל הלאומי, והרשות תהיה חלק מהמיזם האמור.
5	בקשה להמצאת מסמכים מבט"ל	אף שבמערכות הרשות קיים המידע של הוועדות הרפואיות, חלק מעובדי הרשות מבקשים מהפונים אליהם להמציא להם את המסמכים מבט"ל. מומלץ כי רשות המיסים תפרסם הנחיה שתבהיר לכלל העובדים שמטפלים במתן האישורים את אופן הטיפול בנושא, כי יש לדרוש מסמכים נוספים כאמור רק באותם מקרים שבהם מידע שחשוב למיצוי זכויותיו של הפונה אינו קיים בשלמותו ברשות המיסים ואינו נגיש לעובדי הרשות. בכלל זה מומלץ להנחות את העובדים לשלוף בעצמם את מסמכי המוסד לביטוח לאומי, ובכך	**• רשות המיסים בישראל** לעיתים הלקוח נדרש להשלים מידע נוסף מהוועדה הרפואית אשר אינו קיים בשלמותו ברשות המסים וחשוב לצורך מיצוי זכויותיו. הנכות שנקבעת בביטוח לאומי מורכבת לעיתים ממספר ועדות אותן עבר הפונה, ולעיתים מתפרשת על פני מספר תקופות, או שנקבעת בחוקים שונים הרלוונטיים לביטוח לאומי (נפגעי עבודה, נכות כללית שר"מ ועוד). כדי לאפשר לפונה למצות את זכאותו לפטור ממס באופן מיטבי, יש לבחון את הקביעות של הוועדות, ואת סעיפי הליקוי. להלן דוגמא להמחשה: באם נקבעת לפונה נכות של 5 חודשים בפעם הראשונה - הוא אינו זכאי כלל לפטור ממס. בחלוף שנה נקבעת לו נכות

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		תתייתר הפנייה לאנשים עם מוגבלות להשלמת המסמכים.	בוועדה נוספת לתקופה של 9 חודשם - ואז הוא זכאי לפטור נמוך לפי סעיף 9(5)(ב) לפקודה. אך אם מדובר באותה מחלה, יש אפשרות לחבר את התקופות ואז הוא יהיה זכאי לפטור גבוה יותר (כי סה"כ התקופה המצטברת של שתי הוועדות עולה על 365 ימים), וזכאותו לפטור בשנה הראשונה תהיה 5/12 מהכנסותיו/תקרה כנמוך (לעומת אפס פטור במקרה בו לא מדובר באותה מחלה), וגם בשנה העוקבת יהיה זכאי לפטור של 9/12 מהכנסותיו/תקרה גבוהה, לעומת הפטור הנמוך. בהתייחס לדוגמא שניתנה בפסקה 60 בדוח המבקר, העוסקת במתן שתי נקודות זיכוי להורים לילדים עם מוגבלות, ככל שנפלה טעות באחד המשרדים, מדובר בתקלה מקומית בודדת שאינה משקפת את הנעשה בשטח. בנושא זה, רשות המסים פישטה מאוד את כל הליך מיצוי הזכויות, כך שהפנייה לרשות המסים התייתרה כמעט לחלוטין. הנושא פורט בהרחבה בתגובתנו לדוח מבקר המדינה בנושא "מיצוי הטבות המס ברשות המסים - מעקב מורחב" כגון: •מתן אפשרות למעסיקים להעניק להורים לילדים עם מוגבלות הטבות במס על בסיס טופס 101 ואישור גמלת ילד נכה מביטוח לאומי, ובכך לחסוך את הצורך בעריכת תאום מס. •כמידי שנה כך גם בשנת 2022 נשלחו 11,000 מכתבי הארכת תוקף לאישורים קיימים של תיאומי מס, בשל ההטבה האמורה לעיל להורים לילדים עם מוגבלות. •ההטבה ניתנת במערכת תיאומי המס החדשה ללא מסמכים ועל הבסיס המידע הקיים מהמוסד לביטוח לאומי. המערכת מציפה את ההטבה גם אם לא נתבקשה על ידי הפונה. בנוסף, לעובדים ניתנו הנחיות לאפשר מתן הטבה זו ללא צורך בהגשת מסמכים ועל בסיס המידע הקיים, בעת הגשת בקשה לתיאום מס ובעת הגשת דוחות שנתיים.

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
6	דרישת תשלום אגרה לוועדה רפואית	הליקוי לא תוקן, וכי שלא בדומה לפטור מאגרות דומות לאנשים עם מוגבלות, דוגמת אגרת בתי משפט, נישום המעוניין להופיע לפני ועדה רפואית לשם קבלת פטור ממס הכנסה בגין נכותו נדרש לשלם אגרה בסך 659 ש"ח (נכון למועד סיום הביקורת). מומלץ כי משרד האוצר יבחן את נחיצות גביית האגרה מאנשים עם מוגבלות שמבקשים לקבל פטור ממס הכנסה בגין נכות לשם אחידות בגביית אגרות מאוכלוסייה זו.	
7	החזרי מס לשכירים ויחידים שאינם חייבים בדיווח	לרשות המיסים אין נתונים שוטפים על סכום יתרות הזכות שהיא אמורה להחזיר לשכירים ויחידים שאינם חייבים בהגשת דוח, על מספר הזכאים להחזר ועל הזמן שחלף ממועד הגשת הדוח להחזר ועד למתן ההחזר המגיע להם. יש לציין כי בדוח מבקר המדינה בנושא מיצוי הטבות מס משנת 2021 צוין שרשות המיסים ביצעה עיבוד מיוחד של הנתונים בדבר מספר הבקשות להחזרי מס לשנות המס 2016 - 2019, ועיבוד הנתונים העלה כי היא חייבת החזר מס לכ-2 מיליון שכירים ויחידים שאינם חייבים בהגשת דוח שנתי למס הכנסה, וכי לפי אומדנה ההחזר האמור מסתכם בכ-3.6 מיליארד ש"ח. מומלץ כי רשות המיסים תפתח מנגנון שיאפשר לעקוב באופן שוטף אחר הדוחות שהוגשו, לצורך החזר מס ששילמו ביתר שכירים ויחידים שאינם חייבים בהגשת דוח. הדבר יאפשר לשלוט בטיפול בהחזר של יתרות זכות ולוודא כי הן יוחזרו במועד שנקבע בחוק. עוד מומלץ כי משרד האוצר בתיאום עם רשות המיסים	**• רשות המיסים בישראל** רובם הגדול של בקשות להחזר מס ליחידים שאינם חייבים בדיווח מוגשות באופן ידני. ועל כן כל עוד בקשה לא טופלה ולא שודרה, לא ניתן לדעת מה יתרת הזכות המגיעה ליחיד. הנתונים בדבר כמות הבקשות המוגשות מידי שנה קיימים בשע"ם. בנוסף, בקשות להחזרי מס מטופלות בהתאם למועדים הקבועים בחוק, כאשר בתקופת השגרה ברוב המקרים הטיפול מתבצע בתוך 30 עד 60 יום, וכאשר יש עומס חריג התהליך יכול להתארך במעט מהאמור לעיל, ועדיין באופן משמעותי מוקדם מהמועדים הקבועים בחוק (סעיף 160 לפקודה). בהתייחס לעיבוד הנתונים שערכה רשות המסים, המוזכר בפסקה 105 בדוח המבקר, להלן ההתייחסות המלאה של הרשות לדוח מבקר המדינה בשנת 2021 בנושא מיצוי הטבות מס: "בהתאם לממצאי העיבוד בדבר זכאים להחזרי מס עולה כי במהלך השנים 2016-2019 ישנם כ-2 מיליון מקרים בהם משפחות שילמו מס ביתר. בהקשר זה יצוין, כי מחציתם של המקרים מתפלגים כדלקמן: יש כ-450,000 אזרחים הזכאים, לכאורה, לפחות מ-100 ₪ החזר, וכן כ-550,000 הזכאים לכאורה ל-100 עד 500 ₪ החזר. על כן, ככל שתהיה לאוכלוסייה זו הכנסה קטנה נוספת שלא נכללת בעיבוד זה, בסופו של דבר יכול שהתוצאה תהייה חבות במס ולא החזר.

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		יבחנו את האפשרות ליישום מודל הדיווח ההצהרתי בישראל, וזאת בין השאר באמצעות למידה והפקת לקחים מיישום מודל זה ברחבי העולם.	עוד יצוין, כי שנים אלו עדיין פתוחות להגשת בקשה להחזר מס והציבור עדיין מגיש בקשות החזר לשנים אלו." בחודש ספטמבר 2022 יישלחו כ-11,000 מכתבים לאזרחים שלכאורה זכאים להחזר מס לשנת המס 2016 בצירוף טופס בקשה להחזר מס.
8	הטיפול ביתרות זכות בדוחות לנישומים החייבים בהגשת דוחות	על פי נתוני רשות המיסים, נכון ל-5.1.22 סך יתרות הזכות שרשות המיסים לא אישרה החזר שלהן לנישומים החייבים בדיווח הסתכמו ב-6.89 מיליארד ש"ח. יתרות הזכות שעוכבו יותר מ-90 יום מסתכמות ב-3.23 מיליארד ש"ח, ומכלל זה 2 מיליארד ש"ח ממתינים לאישור ואת היתרה הרשות מעכבת מטעמים הנוגעים לשומה או לגבייה, למשל עקב הגשת דוחות סתמיים ללא מסמכים, עקב אי-צירוף המסמכים הנדרשים, עקב אי-ציון מלוא פרטי חשבון בנק להחזר או בהסכמה עם הנישום. כך, על פי נתוני רשות המיסים נכון לינואר 2022, 78,659 מקרים בהם לא הוחזרו יתרות סכום, בשל חוסר בפרטי חשבון בנק, בערך כולל של 479.9 מיליון ש"ח. מומלץ כי רשות המיסים תבחן את הסיבות לכך שהחזר יתרות הזכות עוכב זמן רב מכפי שנקבע בפקודת מס הכנסה, ואם אין נימוק רלוונטי לעיכוב החזר היתרות עליה לפעול להחזרתן.	**• רשות המיסים בישראל** למבקר המדינה הועבר במהלך הביקורת מכתב בעניין, ולהלן תמצית הדברים: מקריאת הדוח עולה, כי הוא אינו משקף את כלל הטיפול בנושא על ידי רשות המסים ואת השיפור הניכר שחל בשנים האחרונות בתחום, בעקבות צעדים רבים שננקטו לייעול ושיפור הטיפול בדוחות עם יתרות זכות. כמו כן, ההסברים הועברו למבקר במהלך הביקורת בנוגע למידע שנשלף משע"מ בדבר סכומי ההחזרים המעוכבים לכאורה מעבר ל- 90 יום וכפי שפורטו במכתב המוזכר לעיל (המצ"ב ומהווה חלק בלתי מפרד מתגובתנו). להלן עיקרי הצעדים שרשות המסים נקטה לשיפור וייעול נושא שחרור החזרים: ✓ יישום פרויקט דוח שנתי מקוון מלא והשקת מערכת חדשה באוקטובר 2020 לשידור דוחות. בהשוואה בין נתוני דוחות שהוגשו בין 1.1.2017 ל-31.10.2018 לבין דוחות שהוגשו לשנת המס 2020, ניתן לראות באופן מובהק שיפור של למעלה מ- 200% בשיעור הדוחות הממתינים/אושרו מעבר ל-90 יום ללא עילות עיכוב מתוך סך הדוחות שהוגשו עם החזר (ירידה מ-6.83% ל-2.14%). ✓ הגדלת סכומי ההחזר המשוחררים באופן אוטומטי בדוחות לשנת מס 2019 ואילך. ✓ ביצוע מהלכים יזומים ומרוכזים לשחרור החזרי מס בתקופת הקורונה ובדגש על תקופת הסגר. ✓ קיצור פרק הזמן שהחזר המס ימתין לאישור רכז החוליה, מ- 30 ימים ל- 25 ימים.

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			✓ משלוח התראות אוטומטיות לרכזים על קיומם של דוחות עם החזרים. ✓ הסרת חסמים של תיקים המעוכבים באופן אוטומטי לבדיקה במשרדים. ✓ העלאת משקלו של פרמטר טיפול בהחזרי מס במדידת "יחידה מצטיינת המשרדית". הסברים ל"פערי המידע" הקיימים בין הנתון שנשלף משאילתות שע"מ בדבר סכומי ההחזרים המעוכבים לכאורה מעבר ל- 90 יום, לבין המציאות בפועל: לדוח עם החזר מס ישנם 2 תאריכים מולם ניתן למדוד את הפרש הימים שהדוח ממתין לשחרור ההחזר, מועד הגשת הדוח ומועד תקצור השומה. המועד החוקי להשבת יתרת הזכות הוא 90 יום מיום הגשת הדוח, ולעיתים לאחר למעלה מ- 90 יום מוגשת בקשה לתיקון דוח היוצרת החזר מס. משכך, בנתונים כפי שמוצגים בדוח המבקר נכללים החזרים שנוצרו רק לאחרונה, למרות שהדוח הוגש לפני למעלה מ-90 יום, והמשמעות לכך שאין עיכוב בטיפול ביתרת זכות. במקרים אחרים יכול להיות שאכן תוקצרה שומה חדשה לאחרונה אך תוצאתה לא גרמה ליצירת ההחזר (לדוגמא תוקצר תיקון מאוחר יותר שלא שינה את סכום ההחזר בפועל). לאור האמור - לא ניתן לדעת בוודאות מהו התאריך הקובע לפיו יש למדוד את 90 הימים באותו דוח ללא בדיקה פרטנית של כל אחד מהדוחות שנמצאים ברשימה. בבדיקה מדגמית של 34 מקרים ניתן הסבר ל-92% מסכום ההחזר המעוכב מעבר ל-90 יום. כלומר - לסכום של 934 מיליון ₪ מתוך 908 מיליון ₪ שנבדקו, יש הסבר, ולכן לא ניתן להתייחס לסכום הכולל כפי שמתקבל מהשאילתה כסכום מעוכב ללא הסבר. מספר הדוחות להם יתרות זכות הממתינות לשחרור מעל 90 יום הינם מתוך סך של למעלה ממיליון דוחות המוגשים ומטופלים על ידי רשות

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			המסים מדי שנה ולכן מהווים אחוז קטן מאוד מסך הדוחות המוגשים. כמו כן, המס המוחזר הינו בתוספת ריבית בשיעור של 4% והפרשי הצמדה וזאת בגין תקופת העיכוב. "שחרור" אוטומטי של דוחות עם החזר טרם חלוף 90 הימים ללא בקרה באשר לזכאות הנישום להחזר, יכולה לגרום לכך שבחלק מהמקרים הקופה הציבורית תהיה נפסדת. לאור כל האמור לעיל, ניתן לראות כי לא נכון להסתמך על הנתונים ה"יבשים" של דוחות עם יתרות זכות ממתינים לשחרור כפי שהוצגו בדוח המבקר.
9	משך הטיפול במערכת פניות לציבור (מפ"ל)	במשך השנים מסתמנת מגמת גידול ניכרת בפניות באמצעות מפ"ל, ואף על פי כן רוב משרדי השומה עמדו ביעד של מתן מענה לפונה בתוך 48 שעות. עם זאת, בשישה משרדי שומה זמן הטיפול בפניות בשנת 2021, חרג מהיעד שקבעה הרשות ואף הצטברו בהם עשרות פניות בכל אחד מהן ללא מענה. בולטים במיוחד היו משרדי השומה ירושלים 3 ופתח תקווה, שעד נובמבר 2021 הצטברו בהם יותר מ-1,000 פניות ללא מענה, ועשרות מהפונים לא קיבלו מענה עליהן במשך 25 ימים ויותר. את הפניות הללו העבירה רשות המיסים כעבור מספר חודשים בדצמבר 2021, לטיפולם של משרדים אחרים כדי לתת מענה לפונים. יש לציין כי בינואר 2022, לאחר שניתן סיוע למשרדים אלו, על ידי משרדים אחרים, חלק מהמשרדים החל לצמצם את הפער אולם במשרדים ירושלים 3 ופתח תקווה טרם ניתן מענה על כ-800 פניות בכל משרד מהם כ-10% של פניות בהם לא ניתן מענה לפחות 15 ימים. מומלץ כי רשות המיסים תבחן את הסיבות לעיכובים שנוצרו בחלק מהמשרדים ותוודא שכל משרדי השומה	**• רשות המיסים בישראל** רשות המסים לא פרסמה יעד כזה לציבור. היעדים המצוינים הינם יעדים פנימיים שאנו שואפים לעמוד בהם ככל שניתן, למתן שירות מהיר ומקצועי. יצוין, כי גם על פי הוראות התקשי"ר יש להשיב תוך 14 יום וכן, על פי חוק ההנמקות זמן המענה הינו 45 יום. מכל מקום הנתונים מלמדים, כי זמן המענה הממוצע הינו בין יום אחד ל-3 ימים. יחד עם זאת, מדידת זמן המענה, נכללה החל משנה זו במדידת היחידה המצטיינת, כך שגם הנהלת המשרד וגם הסמנכ"ל של המערך יפקחו על העמידה ביעדים שנקבעו.

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		עומדים ביעד שקבעה כדי למנוע הצטברות של פניות שלא ניתן מענה עליהן בתוך 48 שעות. כן מומלץ שלאחר שדרוג המפ"ל, תנקוט רשות המיסים את הצעדים הנדרשים כדי להביא לידיעת כלל הציבור את האפשרות לקבל שירות ומידע אישי דרך המפ"ל.	
10	איכות הטיפול בפניות	הועלה כי שלא בהתאם להנחית הרשות, העובדים המטפלים בפניות מדווחים על סיום טיפול בפנייה לא רק כאשר נושא הפנייה בא על פתרונו והפונה קיבל את מבוקשו, אלא גם כאשר לא הושלם הטיפול בפנייה כגון שהפונה נידרש להשלים מסמכים או אף כאשר הפנייה הופנתה לטיפול של עובד אחר. עוד עלה כי כאשר עובד המשרד שטיפל בפנייה וסגר את הפנייה אף בנסיבות שהטיפול בה לא הושלם הפנייה נמחקת מרשימת הפניות. משכך, כאשר הפונה שולח במפ"ל את המסמכים שהתבקש, הפנייה נפתחת כפנייה חדשה במפ"ל, אף שמדובר בפניית המשך לפנייה קודמת. במצב זה, נציג משרד השומה המנתב את הפניות לטיפול אינו יודע באופן אוטומטי באמצעות המערכת אם מדובר בפנייה חדשה או בפניית המשך והשלמת מסמכים, וקיימת אפשרות שהוא יפנה את הפנייה ה"החדשה" לעובד אחר מזה שטיפל בפנייה בפעם הראשונה ועקב כך יתחיל הטיפול מהתחלה. יש לציין כי בכך גם נפגעת אפשרות הבקרה על הטיפול בפניות, שכן הנתונים הסטטיסטיים הקיימים בנוגע להיקף הפניות אינם מדויקים. מומלץ כי רשות המיסים תרענן הנחיותיה למשרדי השומה כי יש לדווח במערכת מפ"ל על הפנייה כסגורה	**• רשות המיסים בישראל** רשות המסים פועלת השנה לביצוע שינוי טכנולוגי במערכת, אשר יאפשר לפונה לבצע תהליך של זיהוי כך שנוכל להשיב לו גם תשובות על מידע אישי ולהעניק לו שירות ללא מגבלות של סודיות והגנת הפרטיות. כיום, חלק מנושאים בגינם פונים הלקוחות הוסבו למערכת החדשה המאפשרת זיהוי ואימות לקוחות, אפשרות לצפות במענה באזור האישי וכן לפנות בפניית המשך לפי הצורך. אנו שוקדים על הסבה מלאה של ערוצי התקשורת בהתאם לתכנית העבודה.

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		רק עם השלמת הטיפול בה, וכי כל פנייה שתגיע למערכת, תיבדק בבדיקה ראשונית. אם הפונה כבר שלח פנייה קודמת בנושא, הפנייה תנותב בהתאם במפ"ל והטיפול בעניינה יתבצע ככל הניתן באמצעות הגורם שכבר טיפל בה קודם. אשר לפונים שהתבקשו להשלים מסמכים, מומלץ כי הרשות תיצור במערכת מפ"ל את האפשרות כי המערכת תתריע כעבור כמה ימים לגבי השלמת המסמכים הנדרשים, ובמידת הצורך תוציא תזכורת אוטומטית לפונה להשלמת מסמכיו תוך שמירה על סטטוס הפנייה כפנייה בטיפול.	
11	פניות מייצגים של נישומים למערכת מפ"ל	עלה כי כמחצית מהפניות שדווחו למערכת מפ"ל של נישומים ונכללו במסגרת בדיקת הביקורת, היו פניות של אזרחים שנשלחו באמצעות מייצגים, אף שיש עבורם מערכת נפרדת לפניות מייצגים. עוד עלה כי כאשר מגיעה פנייה של מייצג למערכת מפ"ל היא נרשמת כפנייה אחת, גם אם היא כוללת טיפול בעניינם של עשרות מיוצגים, או אף יותר ממאה מיוצגים. מומלץ כי הרשות תנתב פניות של מייצגים "(לרבות אלו שאינם מחוברים לשע"מ) למסלול המיועד לפניות מייצגים וכי הרשות בשיתוף הלשכות המקצועיות תנתח את הסיבות לריבוי הפניות של מייצגים במפ"ל של נישומים, לנוכח החלופה הקיימת ותפעל לקיים הסברה בקרב המייצגים בנושא.	• **רשות המיסים בישראל** בשנת 2020 נחסמה האפשרות של המייצגים לפנות בערוץ המפ"ל למעט, מייצגים שאינם מחוברים למערכי שע"מ - מדובר במיעוט המייצגים (פחות מ-3% מכלל המייצגים). המייצגים המקושרים לשע"מ פונים באמצעות מערכת מייצגים. למותר לציין, כי המשוב למערכת זו מצוין וכמות הפניות בה גדולה מאוד. הדבר נעשה באופן שוטף בפגישות התקופתיות עם נציגי הלשכות המקצועיות. רשות המסים פועלת להסבת מערכת המפ"ל למערכת ה-CRM. ההסבה מתוכננת בשנות העבודה 2022-2024, ואז יוכלו כלל המייצגים לפנות באמצעות המערכת.
12	מורכבות תפעול המערכת	עלה כי משתמשי המערכת מקרב עובדי רשות המיסים ונציגי המייצגים העלו טענות בדבר מסורבלות המפ"ל ואיטיות המערכת.	• **רשות המיסים בישראל** בשנים האחרונות בוצעו שדרוגי מערכת לרבות שינוי נראות ושיפור חווית משתמש ומהירות תגובה. המערכת ישנה ולא ניתן לשדרג אותה במצבה

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי רשות המיסים, בהיוועצות עם הלשכות המקצועיות, תבחן את מורכבות השימוש במערכת ואת הדרכים לשפר את השימוש בה כדי לייעל ולהאיץ את הטיפול בפניות.	הקיים מעבר לשיפורים האמורים. יחד עם זאת, רשות המסים פועלת להסבת מערכת המפ"ל למערכת גנרית שתאחד את כלל ערוצי הקשר ותשרת את כלל לקוחות הרשות לרבות מייצגים בכפוף לרישום וזיהוי הפונה. ההסבה מתוכננת בשנות העבודה 2023-2024 .
13	איתור פנייה במערכת מפ"ל	עלה כי ניתן לאתר פנייה של פונה במערכת מפ"ל רק באמצעות מספר הפנייה שניתן עם קבלת פנייה מפונה, ולא באמצעות מספר הזהות של הפונה. עובדי הרשות המטפלים בפניות שנשלחו במערכת המפ"ל מסרו לצוות הביקורת כי בנסיבות אלה גם הפונה וגם עובד הרשות שטיפל בפנייה לא יוכלו לברר את מהלך הבירור ואת תוצאותיו אם אין בידם את מספרה. מומלץ כי רשות המיסים תפעל באמצעות שע"מ לאפשר לקיים מעקב בעניין הפניות גם באמצעות מספר זהות. בכך ניתן יהיה לבחון כמה פניות היו לאדם מסוים ומהו המענה שקיבל.	**• רשות המיסים בישראל** המערכת לא תוכננה לניהול שיח שוטף ומתמשך עם הפונה מול עובדי הרשות ולכן, כל פניה מטופלת כפניה עצמאית. יחד עם זאת, הגורם המטפל יכול לצפות בכל רגע נתון בהיסטורית הפניות של אותו פונה לפי כתובת המייל של הפונה והוא יכול לזהות האם מדובר בפניה חדשה או בפניית המשך אם הנישום לא ציין זאת בפנייתו. השינוי המומלץ הינו מהותי ולא ניתן לבצעו במערכת הקיימת בשל התשומות העצומות בביצוע השינוי והמהלך אינו כדאי, בעיקר לאור העובדה שרשות המסים פועלת להסבת מערכת המפ"ל למערכת ה-CRM. ההסבה מתוכננת בשנות העבודה 2022-2024 זאת ועוד, הארכיטקטורה הקיימת מבוססת על כך שנאמן המפ"ל במשרד מופקד על ניתוב הפניות לגורמים המקצועיים במשרד ובעת ההעברה כאמור הפניה אינה נסגרת והמענה בסופו של יום ניתן על ידי גורם מקצועי אחד בלבד שטיפל בפניה לאחר שנותבה אליו על ידי נאמן המפ"ל. בכל מקרה, הן עובדי המטה והן נאמני המפ"ל מקיימים מעקב אחר הפניות וזמני המענה וככל שהם מזהים עיכוב במענה הם מעבירים את הפניה לגורם מקצועי אחר, אם העיכוב נובע בשל היעדרות ממושכת של העובד שאליו הופנתה הפניה לראשונה או מסיבה אחרת. זאת ועוד, המערכת מאפשרת למנהל המשרד וסגנו, לצפות בכל רגע נתון במצבת הפניות ומועדי הטיפול ואיכות הטיפול, כך שישנה בקרה ניהולית מתמדת וככל הנדרש נאמן המפ"ל מעביר את הפניות לרכזי החוליות או מנהלי המחלקות הרלוונטיים.

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
14	הקצאת פניות לטיפול ובקרה על הטיפול בהן	הועלה כי כאשר הפנייה נותבה לעובד אחד כהקצאה אישית, רק הוא יוכל לטפל בפנייה, ואם ייעדר אותו עובד מעבודתו הפנייה לא תטופל עד לשובו. עוד העלתה הביקורת כי רכז החוליה שהעובד בה קיבל את הפנייה, לא מקבל באמצעות המערכת מידע מרוכז על הפניות שהועברו לעובדיו, ובכך נמנע ממנו לבצע בקרה שוטפת על איכות הטיפול בפניות ועל הפניות שהטיפול בהן מתעכב ולפעול בהתאם לכך. מומלץ כי רשות המיסים תסדיר גישה למערכת מפ"ל, נוסף על הנציג המשרדי, גם לרכזי החוליות במשרד השומה באופן שיתאפשר להם לעקוב אחר הפניות שנשלחות לטיפול בחולייתם. כך הם יוכלו לבחון את אופן הטיפול בפניות ובמקרה הצורך גם לנייד את הטיפול בפניות בין העובדים, כדי לאפשר טיפול יעיל ומהיר יותר בהן.	**• רשות המיסים בישראל** לכל מנהל או סגן מנהל ישנה בקרה מלאה על הפניות במשרדו וכן, בכל משרד יש נאמן מפ"ל (אחד או יותר) שמנהלים את המפ"ל במשרדם ומכינים דוחות ניהוליים שוטפים לכל מנהלי המחלקות בהתאם לצורך ודרישת הממונה.
15	השלמת מסמכים	עלה כי לעיתים נדרשו פונים לפנות לרשות המיסים ארבע פעמים ויותר על מנת להשלים נתונים ומסמכים, עד שיקבלו את מבוקשם. זאת משום שבכל פעם שפנו לרשות לצורך השלמת נתונים או מסמכים כאמור נרשם כאילו הטיפול בפנייה הסתיים והפונה קיבל את מבוקשו. כך נוצר עיוות, משום שלא ניתן לבחון את איכות הטיפול בפניות ולבדוק כמה זמן ארך הטיפול עד שהפונה קיבל מענה מלא. עוד עלה כי מערכת המפ"ל אינה משקפת את איכות הטיפול שמקבלים הפונים ולא ניתן ללמוד ממנה אם הפונים קיבלו מענה שלם על פנייתם, ואם כן - אם המענה שקיבלו משביע רצון.	**• רשות המיסים בישראל** על פי רוב בפניות המשך, הפונה מציין את מספרי הפניות הקודמות, כך שהגורם המטפל בוחן גם את הפניות הקודמות טרם מתן המענה לפניה הנוכחית. (כאמור, הגורם המטפל עושה זאת ביוזמתו). יודגש, כי בפניות רבות נדרש טיפול המחייב הפקת אישורים אשר לא ניתן לשלוח למייל לא מאובטח ולכן, במקרה כזה המענה הינו "הפניה טופלה", או "המענה באזור האישי" וכדומה. עקב העלייה המטאורית בכמות הפניות בערוץ המפ"ל, במאות אחוזים בשנתיים האחרונות, לא ניתן לצפות שהפניות תשארנה פתוחות כאשר בפועל הן טופלו באמצעות שידור תיקון שומה, משלוח האישור בדואר או באזור האישי וכדומה. בנוסף, נתוני הטיפול בפניות מפ"ל הוכנס לפרמטרים של מדידת היחידה המצטיינת והוא מצוי תחת עינם הפקוחה של הסמנכ"לים במערכי המס השונים.

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי רשות המיסים תנחה את משרדי השומה לבצע בקרה אקטיבית על הטיפול בפניות ולסגור את הפנייה רק לאחר שהפונה קיבל מענה מלא על פנייתו. כמו כן מומלץ כי רשות המיסים תאפשר ליצור תזכורות במערכת מפ"ל, באופן שיזכיר לעובדים המטפלים בפניות לבדוק, כעבור זמן מה, אם הפונה השלים את המסמכים הנדרשים ואם הוא קיבל את המענה על הפנייה. עוד מומלץ כי רשות המיסים תאפשר לפונים הנדרשים לצרף מסמכים לקבל חיווי באמצעות מפ"ל בדבר המסמכים הנדרשים. בכך ניתן יהיה למנוע מלכתחילה משלוח פניות שלא ניתן לטפל בהן ללא המסמכים הרלוונטיים ולחסוך זמן טיפול, הן מעובדי משרדי השומה והן מהפונים.	
16	צירוף מסמך במערכת מפ"ל	עלה כי כאשר נשלחים מסמכים שלא בפורמט PDF, הם לא נקלטים כצרופה לפנייה, ולא נשלחת לפונה כל התראה לגבי הסיבה לאי-קליטת המסמכים. במקרה כזה הפונה מקבל הודעה שעליו להשלים מסמכים. עלה כי כאשר שכירים מגישים לרשות המיסים בקשות להחזר מס דורשת מהם הרשות להגיש לה כאסמכתה את הקבלה המקורית על מתן התרומה ולא ניתן להגיש אסמכתא זו במפ"ל. במקרים אלו, מגיש הבקשה להחזר מס נדרש להגיע למשרדי השומה ולמסור באופן ידני את הקבלות על התרומות. מומלץ כי רשות המיסים תבחן את האפשרות לצרף מלכתחילה משלוח מסמכים סרוקים דרך מערכת מפ"ל בתצורות שונות באופן שלא יפגע בכללי אבטחת מידע החלים עליה. במידת הצורך תשלב מידע בעת הגשת	**• רשות המיסים בישראל** קיימת הנחיה ברורה במערכת המתריעה בפני הלקוח, כי יש לשלוח רק קבצי PDF בשל מגבלות טכניות ואבטחה של המערכת. השינוי המומלץ הינו מהותי ולא ניתן לבצעו במערכת הקיימת בשל התשומות העצומות בביצוע השינוי והמהלך אינו כדאי בעיקר לאור העובדה שרשות המסים פועלת להסבת מערכת המפ"ל למערכת ה-CRM. ההסבה מתוכננת בשנות העבודה 2024-2022. ככלל, נושא התרומות הוא נושא רגיש באופן שמאפשר בקלות יחסית לשכפל או לזייף קבלה בגין תרומות ולקבל 35% מהסכום המצוין בקבלה כהחזר כספי. כיום עדיין ישנה אפשרות חוקית ומעשית להפקת קבלות ידניות על ידי מוסדות הציבור הזכאים להיכלל במסגרת סעיף 46 לפקודה. יתרה מכך, אין כיום מאגר ממוחשב של מפיקי הקבלות בכדי למנוע כפילויות בקבלות. כמו כן, שכיר המבקש בקשה להחזר מס רשאי להגיש את הבקשה באופן מקוון מלא. כלומר הגשת הדוח השנתי, לרבות המסמכים והצרופות באופן

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הבקשה או במענה לפונה בדבר קישור אפשרי העומד לרשות הפונים למערכות אחרות המאפשרות הזדהות מפוקחת ומבוקרת לשם טיפול באסמכתאות הנלוות לפנייה.	מקוון וסרוק. הגשה זו לא מצריכה את מגיש הבקשה להגיע פיזית למשרד השומה והוא יכול לבצע זאת באינטרנט דרך האזור האישי באתר רשות המסים לאחר הזדהות במערכת ההזדהות. כמו כל נישום המשדר דוח שנתי באופן מקוון מלא - שהכניסה אליו הינה לאחר הזדהות במערכת הזדהות מפוקחת ומבוקרת, גם מגיש הבקשה להחזר מס באופן מקוון מלא, מצרף את הקבלות בגין תרומות באופן סרוק. כלומר הקבלה המקורית נשמרת אצלו, אך לצורך קבלת ההחזר בגין התרומות, אין צורך בהגעה פיזית למשרדי מס הכנסה. לסיכום, ככל שהשכיר מגיש את הדוח השנתי להחזר מס באופן מקוון מלא במערכת "דוח שנתי מקוון מלא", הוא יכול לצרף את הקבלות בסריקה תוך התחייבות לשמור את מסמכי המקור לצורך ביקורת. אפשרות זו אף קיימת במערכת החדשה לתיאומי מס. מאחר ומערכת המפ"ל בשלב זה אינה מאובטחת ואינה מחייבת הזדהות, אין מקום לשינוי ההנחיה למתן זיכוי בגין תרומות על סמך מסמך שאינו מקורי, שכן, מדובר בסכומים משמעותיים ובמסגרת ניהול הסיכונים הנובעים מחובת הרשות לגבות מס אמת, אין לאפשר זאת.
17	קישור לנתונים אישיים של הפונה	עלה כי מערכת מפ"ל אינה מקושרת לאזור האישי, ומכאן שבעת הגשת הבקשה הפונה אינו חשוף למידע שעשוי להיות רלוונטי לבקשתו ואולי אף לייתר את הבקשה, כגון מידע על קליטת דוחות שהוגשו וניכוי מס במקור. מומלץ כי רשות המיסים תשקול את האפשרות ליצירת קישור בין מערכת מפ"ל לאזור האישי. כמו כן, מוצע לבחון את המענה הניתן במשרד המשולב על פניות של נישומים, ואם הבחינה תעלה כי מענה כאמור אכן עשוי לשפר באופן ממשי את השירות, תבחן הרשות את האפשרות להרחבתו ליתר משרדיה.	**• רשות המיסים בישראל** השינוי המומלץ הינו מהותי ולא ניתן לבצעו במערכת הקיימת בשל התשומות העצומות בביצוע השינוי והמהלך אינו כדאי בעיקר לאור העובדה שרשות המסים פועלת להסבת מערכת המפ"ל למערכת ה-CRM. ההסבה מתוכננת בשנות העבודה 2022-2024, כאשר המערכת תוסב כמתוכנן, יהיה קישור ישיר בין המפ"ל לאזור האישי וכל הפניות לרשות המסים בערוצים השונים יתועדו וישוקפו לפונה באזור האישי.

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
18	אבטחת מידע בפניות המגיעות במפ"ל	עלה כי נבצר מעובדי משרדי שומה והמש"מים לזהות באופן ודאי את זהותם של רוב הפונים באמצעות מערכת המפ"ל. למעשה ניתן לפנות במפ"ל בשם אדם אחר ולקבל פרטים שחלה עליהם חובת סודיות. מענה על פניות מסוג זה שבהן אין עובד רשות המיסים יכול לאמת את זהות הפונה עלול לפגוע בפרטיות של האדם לגביו התבקשו פרטים. מומלץ כי רשות המיסים תחדד את נוהלי מסירת מידע באמצעות מענה על פניות במפ"ל, באופן שלא יימסר מידע בלא שתתבצע בדיקה לאימות זהות הפונה. כמו כן, על הרשות לבחון כלים מתאימים שיאפשרו לוודא את זהות הפונה בדומה לזיהוי באמצעות סיסמה בעת כניסה ל"אזור האישי", שתשמש את הפונים שמבקשים פרטים מפורטים, למשל פרטים הנוגעים לתיאום מס, לקופות גמל ולאישורים לאנשים עם מוגבלויות. הדבר יאפשר להבחין בין פונים שמבקשים לברר פרטים כלליים לבין פונים שמבקשים מידע אשר מוגן בחובת הסודיות.	**• רשות המיסים בישראל** יופץ נוהל ריענון בנושא.
19	מערכת לניהול תורים	עלה כי זמן ההמתנה הממוצע במש"מים באשדוד ובראשון לציון הוא גבוה באופן משמעותי (10:56 - 37:09 דקות, 13:17-33:25 דקות בהתאמה) ממש"ם בית שמש (5:34-8:48 דקות). עוד עולה כי שיעור הנוטשים את התור ללא קבלת שירות במש"ם באשדוד מתוך הפונים למש"מים האזוריים הוא כפול ויותר משיעורם בשאר המש"מים. נטישת תור ללא קבלת שירות יכולה להעיד על כך כי התור אינו מנוהל כיאות,	**• רשות המיסים בישראל** רשות המסים פועלת מידי יום לשיפור השירות וקיצור זמני ההמתנה: ניתן סיוע בזימון תורים על ידי נציגי השירות במרכז המידע של רשות המסים, שימוש מורחב במסרוני שירות והנחיית המשרדים, להתקשר למזמיני השירות ולהעניק להם שירות מרחוק ללא צורך בהגעה למשרדים. עם הכנסת המערכת המקוונת לזימון תורים במשרדיה, הנחתה רשות המיסים את משרדי המס לקבל רק קהל המזמין תור מראש ובאופן מקוון.

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ויש בכך כדי לפגוע ברמת השירות הניתנת לפונים הנזקקים לשירות של רשות המיסים. מומלץ כי רשות המיסים תקבע זמני תקן להמתנה בתור, ובהתאם לכך תתגבר את עמדות קבלת הקהל בימים ובשעות בהם הדבר נדרש. כן מומלץ כי רשות המיסים תבחן את הסיבות לכך שפונים נטשו את התור בלא שקיבלו שירות ותפעל לתיקונן.	אולם, יחד עם זאת, מנהלי המשרדים הונחו להפעיל שיקול דעת ולהעניק שירות גם לנישומים שהגיעו ללא זימון תור, ואף פותחה האפשרות הטכנית במערכת להכנסת פונים מזדמנים שלא זימנו תור מראש. מערכת זימון התורים נועדה מראש להבטיח שהלקוחות יגיעו בסמוך למועד שנקבע להם. יחד עם זאת, בסוף רבעון שני של שנת 2022 שונה טווח ההגעה/איחור לחצי שעה. כמו כן, נציגי מרכז המידע של רשות המסים מסייעים ללקוחות המתקשים בזימון התור. בנוסף, מסייעים הנציגים ללקוחות הנתקלים בבעיות מעין אלה, בעת שהם כבר במשרד, במידה ופונים למרכז המידע.
20	תור מקוון לקבלת קהל	על פי הנחיות רשות המיסים, החל ב-16.8.21 הציבור המבקש להגיע פיזית למשרדי רשות המיסים נדרש לקבוע תור מקוון לפני הגעתו. בהתאם להנחיות אלו, על משרדי המש"מים האזוריים שבהם יש מערכת מקוונת לקבלת קהל לקבל רק מי שהזמין תור מראש ובאופן מקוון, אלא אם מדובר באדם בעל מוגבלות או במי שיש לו פטור מעמידה בתור. משרד מבקר המדינה מציין כי הנחיה זו פוגעת למעשה בחלק מהציבור אשר מבקש שירות אך אינו משתמש במרשתת (אנשים הנמנעים מכך מטעמי דת, אנשים מבוגרים שאינם מיומנים בשימוש במרשתת או כאלה אשר אין להם תשתיות לחיבור למרשתת). מומלץ כי רשות המיסים תגביר את מאמציה לפרסום השירות המקוון שהיא מעניקה. לצד זאת, מומלץ כי הרשות תתחשב באנשים המתקשים להשתמש במרשתת או להזמין תור מקוון, ותאפשר להם להזמין תור מקוון באמצעות עמדה להזמנת תורים במקום המש"ם או לשבצם לקבל שירות בזמן פנוי. עוד מומלץ	**• רשות המיסים בישראל** משרדי רשות המסים פתוחים בכל מערכי המס בימים שני ורביעי משעה 15.00 עד 18.00. יחידות המש"מ פועלות בכל ימות השבוע (בימים א'-ה') בבוקר, ובימים: א',ב',ד' גם אחה"צ - משעה 15:00 עד 18:00 המידע מפורט באתר: https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/pa29062021-1 במרכז המידע מסייעים מידי יום לעשרות פונים, בקביעת תורים לכל מי שמתקשה בזימון תור באופן עצמאי. זאת ועוד, אימוץ המלצת המבקר לאפשר קבלת קהל למי שלא זימן תור מראש במקרים הנדרשים אינה רלוונטית שכן היא מסכלת את כל הרעיון הטמון בזימון תורים וצמצום זמני המתנה.

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		כי רשות המיסים תפעל, בדומה לגופים אחרים כמו חברת הדואר, ותפעיל קו טלפון עם מענה של נציג שירות עבור המתקשים לקבוע תור למשרדי השומה כדי שנציג השירות יקבע עבורם את התור, וכי הרשות תפעל ליצור אחידות בטיפול של משרדי הרשות ותפיץ הנחיות לביצוע תוך התחשבות בציבור המגיעים למשרדים.	
21	הרחבת שירות המש"מים למשרדי מע"מ ומסמ"ק	עלה כי לעיתים מגיעים למש"מים עוסקים אשר מבקשים למסור מסמכים למשרדי מע"מ. הועלה כי המש"מים נותנים שירות למשרדי השומה או למשרדי מסמ"ק, אך לא למשרדי מע"מ השוכנים באותו בנין. מומלץ כי הרשות תסדיר עבור המייצגים והעוסקים את האפשרות להגיש את פניותיהם בנושא מע"מ במש"ם המשרדי, והוא יעביר אותו לגורם הרלוונטי במבנה בו מוצבת יחידת המש"ם.	**• רשות המיסים בישראל** במרכזי המש"מ של רשות המסים, ניתן להגיש מסמכים עבור משרדי מיסוי מקרקעין בכל רחבי הארץ וכן ניתן לקבל מידע, ושירות ראשוני והכוונה. יחד עם זאת, לעת עתה, לא ניתן להגיש מסמכים ולקבל שירות בנושאי מע"מ שכן, לא בכל בנייני רשות המסים נמצאים גם משרדי מס הכנסה וגם משרדי מע"מ למשל, בבניין המס בתל אביב מצויים רק משרדי מס הכנסה ומסמ"ק כך שיישום ההמלצה יחייב הקמת מש"מ במקומות בהם אין משרדים משותפים. מדובר בעלות תקציבית גבוהה לרבות, הקצאת משאבי כוח אדם ועוד. בנוסף, יישום ההמלצה כרוך בגיבוש הסכמות מול וועדי העובדים בהתאם להסכמי העבודה. הרחבת השירות למע"מ רק בבניינים בהם שוכנים גם משרדי מס הכנסה ומסמ"ק וגם משרדי מע"מ תיצור לאי אחידות בסטנדרט השירות ובלבול רב בקרב הציבור ובקרב העובדים.
22	מערכת ניהול תורים במש"מים המשרדיים	עלה כי במש"מים המשרדיים אין מערכת לניהול תורים, זאת כיוון שרוב הפונים מגיעים רק למסור מסמכים. אולם יש תקופות שבהן מגיעים נישומים רבים למשרדי השומה, כמו למשל בתחילת השנה להגשת בקשות לתיאום מס, או בתקופה שלקראת הגשת דוחות מס והם נדרשים לעמוד בתור ממושך. במצב זה קהל	**• רשות המיסים בישראל** רשות המסים לא רואה צורך בהפעלת מערכת לניהול תורים היות וזמני ההמתנה בתורים הינם קצרים, ומדובר בעלות תקציבית גבוהה שאינה מוצדקת בשל הצורך המועט במערכת זו לסוגי השירות במש"מ המשרדי. במקום בו היה צורך, כגון, במש"מ באר שבע הותקנה מערכת כאמור. בנוסף, בימים עמוסים כגון סוף חודש וימים אחרונים להגשת דוחות, מתבצעת הפרדה יזומה בין סוגי השירות ומתנהל תור נפרד ללקוחות אשר מגיעים

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הפונים למש"מים במשרדי השומה אינו יכול לתכנן את זמנו ונאלץ להמתין לתורו זמן ממושך. מומלץ כי רשות המיסים תבחן הפעלת מערכת לניהול תורים לטובת הפונים אליה גם לצורך מסירת מסמכים בכלל המש"מים המשרדיים, תוך הבחנה בין מי שהגיע רק למסור חומרים לבין אלו שנזקקים לקבל שירות אחר, בפרט בתקופות השנה שבהן מגיעים נישומים רבים למש"מים המשרדיים.	להגשת מסמכים/דוחות, ותור נפרד ללקוחות המגיעים לבירורים, מידע והכוונה.
23	תנאים פיזיים להמתנה במש"מים המשרדיים	הועלה כי לממתינים לתורם בחלק מהמש"מים המשרדיים (לדוגמה, בחיפה ובתל אביב) אין תנאים נאותים להמתנה בתור, ובכלל זה לא יועדו עבור הממתינים מקומות ישיבה. יתר על כן, בחלק ממשרדי השומה (לדוגמה, בנתניה ובבאר שבע) אין לובי כניסה לבניין, ולפיכך מי שממתין לתורו נאלץ להמתין בחוץ, במקום שאינו מקורה החשוף לפגעי מזג האוויר בחורף ובקיץ. מומלץ כי רשות המיסים תבחן את התנאים המסופקים לממתינים בתור לקבלת שירות במש"מים המשרדיים ואת זמני ההמתנה בתור, וכי היא תפעל להסדרת תנאים ראויים להמתנה בתור, למשל באמצעות התקנה של מחסה מפגעי מזג האוויר ושל מקומות ישיבה לציבור הפונים למשרדי המש"מים לקבלת שירות.	**• רשות המיסים בישראל** רוב מרכזי המש"מ המשרדיים ממוקמים בכניסה למבנים של רשות המסים על מנת להנגיש את השירות לפונים בצורה קלה ללא צורך בהתמצאות במבנה הפיזי. מאחר והשירות בדרך כלל הינו קצר ואינו דורש ישיבה מול פקיד, אנו לא רואים צורך בהוספת מקומות ישיבה. מכל מקום, בכל מבנה בו קיימות אפשרויות פיזיות להוספת מקומות ישיבה הרשות תעשה זאת.
24	שיוך נישומים למש"ם אזורי	עלה כי לא כל משרדי השומה מאפשרים לנישומים שרשומים אצלם לקבל שירות במש"ם האזורי, אלא מחייבים אותם להגיע למשרד השומה, אף אם הם גרים בקרבת המש"ם האזורי. לדוגמה, להבדיל ממשרד	**• רשות המיסים בישראל** בהנחיה שפורסמה למשרדים, יש הגיון עסקי ברור לשיוך נישומים לפי סוג הטיפול בם. כך למשל, תיאומי מס לתושבי יישובים בהם אין הנחת יישובים יכולים לקבל אישור לתיאום מס בכל משרד שומה בארץ. במקומות בהם ייתכן

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		השומה בעכו, המאפשר לנישומים שרשומים אצלו לקבל שירות במש"ם כרמיאל, משרדי השומה צפת ונצרת דורשים מהנישומים שרשומים אצלם וגרים בכרמיאל או בסביבתה לפנות אליהם לקבלת שירותים שניתן לקבלם במש"ם האזורי כרמיאל. לפיכך נישום תושב כרמיאל אשר משויך למשרד שומה בצפת או בנצרת אינו יכול ליהנות מהשירות שנותנת רשות המיסים במש"ם האזורי, בתוך כרמיאל עצמה, והוא נאלץ לפנות לקבלת שירות למשרדי מש"ם מרוחקים, אף שבכך נגרמת לו טרחה מיותרת. מומלץ כי רשות המיסים תנחה את משרדי השומה לנקוט קו פעולה אחיד באמצעות המש"מים האזוריים, באופן שכל הנישומים הרשומים במשרדי השומה יקבלו במש"מים אלה שירות. בהתאם לכך על הרשות להנחות את משרדי השומה צפת ונצרת לאפשר לנישומים לקבל את השירותים הניתנים גם במש"ם בכרמיאל - ותפעל לפרסם לציבור בכרמיאל והסביבה את דבר השינוי בנושא, ובכך תאפשר לנישום לקבל שירות יעיל ונוח יותר ובאופן שלא יטריח אותו ויבזבז את זמנו.	שיהיה צורך בפתיחת תיק כגון, בפריסת פיצויים השירות יינתן רק לפי כתובת המגורים של מקבל השירות או במשרד בו מתנהל תיקו או תיק בן הזוג. שיוך השירות והלוגיקה העסקית נעשתה בהתחשב במשאבי כוח אדם שיש בכל משרד, קביעת תחזיות והיערכות מתאימה מבחינת התנאים הפיזיים, כמות העובדים וכיוצא בזה.
25	בקרה על עבודת המש"ם האזורי	עלה כי עובדי המש"מים האזוריים כמעט אינם משתמשים במערכת המפ"ל. כאשר המש"מים האזוריים מטפלים בפניות שהגיעו במערכת מפ"ל, הם עושים זאת באמצעות הדואר האלקטרוני ולא במערכת מפ"ל. הדבר אינו מאפשר להנהלת רשות המיסים לקיים פיקוח על עבודת המש"ם במערכת מפ"ל ועל איכות השירות שניתנת בו: הרשות אינה יכולה למדוד	**• רשות המיסים בישראל** המענה לפניות המגיעות למש"מ האזורי מטופלות ונענות הן על ידי עובדי המש"מ האזורי והן על ידי עובדי המש"מ במטה המסייעים בידם, כך שקיים תיעוד מלא לגבי כלל הפניות במפ"ל. מאחר ולעיתים המענה לפניה כרוך בהפקת אישורים, המענה נשלח בדואר"ל בצירוף הקובץ עם האישור. תיעוד לכך יהיה במפ"ל בהתאם למספר הפניה.

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		את זמן מתן המענה לפניות הציבור ואינה יכולה לקבל מידע על בעיות בתפקוד המש"ם. כמו כן, הנהלת רשות המיסים אינה יכולה לפקח על הטיפול בהחזרי מס לשכירים המטופלים במש"ם, ואף נבצר ממנה לדעת אם יש עיכובים בטיפול בהחזרים, ואם כן - באיזה מש"ם מתעכב הטיפול. מומלץ כי רשות המיסים תנחה את המש"מים האזוריים לטפל בפניות דרך המפ"ל. כך ניתן גם יהיה לבצע בקרה אחר הטיפול בפניות ובהתאם לכך לפעול לשיפור השירות.	
26	כוח אדם והכשרה במש"מים	עלה כי מרבית הממונים על המש"מים (ארבעה מתוך שבעה), הן המשרדיים והן האזוריים, שנכללו בביקורת, עבדו קודם לכן בתפקידים מינהליים ולא בתפקידים מקצועיים שרלוונטיים לשירות שנותן המש"ם. זאת בלי שהרשות הכשירה אותם בתחומים מקצועיים אלה. עוד הועלה כי הסטודנטים שעובדים במש"ם המשרדי לא קיבלו הכשרה מוקדמת לפני הגעתם לעבודה במש"ם, בכל הנוגע למס הכנסה ולנושאי עבודתם במש"ם, וכי האחריות להכשרת הסטודנט לעבודה מוטלת למעשה על הממונה על המש"ם במש"ם. העדר ההכשרה המוקדמת פוגע במיוחד במש"מים המשרדיים שבהם יש עובד אחד שהוא עובד רשות המיסים, מאחר והוא נדרש לנהל את המש"ם, לקבל קהל ונוסף על כך להכשיר את הסטודנטים לעבודה במש"ם. במצב זה הטיפול בלקוחות עלול להתמשך יתר על המידה, ואיכותו עלולה להיפגע.	**• רשות המיסים בישראל** מנהלי המש"מ המשרדיים עוברים הכשרה נרחבת טרם כניסתם לתפקיד, לרבות במרכז מש"מ אחר או בחוליות 17 וכיוצא בזה. בהתאם לניסיונם והכשרתם הם מלמדים, מנהלים, ומפקחים על עבודת הסטודנטים שבניהולם. מנהלי המש"מ אף מקבלים ליווי מקצועי ממטה המש"מ וממנהלי מש"מ ותיקים מיד עם כניסתם לתפקיד. יודגש, כי מנהלי מרכזי מש"מ אזוריים הינם בוגרי קורס מפקחים בעלי הכשרה מקצועית גבוהה והם מיומנים במטלות שבאחריותם. למרות האמור, רשות המסים תפתח לומדה מקוונת לנושאי הליבה המטופלים במש"מ המשרדי, ותוטל חובת לימוד ועמידה במבחן מסכם על כל עובד חדש (כולל סטודנטים), טרם כניסתו לתפקיד.

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי רשות המיסים תכשיר את העובדים שיתמנו לתפקיד מנהלי המש"מים בנושאים המתאימים לתחומים שהם נדרשים לתת שירות בעניינם. כמו כן מומלץ כי גם הסטודנטים בטרם יתחילו לעבוד במש"ם המשרדי יעברו הכשרה בסיסית הנוגעת לתפקידם במש"ם. הדבר עשוי להקל את הקליטה של הסטודנטים שעובדים במש"ם ולשפר את השירות ללקוחות.	
27	מש"ם במגזר הערבי - אום אל-פחם	עלה כי במש"ם אזורי באום אל-פחם אשר מיועד לאוכלוסייה הערבית, אין חוברות הסבר או טפסים בשפה הערבית. כמו כן, המערכת לניהול תורים והצג הדיגיטלי המזמין את הפונים לנציג רשות המיסים מנוהלים ומוצגים בשפה העברית. מומלץ כי רשות המיסים תבחן הצורך ובהתאם תכין דפי הנחיות וטפסים בשפה הערבית עבור האוכלוסייה הזקוקה לכך. כמו כן, מומלץ כי הרשות תנצל את העובדה שהמש"ם שוכן בסמוך לאזור מגוריה של האוכלוסייה המקומית כדי להביא לידיעתה את זכויותיה ולעזור לה לממש אותן.עוד מומלץ כי רשות המיסים תפיק את הלקחים מהקמת המש"ם באום אל-פחם ותשקול להקים משרד מש"ם עבור האוכלוסייה הדוברת ערבית בדרום הארץ. עוד מומלץ כי רשות המיסים תשקול להקים משרדי מש"ם עבור אוכלוסיות ייחודיות נוספות אשר יש להן צרכים ייחודיים כדוגמת האוכלוסייה החרדית בבני ברק.	**• רשות המיסים בישראל** רשות המסים קיבלה החלטה להקמת מרכז מש"מ אזורי לאוכלוסייה דוברת השפה הערבית בעיר רהט, יחד עם ההחלטה להקים את מרכז המש"מ האזורי בעיר באום אל-פחם. המרכז באום אל-פחם הוקם וכבר פועל, אך, הקמת המרכז ברהט מתעכבת בשל הקושי באיתור נכס מתאים העומד בדרישות החוק ובהיתרים הנדרשים. יצוין, כי לאחרונה התבצע סיור נוסף בעיר וייתכן כי אותר נכס מתאים, והנושא כעת בבדיקת הדיור הממשלתי. הצורך בהקמת מרכזי מש"מ אזוריים במקומות אחרים לא נבחן ולא ברור מה הבסיס להמלצה האמורה, שכן, בכל רחבי הארץ ישנם משרדי שומה או מרכזי מש"מ בקרבת מקום, המספקים שירות ללא הבדלי דת ומין ולא נשמעו טענות מצד הציבור בנדון. ככל שרשות המסים תזהה צורך כאמור, תבוצע פעילות מחקרית לבחינת הצורך וההיקף ובהתאם לתיעדוף משימות ותקציבים תתקבלנה ההחלטות בעניין.במסגרת פעילות מרכזי המש"מ האזוריים להנגשת המידע לאוכלוסייה, עובדי מרכז מש"מ אום אל-פחם קיימו יום הסבר והדרכה (פתוח לקהל) בנושא זכויות, במתנ"ס מקומי בעיר אום אל-פחם. בימים אלה דוברות רשות המסים ודוברות העריה שוקדים על קיומם של שיתופי פעולה וקיום כנסים ושולחנות עגולים עם הציבור בנושא מיצוי זכויות.

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
28	נגישות לאנשים עם מוגבלות	עלה כי 24 (96%) מתוך 25 המשרדים אינם עומדים בכלל דרישות החוק בנושא הנגישות, ובין היתר אין בכל המשרדים עמדות שירות המותאמת לאנשים עם מוגבלות, שלטי הכוונה המותאמים לבעלי מוגבלות ובעיקר שלטים המותאמים לעיוורים. על הרשות לתקן את כל הליקויים שנמצאו בלשכותיה כדי לעמוד בדרישות שבחוק השוויון ובתקנות שנקבעו לפיו.	**• רשות המיסים בישראל** רשות המסים פועלת ומבצעת, תהליך של הנגשה בכל המשרדים כולל גם הדרכות של עובדים, הנגשת טפסים ועוד. כמו כן, הרשות העבירה לכל המשרדים שלטים בכתב ברייל שהותקנו ליד כל מעלית המציינים את מספר הקומה בבניין.
29	טיפול בעסקים קטנים	בעסקים קטנים תזרים המזומנים הוא קריטי ובמיוחד בשנה הראשונה לפעילותם, ועל כן אם ישלמו בעלי העסקים המוגדרים כ"עוסקים פטורים" את המקדמות הדבר מביא לבירוקרטיה מיותרת, בפרט בנסיבות בהם הנישומים אינם מגיעים לסף המס. יש להניח שלעיתים בעלי עסקים קטנים שאינם מיוצגים על ידי מייצג מקצועי אינם ערים לזכויות שלהם ולכך שהם רשאים לבקש מפקיד השומה את ביטול תשלום המקדמות. הדבר פוגע ברמת השירות של רשות המיסים ובמימוש זכויותיהם של נישומים, ועקב כך עלולה להיגרם פגיעה של ממש בעסקים קטנים. מומלץ כי רשות המיסים תבחן את האפשרות להקל על עסקים קטנים ולבטל לעסקים אשר מסווגים במע"מ כעוסק פטור, את הדרישה למקדמות, בפרט, בשנה הראשונה לפעילותם או כאשר מדובר בהכנסתם היחידה.	**• רשות המיסים בישראל** הוקמה וועדה לבנית "מודל לעסקים קטנים" הפועלת בנושא כולל יזום חקיקה במכלול התחומים הקשורים לנושא (שומה, גביה, מרשם וכדומה).

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
30	נישומים בעלי הכנסה של עד 60,000 ש"ח	עלה כי בשנים 2017 - 2020 רק 1.5%-1% מכ-60,000 בעלי העסקים הקטנים שהכנסתם השנתית היא עד 60,000 ש"ח, ועל פי הערכת הרשות יש פוטנציאל לזכאותם להגשת טופס 137 ניצלו למעשה את האפשרות להקלה בדיווח השנתי ולהגשת טופס דיווח מקוצר. מומלץ כי רשות המיסים תבחן את הסיבות לאי-היענות הזכאים לדיווח מקוצר ותפעל כדי להביא לידיעתם אפשרות זו. בכך יפחת העומס המוטל על רשות המיסים בטיפול בתיקים של נישומים אלו והדבר עשוי להביא לשיפור איכות השירות לציבור כולו. עוד מומלץ לבחון חלופות לדיווח הנדרש מאוכלוסיות אלו.	**• רשות המיסים בישראל** הגשת דוח מקוצר לבעלי עסקים קטנים עד מחזור של 60,000 ₪, הינו מהלך שירותי שיזמה רשות המסים ואינו קבוע בחוק. מדובר בשירות שהרשות אפשרה בכדי להקל על אוכלוסייה זו. על אפשרות זו קיים הסבר בחוברת דע זכויותיך וחובותיך ובדפי השירות המפורסמים באתר רשות המסים באינטרנט. כמו כן, פוטנציאל העסקים הקטנים הרשאים להגיש את הדוח השנתי על גבי טופס 137 כולל גם נישומים מיוצגים. מייצג המגיש דוח שנתי עבור נישום יגיש בדרך כלל את הדוח על גבי טופס 1301 לכלל המיוצגים. למרות האמור לעיל שוקלת הרשות אפשרויות להבליט יותר אפשרות זו לבעלי עסקים קטנים, ובימים אלה אנו שוקדים על נראות חדשה של דפי השירות ועל הבלטה של טופס 137. במהלך חודש מאי התבצע טיוב של מילות המפתח בדף השירות כדי לקדם אותו במנועי החיפוש. הדף עולה בתוצאה הראשונה כאשר מחפשים "דוח מס שנתי לעסק קטן" או "דוח שנתי עסק קטן". מנתוני השימוש בדף עולה כי מאז תחילת שנת 2022 יש עלייה במספר המשתמשים ועד להיום ביקרו בדף קרוב ל-15,000 משתמשים בהשוואה ל-10,000 משתמשים בתקופה המקבילה אשתקד.
31	הטלת עיקול צד ג'	עלה כי כאשר מסיים הנישום לשלם את חובו, לא מסירה רשות המיסים באופן אוטומטי את רישום העיקולים והנישום נדרש להגיע למשרדי הרשות לשם טיפול בהסרת העיקול. לעיתים הדבר נודע לנישום רק כאשר הוא מבקש למכור את הנכס ואז מגלה כי נותר בעינו רישום העיקול שהטילה רשות המיסים על הנכס, אף כי אין לו חוב כלפיה. מומלץ כי רשות המיסים תפעל להנהגת מנגנון אוטומטי שיסדיר את הסרת העיקול עם התשלום האחרון של	**• רשות המיסים בישראל** רשות המסים העבירה מפרט דרישות לשע"ם לפיתוח מנגנון אוטומטי בנושא, ומערך מס הכנסה יהיה הראשון בו יחל הפיילוט. לוח הזמנים לפיתוח כפוף לכוח אדם וסדרי העדיפויות של תכניות העבודה בשע"ם. בנוסף, קיימת רשימת עבודה למשרדי השטח בה מצוינים הנישומים שלגביהם אין חוב בהרשאה, וקיימים עיקולים/שעבודים בתוקף. המשרדים הונחו לתת עדיפות בטיפול ברשימה זו.

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הנישום וסיום גביית חובו, במקום להטריח את הנישום להגיע שלא לצורך למשרדי השומה כדי להסדיר זאת.	
32	תשלומים מקוונים	רשות המיסים מאפשרת לנישום לשלם את חובו באופן מקוון רק בתשלום אחד, או בפריסה לעד שישה תשלומים מקוונים בכרטיס אשראי תוך חיוב בתשלום קרדיט המגלם חיובי ריבית. מומלץ כי רשות המיסים תבחן בתיאום עם החשב הכללי לאפשר שימוש נרחב יותר בתשלומים מקוונים, תוך מתן אפשרות לתשלום במספר התשלומים בכרטיסי אשראי במסלולים ללא ריבית.	**• רשות המיסים בישראל** במערכת המקוונת נישום יכול לשלם בכרטיס אשראי בתשלום אחד במזומן או במסלול קרדיט, בו הריבית על פריסת התשלומים נקבעת בהתאם להסכם של הנישום מול הבנק/חברת האשראי שלו. נדגיש כי הסכום לתשלום במסלול של קרדיט מועבר לרשות המסים במלואו ואילו הפריסה של התשלומים מבוצעת בין הנישום לבנק/חברת האשראי ולכן מבחינת רשות המסים זהו תשלום מידי של המס. פריסת תשלומים במסלול של "מספר תשלומים (לא בקרדיט)" - ניתן לבצע רק מול משרדי המס כי ההחלטה על מספר התשלומים הינה בהתאם לשיקול דעת של המנהל תוך בחינת הקריטריונים הקובעים מתן פריסה כגון: מצב כלכלי, מצב בריאותי וכדומה. לאחר בחינת בקשת הנישום לפריסה ובהתאם לסמכויות שנקבעו בנהלים לפריסת תשלומים, כפי שנעשה גם בבקשה לפריסת תשלומים בהמחאות, מחושבת הצמדה וריבית על כל הסכום בהתאם לתקופת הפריסה כקבוע בחוקי המס. כיום, יש מסלול נוסף לפריסת תשלומים באמצעות "הרשאה לחיוב חשבון" שמבוצעת על ידי המייצגים המקושרים לשע"מ בלבד, כאשר רשות המסים קבעה מראש את הכללים לגבי אורך הפריסה המקסימלית, סכום הפריסה ונושא החוב. כיום במס הכנסה ניתן לבצע את הפריסה האמורה בגין חובות של מענקי קורונה ששולמו ביתר בלבד ב- 6 תשלומים ובמע"מ בגין דוחות שוטפים עד 50,000 ₪ ב-3 תשלומים. רשות המסים תבחן הרחבה של תשלומים במסלול זה בכפוף לפיתוחים הנדרשים בשע"מ.

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
33	השירות המקוון במינהל המכס ליצואנים	עלה כי בניגוד למערך היבוא שפועל באופן מקוון במערכת "שער עולמי", מערכת היצוא אינה פועלת באופן מקוון ואף לא באמצעות "שער עולמי". עוד עלה כי עבור כל רשימון יצוא מחויב סוכן המכס להגיש לבית המכס גם העתק פיזי מודפס שאליו מצורפים כל המסמכים הרלוונטיים ובכללם העתק של תעודת המקור, חשבון יצוא, היתרי יצוא, אישורים ורישיונות יצוא וכל מסמך יצוא כנדרש. יש לציין כי בתחילת תקופת הקורונה אישרה רשות המיסים ליצואנים להגיש את המסמכים באופן מקוון, אולם לאחר מכן חזרה לדרוש את הגשת המסמכים באופן פיזי. על כן, למועד סיום הביקורת היצואנים נדרשים להגיע למשרדי בית המכס כדי להגיש את מסמכי היצוא. מומלץ כי רשות המיסים תקדם את ביצוע פעילות הייצוא באמצעות מערכת "שער עולמי" באופן שגם היצואנים יוכלו להגיש את כל החומר שלהם באופן מקוון. יהיה בכך כדי להקל על היצואנים וגם על עובדי בית המכס, מאחר שהם יוכלו לקבל באופן מקוון את המסמכים הנדרשים ולבחון אותם ביתר קלות וללא צורך לקבל קהל. כמו כן מומלץ כי עד שיוחל לבצע את פעילות היצוא באמצעות מערכת "שער עולמי", תבחן הרשות אימוץ המערכת שפועלת בבית המכס נהר הירדן בבתי מכס נוספים.	**• רשות המיסים בישראל** מינהל המכס משקיע בימים אלו משאבים רבים על מנת שב-15 בינואר 2023, תעלה מערכת היצוא בשער עולמי. במערכת זו, כל הצהרות היצוא וכל הצרופות הנדרשות, יוגשו באופן מקוון כמו בתהליך היבוא, ותהפוך את תהליך היצוא לתהליך ללא נייר - Paperless.
34	משרד רשות המיסים משולב מס	הועלה כי המשרד המשולב נמצא בשלבי הקמת המערך המקצועי המשלב את הפעילויות לגביית המיסים השונים, וטרם הושלמה ההטמעה של תהליכי העבודה. עוד עלה כי בשנת 2021 בוצעה ביקורת	**• רשות המיסים בישראל** בחודש יולי 2022 מונתה על ידי מנהל רשות המסים, ועדת היגוי פנימית בנושא איחוד מערכי המס, במטרה לבחון את משרד הפיילוט המאוחד הנותן מענה לאזור השרון. הועדה עוסקת בעיקרי התובנות העולות מפעילות

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	הכנסה ומע"מ	משולבת על גביית מס הכנסה ומע"מ רק ב-30% מהתיקים.עלה כי בתחום הגיאוגרפי שעליו הופקד המשרד המשולב נותרו, בפברואר 2022 כ-15,000 תיקי נישומים ועוסקים אשר רשומים במשרדי מס הכנסה ומע"מ אחרים וטרם הועברו למשרד המשולב. עוד נמצא כי יש כמה אלפי עוסקים שהתיק שלהם במע"מ הועבר למשרד המשולב ואילו תיקם במס הכנסה לא הועבר אליו. מומלץ כי רשות המיסים תבחן את הסיבות לאי-העברת התיקים למשרד המשולב, וכן את הסיבות לכך שהביקורת המשולבת על גביית מ"ה ומע"מ נעשתה רק בכ-30% מהתיקים אף שמלכתחילה ביצועה של ביקורת כאמור הייתה אחד הגורמים העיקריים להקמת משרד זה. עוד מומלץ כי רשות המיסים תבחן את מידת יעילותו של המשרד המשולב ותוודא שפעילות זו מביאה להגברת האפקטיביות של גביית המיסים ולשיפור השירות לנישומים. בהתאם לממצאי בחינה זו, על רשות המיסים לשקול לפתוח משרדים משולבים נוספים כדי להביא להגברת היעילות בעבודה ולשיפור השירות למייצגים ולנישומים.	המשרד המשולב ברעננה בשנה וחצי האחרונות ובתוצאות פעילות המשרד בכל תחומי הפעילות: גבייה, שומה ושירות לקוחות (לרבות עריכת סקר משוב מהמייצגים המקבלים שירות מהמשרד). תפקידי הועדה הם: ✓ גיבוש והגדרת מדדים לבחינת המשרד המאוחד והצלחתו ✓ בחינת פעילות המשרד המאוחד לאור המדדים שהוגדרו ✓ הסקת מסקנות מבחינת המדדים והנגשתם במרוכז. לאור המלצות הועדה, יוחלט על אופן המשך ההתקדמות בנושא. יוער, כי לא ברור מה מקור המספר 15,000 ומה מהם הם תיקי מס הכנסה ומה מע"מ. ככלל, המהלך הארצי לשיוך תיקים טרם הושלם והוא מתבצע בשלבים. בעת הקמת המשרד המשולב הוחלט להעביר למשרד זה תיקים מפקידי השומה כפר סבא ופתח תקווה בלבד. יתר התיקים המתנהלים במשרדים אחרים מתוכננים לעבור לאחר מכן. במסגרת המהלך לשיוך תיקים נקבעו כללים לעיכוב העברת תיקים בנסיבות מסוימות, לדוגמה: תיקים הנמצאים בטיפול שומתי, תיקים בתכנית עבודה, תיקים בהם קיימות שומות זמניות, (שלב ב' או תיקים בבית משפט), תיקים שאינם משויכים למשרד הנכון בשל ניגוד עניינים ועוד. לאחר השלמת כל המהלכים ייבחנו מחדש הסיבות המעכבות העברת תיקים וככל שהן הוסרו, התיקים יועברו למשרדים הרלוונטיים. בנוסף, לאמור לעיל, קיים שוני בין מערך מס הכנסה למערך מע"מ בנושא רשת, במע"מ נפתח תיק לכל עוסק, בעוד שבמס הכנסה נפתח תיק אחד לתא משפחתי על שם בן הזוג הרשום. יתכנו מקרים שתיק בן הזוג הרשום ישויך למשרד שאינו המשרד המשולב וזאת בהתאם לקריטריונים לשיוך תיקים, בעוד תיק העוסק במע"מ של בן הזוג הלא רשום ישויך למשרד המשולב. כאמור נושא זה ייבדק כחלק מכל מהלך שיוך התיקים הארצי.
35	מענק בהשתתפות בהוצאות קבועות	התברר כי בתקופה מרץ 2020 עד רצמבר 2021 הרשות שילמה במענק הסיוע להשתתפות בהוצאות הקבועות, תשלומים עודפים בגובה של כמיליארד ש"ח בכ-25,000 מקרים.	**• רשות המיסים בישראל** רשות המסים פועלת לחיוב הנישומים וגביית המענקים ששולמו ביתר. החיוב מתבצע אל מול הנישומים לקביעת סכומי ההשבה וביצוע כל הליכי ההשגה והערר הקבועים בחוק לקביעת החוב הסופי של סכומי המענקים להשבה.

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי רשות המיסים תפעל לגביית המענקים בגין השתתפות בהוצאות קבועות ששולמו ביתר.	
36	מענקים שניתנו לעצמאים בשל התפשטות נגיף הקורונה	הועלה כי אין בידי רשות המיסים נתונים על היקף ההשבה הכולל הנדרשת של מענקים סוציאליים שניתנו ביתר, ואין באפשרותה לנתח ולפעול באופן מיטבי את הפעולות הדרושות להשבתם. מומלץ כי הנהלת רשות המיסים תפעל לרכז את הנתונים המלאים של מענקים סוציאליים, ולעקוב ולוודא כי כל המענקים שניתנו ביתר, ייגבו על ידה.	**• רשות המיסים בישראל** רשות המסים השיקה ביוני 2021, יישום להשבת מענקי סיוע ששולמו ביתר. המהלך הניב תוצרים ועד כה במהלך הוולונטרי הוגשו כ-90,000 בקשות להשבת מענקי סיוע בסכום כולל של למעלה מ-2 מיליארד ₪. בהתאם לתכנית העבודה, רשות המסים החלה בנקיטת מהלכים יזומים לאכיפת השבת מענקי סיוע ששולמו בייתר לעצמאים ובעלי שליטה. יצוין, כי הנתונים לגבי תשלומי היתר כוללים גם תשלום מענקים לעוסקים פטורים, אשר אינם מדווחים דיווחים דו חודשיים, כך שתשלום המענקים התבסס רק על הצהרתם בדבר הירידה הנדרשת בפעילות העסקית ואין בידי הרשות נתונים האם שולם להם בייתר אם לאו, כך שהצגת נתונים חלקיים יוצרת דיסאינפורמציה.
37	אמנת שירות	עלה כי נכון לפברואר 2022 אין לרשות המיסים אמנת שירות, ולא פורסמו מדדים ויעדי שירות לציבור. מומלץ כי רשות המיסים תפעל לקביעת אמנת שירות, לפרסומה ולעמידה בלוח הזמנים שקבעה היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור שברשות התקשוב. כמו כן, מומלץ כי הרשות תעדכן באופן שוטף את אמנת השירות שלה עם בחינת מימוש יעדי השירות.	**• רשות המיסים בישראל** משרד הדיגיטל הלאומי קבע סטנדרטים לשירות במשרדי הממשלה, לרבות כתיבת אמנת שירות במסגרת לוחות הזמנים לכל סוג שירות. רשות המסים פועלת על פי ההחלטה האמורה ובהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו, בתיאום עם היחידה לשיפור השירות במשרד הדיגיטל הלאומי ולכתיבת אמנת השירות. למרות עיסוקנו האינטנסיבי במענקי הקורונה והקצאת המשאבים למטלה זו, לא חרגנו מהחלטת הממשלה ואנו פועלים על פיה לסיום תהליך הכתיבה עד לחודש דצמבר 2023: https://govextra.gov.il/government-service-standards. להלן נוסח ההחלטה: "כל משרד ממשלתי, לרבות יחידת סמך, ולפי העניין אגף או יחידת משנה המהווה חלק ממנו יגדיר אמנת שירות ביחס לשירותים ממשלתיים המסופקים על ידו לציבור. אמנת השירות תכלול עקרונות מובילים של המשרד למתן

השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			שירות ומשך זמן טיפול (SLA) לתהליכי העבודה ופניות השירות. מובהר כי סטנדרט זה אינו מחייב לגבי הליכים שיפוטיים או מעין-שיפוטיים (סעיף 1). מועד מומלץ ליישום: 12/2023".

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	מורכבות דיני המס	בישראל אין גורם ממשלתי המוגדר לביצוע עבודת מטה סדורה לקראת חקיקת רפורמות מס שתכלול, בין היתר, את השלכות הרפורמה על סיבוך מערכת המס, על עלויות הציות החלות על הנישום, על העלויות של ההתאמות הנדרשות במחשוב ועל ההיערכות המנהלית הנדרשת (למשל, הכנת טפסים נוספים ומחשובם) וכיו"ב. עוד מעלים ממצאי הביקורת כי לא בוצעו ארגון, כינוס ופישוט של דיני המס, לרבות התאמתם למציאות הנוכחית (קודיפיקציה) למרות: (א) השינויים המרחיבים שנעשו ברפורמות בדיני המס בשנים האחרונות; (ב) מורכבותם של דיני המס; (ג) ריבוי החלטות מקדמיות, הנחיות וחוזרים; (ד) שינויים בדיני מס של מדינות אחרות המשפיעים על דיני המס בישראל; (ה) חוסר בהירות הקיימת גם בנושאים שהוסדרו בעבר בחקיקה, בפסיקה ובעמדת הרשות, עליהם הצביעה גם החטיבה המקצועית ברשות. חוסר בהירות זה מגביר את החיכוך של האזרח למול רשות המיסים ומגביר את הנטל הבירוקרטי המוטל עליו. כדי לשנות מן היסוד את המצב הנוכחי, שבו דיני המס הולכים ומסתבכים עם השנים, מומלץ כי רשות המיסים תשקול לשנות את אופן הגיבוש של כללי המס - לבסס את פקודת המס על עקרונות קצרים, חד-משמעיים וקלים ליישום באופן שיפחית את הצורך בפרסום הנחיות מינהליות משלימות.	**• רשות המיסים בישראל** במסגרת הליכי החקיקה של דיני המס, מעורבים בין היתר מינהל הכנסות המדינה וגם הציבור והלשכות המקצועיות הרלוונטיות (עורכי דין, רואי חשבון ויועצי מס). רשות המסים בוחנת ומתייחסת להערותיהם של הציבור והלשכות ופועלת מולם באופן תדיר ושוטף לבחינת הישימות והנטל שיש בכל אחד מהמקרים. במסגרת הליך החקיקה, רשות המיסים פועלת לפשט את החוק כמה שאפשר במסגרת המגבלות הקיימות תוך שמירה על האיזון שבין היעילות והקלת הנטל הבירוקרטי מחד ומנגד שמירה על הפרצות שיכולות להיות במקרים של ניצול לרעה.
2	מורכבות דיני המס	ישראל מדורגת במקום ה-17 בהיבט מס החברות, אך רק במקום ה-29 בהיבט מס החל על יחידים. במע"מ ישראל מדורגת במקום ה-12, ובמיסי נדל"ן ובמכסים ישראל מדורגת במקום העשירי. מדידה זו נסמכת על שורה ארוכה של מדדי תפעול ושירות המפורטים בדוח התחרותיות. עוד נמצא כי בדוח דירוג התחרותיות צוינה חולשה של מערכת המס בישראל בכל הנוגע למילוי טופסי דיווחים שנתיים של חברות: על פי תחשיב עורכי	**• רשות המיסים בישראל** ראה מענה לליקוי 1 לעיל.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המחקר, הזמן הנדרש בישראל למילוי טפסים אלו הוא בממוצע 110 שעות, הזמן הרב ביותר בכל 37 המדינות ה-OECD, שהממוצע בהן הוא 44 שעות. דוח דירוג התחרותיות הצביע גם על חולשות נוספות של מערכת המס בישראל ביחס למדינות ה-OECD, כך לדוגמה: שיטת מדרגות המס הנהוגה בישראל - מיסוי שכר העבודה כרוך בעלויות ציות. כך, לדוגמה, בשל שיטת המדרגות נדרש שכיר, במקרים מסוימים, לערוך "תיאום מס". מספר אמנות המס שישראל חתמה עליהן עם מדינות גומלות - נמוך יחסית - 58 בלבד, ואילו הממוצע של מספר האמנות במדינות ה-OECD הוא 75 אמנות למדינה. מומלץ כי לקראת חקיקת רפורמות מס תערוך הרשות כשגרה בדיקה רוחבית של כלל השלכות הרפורמה, לרבות על סיבוך מערכת המס, על עלויות הציות החלות על הנישום, על העלויות הכרוכות בהתאמת המחשוב הנדרשת, על ההיערכות המינהלית הנדרשת (למשל, הכנת טפסים נוספים ומחשובם) וכיו"ב. עוד מומלץ לרשות המיסים לשקול להקים ועדת קבע לבחינה סדורה של כל דיני המס, התקנות, ההוראות, נוהלי הרישום, הדיווחים, הביצוע וכל הכרוך במערכת המס, זאת כדי לקדם הליכים לפשט את מורכבות דיני המס ולהבהירם.	
3	רפורמת המס בנוגע למיסוי הכנסות מחו"ל של 'תושבי ישראל'	הרפורמה בנוגע למיסוי פעילות 'תושבי ישראל' בחו"ל לא הושלמה, ובכלים העומדים לרשותה - הרשות מתקשה לאתר את חייבי המס ולגבות את מלוא המס אותו חייבים 'תושבי ישראל' השוהים בחו"ל. מוצע כי נוכח הזמן שחלף ממועד רפורמת המס והבחינה הקודמת שעשו הגופים בנוגע להגדרת התושבות, והפערים הקיימים במבחני התושבות השונים של משרדי ממשלה ולצורך אחידות, שקיפות והוגנות, יבצעו רשות המיסים והבט"ל בחינה נוספת של	**• רשות המיסים בישראל** ביום 21.11.2021 פרסמה רשות המסים, את מסקנות הוועדה לרפורמה במיסוי הבין-לאומי. מסקנות אלו התגבשו במסגרת וועדה משותפת שהוקמה ברשות המסים בשיתוף עם הגורמים המשותפים בחקיקת המס וביניהם מינהל הכנסות המדינה, לשכות מקצועיות וכיוצא בזה. הדוח פורסם לציבור והוא עשה בחינה מקיפה של עקרונות המיסוי הבין-לאומי וביניהם גם הנושא האמור.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		האחדת קריטריונים בעניינים מהותיים כמו מבחני התושבות, שכן הגדרות שונות אלו עלולות להביא ליצירת פערים בין חבות המס של אזרחים במערכי המס השונים ובין הזכויות הסוציאליות הניתנות בידי הביטוח הלאומי. מומלץ כי הרשות תפעל להשלים את תהליך הרפורמה בנוגע למיסוי פעילות 'תושבי ישראל' בחו"ל. נוסף על כך, מומלץ כי הרשות תיזום, טרם גיבוש עמדתה והפצת מסקנותיה למקבלי ההחלטות, פנייה אל הציבור בבקשה לקבל את עמדותיו בנוגע לנושאים שבתחום המנדט שלה. זאת בשל השלכות הרוחב של הרפורמה במיסוי הכנסות מחו"ל, הנוגעת למספר רב של סוגי הכנסות ושל סוגי נישומים (ובכללם למשל, מבצעי "רילוקיישן"; נציגים של מוסדות ישראליים בחו"ל; יחידים בעלי הכנסות מחו"ל מנדל"ן או מפיננסים ועוד).	מסקנות אלו נמצאות בהליך חקיקה כיום במטרה להעביר את כלל המסקנות כחבילה אחת שמטפלת בכל היבטי המיסוי הבין-לאומי וזאת לאחר הסכמות עם הלשכות המקצועיות שמייצגים את הציבור. רשות המסים תפעל לקדם את החקיקה במסגרת הממשלה הקרובה. **• המוסד לביטוח לאומי** הביטוח הלאומי מסכים לכך שיש מקום, במצבים מסוימים, להאחדת קריטריונים בקביעת תושבות, וממתין לרשות המסים בנושא. חשוב לציין, כי הביטוח הלאומי הוסיף לאחרונה מידע ייעודי באתר האינטרנט באשר לזכויות וחובות של מי שיוצא לחו"ל למטרת "רילוקיישן" (עיתוק). הביטוח הלאומי זיהה כי המידע שהיה בקרב האוכלוסייה הרלוונטית לא היה אחיד ואף לעתים מטעה, ולכן יזם כאמור, פרסום מידע מקצועי לטובת ציבור המבוטחים, אשר יסייע להם להיערך מראש לקראת היציאה לחו"ל, ויבהיר להם את התנאים לתשלום דמי ביטוח.
4	נתוני הדרישה להגשת דוחות מס הכנסה	מצבת מפקחי מס ההכנסה קטנה בכ-20.6% בשנים 2012 - 2020, וזאת, על אף שבאותן שנים, היה גידול של כ-71% בדוחות אותם נדרשו להגיש חייבי הדיווח והצורך לטפל גם במאות אלפי דוחות להחזר מס שהגישו שכירים ששילמו מס ביתר. עוד עלה כי נכון לשנת 2020, 825 אלפי דוחות, המהווים כ-70% מהדוחות שנדרשו להגיש לרשות המיסים, הם של עצמאים אשר המס הנגבה מהם מהווה 6% מסך גביית המיסים הישירים והעקיפים בשנה האמורה.	**• רשות המיסים בישראל** רשות המסים בוחנת באופן שוטף את כמות כוח האדם המקצועי שמטפל שומתית בדיווחים השנתיים של הנישומים. כמו כן, הרשות פועלת באופן שוטף לפישוט הדיווחים למס הכנסה, לדוגמא: פתיחת האפשרות משנת 2019 להגיש באופן מקוון מלא, פרסום טופס 137 דיווח מקוצר לעצמאים בעלי הכנסות נמוכות מדוחות 2013. יצוין, כי רשות המיסים יזמה רפורמה לעסקים קטנים והכינה טיוטת חוק בנושא. הרפורמה תקל מאד

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי רשות המיסים תבחן את העלייה בהיקף הדיווחים הנדרשים של המגזרים השונים למול משאבי הפיקוח העומדים לרשותה ומועילותם לגביית המס בישראל. עוד מומלץ לבחון היקף ופישוט הדיווחים הנדרש ממגזרים, כגון: עצמאים אשר תרומתם לסך גביית המיסים נמוכה.	על הדיווח והגביה בתיקי עצמאים בעלי הכנסות נמוכות, ותקטין משמעותית את מספר התיקים שיידרשו להגיש דוח מס רגיל (לפי ההצעה הם יגישו דוח מס קצר).
5	שקיפות ומדידת ביצועים בתחום המס	רשות המיסים של ארצות הברית בוחנת באופן שוטף את עבודתה ואף מפרסמת את בדיקותיה לציבור הרחב ולמקבלי ההחלטות. למול זאת, משרד האוצר בישראל מפרסם באופן שוטף רק את היקף גביית המס ואת מידת העמידה בתחזיות המס, ללא נתונים הנוגעים לתפעול עבודת הרשות מול הנישום. אולם נתונים אלה אינם משקפים בהכרח יעילות של מערכת המס הואיל ו-88.5% מגביית מס הכנסה ומע"מ היא אוטומטית בדרך של ניכוי במקור, בלא מעורבות של רשות המס, ומושפעת בעיקר מנתונים מקרו-כלכליים. מומלץ כי הרשות תשקול לבצע מדידת ביצועים אפקטיבית ותבחן את האופן שעליה להביא את ממצאיה לפני הציבור. עוד מומלץ כי הרשות תפעל לפתח מתודולוגיות ולבנות בסיסי נתונים להערכת עלויות מינהליות ועלויות ציות, עלויות שהן חלק בלתי נפרד ממדידת יעילות של מערכת מס.	**• רשות המיסים בישראל** ברשות המיסים ההצעות הפנימיות לתיקון חקיקה ותזכירי חוק במיסים שמפורסמים לציבור כוללים סעיף המפרט את עלויות החקיקה, לרבות עלויות ציות ועלויות מינהלתיות (ככל שהן משמעותיות). בהצעות הפנימיות לתיקוני חקיקה מפורטים גם מסדי הנתונים ומקורות המידע עליהם הסתמכו התחשיבים ומתודולוגיות החישוב.
6	מחקר משווה: עבודת השומה של רשויות מס ברחבי העולם	מחד עולה כי בכמה מדדים נמוך דירוגה של רשות המיסים למול מדינות ה-OECD, דבר המשפיע על יעילותה בגביית מיסים. כך לדוגמה: (א) שיעור קטן מעובדי הרשות מטפל בעסקים גדולים - דירוג 29 מתוך 38 מדינות ה-OECD. (ב) שיעור קטן מעובדי הרשות המוקצים לביקורת או לגבייה ואכיפת חובות המס - דירוג 23. (ג) שיעור גבוה של עלויות הרשות ביחס לגביית המס שלה - דירוג 29. מאידך, עולה כי בכמה מדדים דירוגה של רשות המיסים	**• רשות המיסים בישראל** רשות המסים לומדת ובוחנת את עצמה בנושאים השונים, בין השאר על ידי השוואה למדינות ה-OECD באופנים שבהם מתנהלת רשות המסים כך לדוגמה, המדד של עלות גבוהה ביחס לגביה, יכול להיות מושפע מכך שהמכס (שאמון על תפקידים נוספים מעבר לגביית המס) הוא חלק מרשות המסים בעוד בחלק מהמדינות האחרות הוא אינו חלק מרשות המסים.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		גבוה יחסית למול מדינות ה-OECD. כך לדוגמה, לפי נתוני 2016 - 2017, היא דורגה חמישית - מתוך 17 המדינות שדיווחו בנושא - במספר הביקורות שהיא עורכת על כל 100 חברות פעילות. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר ולרשות המיסים לסקור את המקובל בעולם ולבחון את ההבדלים הרלוונטיים בין המדינות וללמוד ככל הניתן לקחים ותובנות לגבי השינויים הנדרשים ברשות המיסים לשם הגברת יעילותה. נתוני המחקר המפורטים, המציגים את נתוני כל מדינה בנפרד, עשויים ללמד על מדינות שמאפייניהן הייחודיים ביחס לנתון מסוים, עשויים להוות "סרגל" ("benchmark"), לרשות המס בישראל, אם בשל דמיון בהיקף האוכלוסייה, במבנה הדמוגרפי, במשקל סוגי המס השונים ביחס לתוצר המקומי הגולמי וכיו"ב.	
7	מחקר משווה: עבודת השומה של רשויות מס ברחבי העולם	עלה כי : (א) מספר "העובדים המשוקללים" ברשות המס בישראל גבוה ביחס לגודל האוכלוסייה בהשוואה לממוצע בכלל המדינות בשנת 2019, כלומר, כל עובד ברשות המיסים מטפל בפחות אוכלוסייה. בנוסף, בין השנים 2018 - 2019 ישנה ירידה של כ-2.6% בגודל האוכלוסייה בה מטפל עובד רשות המיסים בישראל למול עלייה בממוצע (1.5%) ובחציון (3.3%) ביתר המדינות שנבדקו. (ב) מספר "העובדים המשוקללים" ברשות המס בישראל הינו גבוה ביחס למספר התושבים בגיל העבודה (האוכלוסייה הנמצאת בגיל העבודה) בהשוואה לממוצע ולחציון ביתר המדינות שנסקרו. כך, לדוגמה, בשנת 2019 היה עובד רשות משוקלל לכל 622 תושבים בגיל העבודה, בעוד שביתר המדינות שנסקרו היה הממוצע - עובד על כל 1,652 תושבים והחציון עמד על עובד לכל 728 תושבים. יתר על כן, בין השנים 2018 - 2019 גדל שיעורם בישראל, בעוד שבמדינות שנסקרו (הממוצע והחציון) קטן מספרם של עובדי רשויות מס על כל תושב בגיל העבודה. (ג) עלויות	**• רשות המיסים בישראל** ראה מענה לליקוי 6 לעיל.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		התפעול של רשות המס בישראל, ביחס לגביית המס בישראל, גבוהות מהממוצע ומהחציון מהמדינות שנסקרו (בשיעור של 1.1 לעומת חציון של 0.7 וממוצע של 1 בשנת 2019). (ד) שיעור עלויות השכר מסך עלויות רשות המיסים בישראל נמוך מהשיעורים המקובלים בעולם. (ה) בשנת 2019 היה שיעור עלויות מערכות המידע מסך עלויות רשות המיסים בישראל גבוה ביחס לשיעורים המקובלים בעולם, ואילו בשנת 2018 היה נמוך ביחס לשיעור הממוצע בעולם. (ו) שיעור העובדים המוקצים לפעולות הליבה - ביקורות מס ויצירת תשואת מס בשומה - נמוך מהשיעורים המקובלים בעולם. כך, בשנת 2019, בישראל עמד שיעור זה על 25%, בעוד שחציון כל המדינות שנסקרו (לרבות ישראל) עמד על 30% והממוצע עמד על 31%. (ז) בשנת 2019 היה שיעור העובדים המוקצים לפעולות שעניינן אכיפת גביית המס נמוך מהשיעורים המקובלים בעולם, (7% בישראל לעומת 12% בממוצע ו-11% בחציון). (ח) כמחצית מעובדי הרשות הם עובדים ותיקים, שצברו ברבות השנים ידע וניסיון, שיעור גבוה ביחס למקובל בעולם (בשנת 2019 היו כמחצית מעובדי הרשות בעלי ותק של 20 שנה ויותר, בעוד שבשאר המדינות שנסקרו עמד על כ-40%). (ט) שיעור עובדי הרשות העוסקים בעסקים גדולים נמוך מהשיעורים המקובלים בעולם. (י) מספר הביקורות המבוצעות על חברות נמוך במידה ניכרת מהממוצע ב-17 המדינות שנסקרו אך גבוה מהחציון. (יא) בשנים 2016 - 2017 היה מספר הביקורות על יחידים בעלי עסק נמוך מאוד ביחס לממוצע במדינות שנסקרו ודומה לחציון. לפיכך, עולה כי ביחס למדינות שנסקרו, רשות המיסים בישראל, מקצה פחות תשומות ואמצעים לפעילות הליבה - שומות, ביקורות ואכיפה, בהשוואה למדינות שנסקרו. כך, בשנת 2019 היה שיעור העובדים המוקצים לפעולות שעניינן אכיפת גביית המס נמוך מהשיעורים המקובלים בעולם, (7% בישראל	

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לעומת 12% בממוצע). כמו כן, שיעור נמוך יותר מעובדי הרשות מוקצים לביקורות בעסקים גדולים (ב-2019 - 1.2% מתוך כלל עובדי הרשות למול ממוצע של 4.5% ב-50 מדינות שנבדקו). משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר ולרשות המיסים לסקור את המקובל בעולם ולבחון את ההבדלים הרלוונטיים בין המדינות וללמוד ככל הניתן לקחים ותובנות לגבי השינויים הנדרשים ברשות המיסים לשם הגברת יעילותה. נתוני המחקר המפורטים, המציגים את נתוני כל מדינה בנפרד, עשויים ללמד על מדינות שמאפייניהן הייחודיים ביחס לנתון מסוים, עשויים להוות "סרגל" ("benchmark"), לרשות המס בישראל, אם בשל דמיון בהיקף האוכלוסייה, במבנה הדמוגרפי, במשקל סוגי המס השונים ביחס לתוצר המקומי הגולמי וכיו"ב.	
8	מועילות הטבות מס ביחס ליעדי החקיקה	האומדן של סך הטבות המס גדל בארבע השנים 2015 - 2019 בכ-34%, מכ-50 מיליארד ש"ח בשנת 2015 לכ-67 מיליארד ש"ח בשנת 2019. חלק משמעותי מהגידול נבע בהטבות שניתנו לחיסכון פנסיוני ולקרנות השתלמות (כ-10 מיליארד ש"ח). בדוח משרד האוצר צוין גם כי בהיעדר בסיס נתונים מפורט ועדכני על ניצול הטבות המס, עריכת אומדני הטבות המס כרוכה באי-ודאות גדולה, שכן האומדנים מחושבים על פי נתונים חלקיים ובפיגור של כמה שנים ומקודמים לערכי שנת התחזית. במצב זה לא ניתן לבחון את האפקטיביות והתועלות של הטבות המס, מידת מימושן. כך גם נפגעת אמינות ההשוואה בין השנים בנושא היקף הטבות המס ולא מתקיים הליך לבחינת חלופות. בנוסף, הצעות התקציב לשנים הללו לא כללו כמה הטבות אשר לא נאמדו מבחינה כספית. לדוגמה: אומדן הטבת המס בגין מה שמכונה "חוק האנג'לים", הטבות הניתנות במסגרת חוקי עידוד לתעשייה, פחת מואץ, רווחי הון בבורסה, אופציות לעובדים במסלול ההוני, מכלול הפטורים	**• רשות המיסים בישראל** החקיקה בנושא הטבות מס במסגרת ההפרשות הסוציאליות, חוקי עידוד וכדומה, משתנה ומתעדכנת במהלך השנים בהתאם למטרה של המחוקק לצורך עידוד ענפים מסוימים או פעילויות מסוימות והכל בהתאם למדיניות הפיסקאלית הומניטארית של הממשלה. מדידת ההטבה באופן איכותי , מאוד קשה לאור הכלים המוגבלים שאינם מאפשרים את בחינת ההשפעה האמיתית, שהיא: מה היה מבוצע אילולא ההטבה ניתנה. למעשה המדידה כיום היא מדידה כמותית טכנית שאומדת את הפער בין המס המלא לבין המס המופחת ללא התחשבות בהשפעות אקסוגניות אחרות על המדידה. רשות המיסים בודקת מעת לעת חלופות להטבות בהתחשב במטרות ההטבה, ביעילות התפעולית להשגתן, בהתפתחויות בסביבת המיסוי הבין-לאומי, ובשיקולים מקצועיים אחרים.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הניתנים למוסדות ציבור" , פטור לעולים חדשים ולתושבים חוזרים על הכנסות מחו"ל, קרנות וגופים מוטבים בהסדר מס מיוחד, מס רכישה לנכים ולעולים חדשים. היעדרן הוסבר כך: בסיס הנתונים אינו מאפשר לאמוד את עלות ההטבה. מן הדברים עולה, כי תקציב המדינה בשנים האחרונות כולל הטבות מס בהיקפים של עשרות מיליארדי ש"ח, כך בשנת 2019 ההטבות הסתכמו בכ-67 מיליארדי ש"ח (כגון: הטבות לחיסכון פנסיוני ולקרנות השתלמות, הטבות במסגרת חוק לעידוד השקעות הון, הטבות מס על הכנסות מהימורים ועוד), אולם לא נערכה בדיקה בדיעבד אם ההטבות השונות אכן ניתנו לקבוצות האוכלוסייה שהמחוקק התכוון כי יקבלו אותן, ואם הן קידמו את היעדים שקבעה הממשלה. מרביתן של הטבות אלו הוכנסו לדיני המס לפני שנים רבות ומאז לא נערכה בחינת עומק של יעילותן בכלל ויעילותן של הטבות אלו ביחס לחלופות אחרות (למשל, עדכון מדרגות מס, מתן מענקים ישירים ועוד). לאור ריבוי סוגי הטבות המס והיקפן, בדיקה כזו מחייבת ניתוח בסיסי נתונים מפורטים לכל סוג של הטבה לפי פילוח של עשירוני הכנסה, מיקום גיאוגרפי וכיו"ב, בדיקת הפוטנציאל ביישום חלופות אחרות ועוד. אולם הדבר לא נעשה במשרד האוצר או ברשות המיסים. מתן הטבות מס בהיקף של כ-67 מיליארדי ש"ח נכון ל-2019 (כ-20% מסך גביית המס), ללא בדיקה עיתית של הלימה בין יעדי המחוקק לבין ההטבות שנתנו, עלולה לפגוע במועילות מערכת המס בכללותה. שהרי ביטולן או צמצומן של הטבות מס שראוי לבטל או לצמצם, או המרתן בעדכון מדרגות המס או במענקים ישירים, עשויים להרחיב את בסיס המס ובכך לתרום לחיזוק מערכת המס, להגדלת גביית המס וכפועל יוצא אף להפחתת שיעור המס בשל הרחבת בסיס המס. מומלץ כי משרד האוצר, ורשות המיסים בשיתוף פעולה עם המועצה הלאומית לכלכלה	הרשות ביצעה מחקר שבדק את אפקטיביות ההטבות והתועלת המשקית מהחברות המוטבות לפי חוק עידוד השקעות הון לשנים 2013-2018. רשות המסים מתייחסת באופן פרטני לכל הצעת חקיקה שעולה בין אם מהרשות ובין אם מחוצה לה ומחשבת את עלות ההצעה. למרבית ההצעות העולות יש מידע ובסיס נתונים עליהם ניתן להסתמך לצורך הכנת עלויות החקיקה. באשר לדוגמאות שהועלו בדוח, ביצעה רשות המיסים תחשיבי עלויות חקיקה במהלך השנים האחרונות: חוק האנג'לים, חוקי עידוד השקעות הון (תעשיה וחקלאות), פחת מואץ ועוד.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ומשרד הכלכלה והתעשייה, יבצעו הערכה מפעם לפעם, של ההטבות השונות הניתנות במסגרת דיני המס בישראל והחלופות האפשריות, ככל שיש כאלה, במטרה לבחון את השפעת ההטבות במשך השנים על השגת יעדי הממשלה בראייה של התועלת לכלל המשק ובהתאם יגבשו הצעות לשינוי מדיניות ככל שאלו נדרשים.	
9	מקרה בוחן: חוק עידוד השקעות הון	נוכח עלות הטבת המס השנתית בהיקף של כ-5 מיליארדי ש"ח ומעלה בשנים 2008 - 2018, יש חשיבות מכרעת להגשמת יעדי חוק עידוד השקעות הון. הועלה כי אחד מיעדיו המרכזיים - משיכת חברות תעשייתיות גדולות מחו"ל לארץ - לא הושג. מעבר לארבע החברות הגדולות, אשר נהנות שנים רבות מעיקר הטבת המס שבחוק, לא נוספו בעשורים האחרונים חברות גדולות חדשות. עוד הועלה כי מאז פעילותה של ועדת אנדורן, ועדה שפעלה בשנים 2014 - 2015 , לא נערכה בחינת עומק של יעילותו של חוק עידוד השקעות. יצוין כי לעיתים נערכת בחינה ספציפית להיבט מסוים בחוק, בתגובה להתפתחויות בתחום המיסוי הבין-לאומי המחייבות את מדינת ישראל, ככל המדינות, לגבש את עמדתה ביחס להתפתחויות אלו. מומלץ כי משרד האוצר, ורשות המיסים בשיתוף פעולה עם המועצה הלאומית לכלכלה ומשרד הכלכלה והתעשייה, יבצעו הערכה מפעם לפעם, של ההטבות השונות הניתנות במסגרת דיני המס בישראל והחלופות האפשריות, ככל שיש כאלה, במטרה לבחון את השפעת ההטבות במשך השנים על השגת יעדי הממשלה בראייה של התועלת לכלל המשק ובהתאם יגבשו הצעות לשינוי מדיניות ככל שאלו נדרשים.	**• רשות המיסים בישראל** החקיקה בנושא הטבות מס במסגרת חוקי עידוד וכדומה, משתנה ומתעדכנת במהלך השנים בהתאם למטרה של המחוקק לצורך עידוד ענפים מסוימים או פעילויות מסוימות. בימים אלו, נעשית רפורמה כללית בין-לאומית אותה מוביל ארגון ה- OECD לעניין הטבות המס בהיבט של הכלכלה הגלובלית והדיגיטלית וזאת בהמשך לפרויקט ה-BEPS. הרפורמה המכונה PILLAR 1+2 בוחנת את המיסוי הגלובלי הקיים בכל העולם ובוחנת את הכלים למנוע את המרוץ לתחתית בין המדינות וכיום ארגון ה-OECD נמצא בהליך העבודה על הנושא שלאחר סיום העבודה יפורסמו המלצות להמשך חקיקה והטמעה של הכללים הבין-לאומיים.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
10	היקפי כלכלה "שחורה"	רשות המיסים וגורמי האכיפה אינם מפרסמים באופן שוטף אומדני הפעילות בענפי הכלכלה הלא חוקיים השונים. כיוון שכך, אי אפשר לנתח את יעילות היקפי שיתופי הפעולה בין רשויות המס ובין גורמי האכיפה האחרים בכל אחד ממוקדי הכלכלה השחורה. לדוגמה, אי אפשר לדעת מהו ההיקף הכספי השנתי של שוק הסמים (כולל קנאביס לא חוקי) ועד כמה רשות המיסים, אם בכלל, פועלת למסות את שוק זה. מומלץ כי רשות המיסים ומשטרת ישראל ישתפו פעולה לצורך עריכת אומדנים בדבר היקפי ההון השחור בישראל בתחומים ובענפי הפשיעה השונים ויפעלו לפרסמם באופן שוטף. בחינה שוטפת עשויה לתרום לטיפול ממוקד, כזה שימקסם את גביית המס והחילוטים מפעילויות כלכליות לא חוקיות.	**• משטרת ישראל** מידע מתוך תיקי חקירה מגיע לרשות המסים במסגרת צח"מים (צוותי חקירה מיוחדים) משותפים. במקרים בהם אין צח"מ משותף אין ביכולתנו לספק את המידע, שכן אינו נאסף על ידי המשטרה. כלל המידע שנאסף מצוי ברשותה של רשות המיסים. במקרים בהם אין צח"מים משותפים, המשטרה רואה בחיוב יצירת ממשק שבאמצעותו יועבר מידע רלוונטי מתיקים בהם יש הרשעות, בכפוף למגבלות החלות על העברת המידע. **• רשות המיסים בישראל** בעולם פועלים ארגונים בין לאומים שונים שמפרסמים אומדנים ביחס להון השחור.
11	היקפי כלכלה "שחורה"	רשות המיסים בישראל מפרסמת הודעות לעיתונות על חלק ממבצעי הביקורת והאכיפה שלה, אך בשונה מארגונים מקבילים בעולם, דוגמת ה-IRS בארצות הברית וה-HMRC (Her Majesty's Revenue and Customs) בבריטניה, אין היא מפרסמת לציבור סטטיסטיקה סדורה ובת-השוואה על היקפיה השנתיים של פעילות זו. כך לא ניתן להתרשם ממידת היעילות של מבצעים אלו, וקיים קושי להשוות בין פעילות רשות המיסים בישראל בתחומי האכיפה והגבייה לאלו של מקבילותיה בעולם. עלה כי ברשות אין כוח אדם שמוקצה לטיפול שומתי בפשיעה חמורה לפי סיווג הפעילות הכלכלית הלא חוקית כפי שפורטו לעיל. כלכלה זו מצריכה טיפול משולב בסיוע גורמי אכיפה אחרים. מומלץ שרשות המיסים תשקול לפרסם מדי שנה את מספר החקירות הפליליות שביצעה, באילו ענפים כלכליים בוצעו ואת תוצאותיהן, וכן נתונים על היקף הגבייה בעקבות פעולות אכיפה.	**• רשות המיסים בישראל** במסגרת החלטה 549 הוקצו, תקנים ותקציבים לתוכנית לטיפול בתופעת הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022-2026. בנוסף, הוקמה ועדה לבחינת מערך המודיעין בשיתוף חברה חיצונית הכוללת המלצות לרכש טכנולוגי של מערכת אנליטיקה מתקדמת להיתוך המידע המצוי ברשות ובאינטרנט, רכש למידענות ועוד.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		עוד מומלץ שמשרד האוצר והרשות יבצעו עבודת מטה ייעודית לבחינה והקצאה מתאימה של תשומות כוח אדם וכלים טכנולוגיים לטיפול בתופעת הכלכלה השחורה.	
12	פער המס	בשנים 2008 - 2019 היה פער המס המצטבר במע"מ כ-96 מיליארד ש"ח. לדוגמה, בשנת 2019 היה פער המס 10.6 מיליארד ש"ח, כ-9.5% מפוטנציאל הגבייה לשנה זו. עלה כי שלא בהתאם לבריטניה המודדת את פער המס על כל מערכי המס, בישראל - מינהל הכנסות המדינה מנתח את פער המס בהקשר של מע"מ, כמקובל במרבית מדינות אירופה וכי בשנים 2008 - 2019 היה פער המס המצטבר במע"מ כ-96 מיליארד ש"ח. עוד נמצא כי פער המס בכל הנוגע למע"מ נמצא במגמת גידול וכי שיעורו עלה מ-8.1% בשנת 2008 ל-9.5% בשנת 2019. יצוין כי חציון פער במס במדינות אירופה עומד על 9.9% בשנת 2016. עוד הועלה כי רשות המיסים אינה בוחנת ומנתחת את פער המס, באופן שיאפשר להשקיע מאמצי פיקוח ואכיפה בהתאם, ובכך להביא להגדלת הכנסות המדינה. צמצום פער המס עומד בראש סדר העדיפויות של גופי מס בעולם ונמדד באופן רציף. המידע על פער המס מאפשר לרשויות לאתר מקטעים שבהם גלום מרב פוטנציאל גביית המס הנוסף, ובהם יש למקד את מאמצי הפיקוח והאכיפה של רשות המס. מומלץ כי רשות המיסים תעשה שימוש בניתוח פערי במס המופק ע"י מינהל הכנסות המדינה על מנת להפחית את פער המס בישראל וכי נתוני פער המס ילקחו בחשבון בעת גיבוש תכנית הגבייה והאכיפה של הרשות על מנת להביא להגדלת אפקטיביות פעולותיה. עוד מומלץ כי מינהל הכנסות המדינה במשרד האוצר יבחן גיבוש מודל פער מס לכלל מכלולי המס בישראל.	**• משרד האוצר -אגף הכלכלן הראשי - הכנסות המדינה, מחקר וקשרים בינלאומיים** (א) בריטניה היא היוצאת מהכלל בכך שהיא מודדת את פער המס בכל מערכי המס. אי לכך, נכון לומר כי "כמקובל במרבית מדינות אירופה , מינהל הכנסות המדינה מנתח את פער המס בהקשר של מע"מ. יש לציין שבהקשר זה בריטניה שונה ומודדת את פער המס של כל מערכת המס" (ב) הנתונים המוצגים בטבלה בעמוד 28 בדוח לא תומכים באמירה בעניין מגמת הגידול המוזכרת,. הנתונים מראים עליה וירידה בכל אחת מהשנים באופן שקשה לראות בו מגמה, מגמות לא נבחנות מהשוואה של שתי נקודות קצה כי אם בהסתכלות על כל הסדרה. בחינה גרפית של כל הסדרה תצביע על היעדר מגמה. ב-11 שנים שקדמו לשנת 2019 היו 5 שנים עם פער מס גבוה מב-2019, 5 שנים עם פער מס נמוך מב-2019 ושנה אחת עם אותו פער מס. (ג) יש לציין שבאמידת פער המע"מ בישראל, מנהל הכנסות המדינה משתמש במתודולוגיה דומה אך לא זהה למתודולוגיה האירופאית ולכן הנתונים לא ברי השוואה מלאה. כפי שהוסבר למבקר בעל פה, המשאבים העומדים לרשות מינהל הכנסות המדינה לא מאפשרים מימוש המלצה זו.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• רשות המיסים בישראל אחד הגורמים המרכזיים בפער המס במע"מ נובע מתופעת החשבוניות הפיקטיביות. בהסתמך על דיווחי העוסקים, רשות המסים פועלת לצמצם את פער המס במע"מ, הן באמצעות פעילות של יחידות האכיפה השונות (ביקורת, מודיעין וחקירות), פעילות הבאה לידי ביטוי בתכנית העבודה של הרשות, והן באמצעות שינויי חקיקה אשר יסייעו במניעת התופעה. שינויי חקיקה אלה כוללים בין היתר את השימוש בהיפוך החיוב במע"מ לענפים הנגועים החשבוניות פיקטיביות (ענפים שאותרו על סמך עבודות כלכליות) והן באמצעות מודל טכנולוגי מתקדם "הקצאת חשבוניות ישראל". כמו כן, הרשות פועלת לצמצם את פער המס באופן שוטף וזאת באמצעות שימוש בסמ"חים ייעודים במערכות השונות, כגון מערכת ה-BI במע"מ, לאיתור עוסקים חשודים. רשות המסים תפעל על סמך המודל של מנהל הכנסות המדינה, לזהות את המקומות בהם קיים פער מס וזאת כדי לשקול את הדרך האפקטיבית ביותר במאבקה של הרשות בתופעת החשבוניות הפיקטיביות.
13	פעולות הרשות להרחבת רשת הנישומים	בנוגע לפעולות הרשות להרחבת רשת הדיווח עלה (א) משלוח מכתבים לנישומים - בשנת 2014 נשלחו כ-131,000 מכתבים, ובשבע השנים 2015 - 2021 נשלחו כ-66,000 מכתבים במצטבר - 9,400 מכתבים מדי שנה בממוצע; סה"כ שלחה הרשות 197,314 מכתבים. (ב) תשובות נישומים - כ-23,070 (כ-12%) אנשים לא השיבו למכתבים אותם שלחה הרשות, מתוך 197,314 אנשים להם שלחה הרשות מכתב, אף שנשלחה להם תזכורת. לרשות אין נתונים כמה מהם טופלו במישור הפלילי או האזרחי; (ג) בדיקת שאלונים - הרשות לא בדקה כ-2,843 שאלונים (2%) שמילאו אזרחים מתוך 174,244 שקיבלה. לרשות אין ניתוח של	**• רשות המיסים בישראל** רשות המסים שלחה עד היום 197,983 מכתבים לאזרחים, שמתוכם ל-21,938 מכתבים אזרחים לא ענו. הרשות עושה מאמצים לאתר אוכלוסייה זו על אף הקושי, ונציגיה יוצאים לשטח לאיתורם פיזית. על בסיס הנתונים שהתקבלו במבצע "הרחבת רשת הנישומים", ומדובר באחוז הענות גבוה מאוד של 88.9%, מתבצעת עבודת אנליטיקה ונפתחו 88,357 תיקי שומה מתחילת המבצע וסך הגביה עומד על 5,581,279,617 ₪. כאמור לעיל, הוקמה וועדה לבחינת מערך המודיעין בשיתוף חברה חיצונית הכוללת המלצות לרכש טכנולוגי של מערכת

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הסיבות לכך: אם מדובר במחסור בכוח אדם, בכך ששאלונים נשלחו לאחרונה וטרם נבדקו וכיו"ב; (ד) פתיחת תיקים - סך הכול נפתחו כ-85,000 תיקי מס לאחר שנשלחו המכתבים. הואיל וכאמור לעיל, כ-43,000 תיקי מס נפתחו לאחר שליחת המכתבים בשנת 2014, עולה מכך כי כ-42,000 תיקי מס נפתחו בשנים 2015 - 2021 - כ-6,000 תיקי מס מדי שנה בממוצע; (ה) גביית מס - סך גביית המס לאחר שליחת המכתבים היה כ-4.94 מיליארד ש"ח - כ-3.7 מיליארד בגין גביית מס שנרשמה לאחר מאי 2017, כאמור לעיל - כ-800 מיליון ש"ח לשנה בממוצע, בתקופה יוני 2017 - דצמבר 2021; (ו) גבייה לתיק - סך ממוצע גביית המס לתיק היה כ-58,000 ש"ח לתיק מס (חלוקה של כ-4.94 מיליארד ש"ח בכ-85,000 תיקי מס). ואולם, אין מידע מרוכז בדבר מספר שנות המס שנגבו בכל תיק מס (השנה השוטפת ושנות מס קודמות); (ז) נתוני נדל"ן של נישומים - כמעט מחצית מהמכתבים נשלחו כיוון שנמצא סימן מחשיד הקשור בבעלות על נדל"ן. מהם כ-82,000 נישומים השיבו, ולכ-35,000 מהם נפתח תיק מס. סך גביית המס מהם בכל השנים 2014 - 2021 היה כ-1.5 מיליארד ש"ח. אין מידע בדבר היקף החיובים למפרע במס בגין הכנסותיהם מנדל"ן (השכרות לטווח קצר או לטווח ארוך); (ח) ניתוח אנליטי של תוצאות המבצע - לרשות אין מערכת מידע אנליטית אשר ביכולתה לפלח את ההכנסות לפי שנים, לפי מספר מקבץ המכתבים, לפי חיוב במס בשנות המס או לפי חיוב המס בגין שנים קודמות. בנוסף, עלה כי סך גביית המס בהמשך לשליחת כ-197,000 מכתבים בשנים 2014 - 2021 היה כ-4.94 מיליארד ש"ח - מתוכם כ-3.7 מיליארד בגין גביית מס שנרשמה לאחר מאי 2017, כאמור לעיל - כ-800 מיליון ש"ח לשנה בממוצע, בתקופה יוני 2017 - דצמבר 2021. עם זאת, כ-23,000 מקבלי מכתבים לא השיבו וכן עלו פערים בבדיקת המענים שהתקבלו	אנליטיקה מתקדמת להיתוך המידע המצוי ברשות ובאינטרנט, רכש למידענות ועוד.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ובניתוח אנליטי של פילוח תוצאות שליחת המכתבים לפי שנים. כן, עלה כי לרשות אין נתונים כמה מהם טופלו במישור הפלילי או האזרחי. מומלץ כי הרשות תפעל למיצוי קבלת המענים מכלל מקבלי המכתבים ותפעל לפיתוח מערכות מידע נוספות המבוססות על בינה עסקית אשר יסייעו בהרחבת בסיס המס.	
14	היקף בדיקת השומה של דוחות מס הכנסה	נכון לנובמבר 2021 היו סה"כ 1,252,377 תיקי נישומים פעילים החייבים בדיווח ו-781,650 תיקים לא פעילים של עצמאים וחברות. בנוסף, היו 1.25 מיליון תיקי שכירים שאינם חייבים בדיווח - תיקים להחזר מס ששולם ביתר. בנוסף, בשנים 2017 - 2019 בוצעה בדיקת שומה לכ-1.5% עד 2% מתיקי המס הפעילים שהוגשו בהם דוחות מס הכנסה שנתיים. מנתונים אלו עולה כי שיעור הטיפול השומתי נע בין כ-1% בתיקי עצמאים וכ-3% בתיקי חברות וכי במשך השנים ירד מספר התיקים שטופלו מכ-19.7 אלפי תיקים ב-2017 ל-17 אלפי תיקים ב-2019. עוד עולה פער בין מיקומם הפיזי של המשרדים, שכמעט כולם הוקמו לפני עשרות שנים, ובין אזורי המסחר והתעשייה שהתפתחו בארץ מאז, בעיקר במרכז הארץ. שיעור של כשני שליש מהתיקים הנבדקים מרוכז ב-12 משרדי שומה מסוימים (בעיקר באזור המרכז), מתוך סה"כ 26 משרדים (לרבות המשרד המשולב). על מנת להקל את הנטל הבירוקרטי המוטל על האזרחים, להמשיך לשפר את השירות לציבור, לחלק את הנטל המוטל על המשרדים באופן מידתי ולהשלים את מהלך שיוך התיקים, מומלץ כי רשות המיסים תבחן את תחומי פעילות המשרדים לאור פיזור המשרדים ותתאים את תחומי אחריותם ופעילותם לאופי הנישומים הפועלים בסמיכות אליהם, בלי לפגוע בשירות הניתן בפריפריה.	**• רשות המיסים בישראל** בשנת 2019 החל מהלך של שיוך תיקים והגדרת תחומי השיפוט החדשים שנועד לתת שירות מיטבי לאזרחים, בסמוך למקום מגוריהם, ולאפשר ביצוע ביקורות ופעולות אכיפה על ידי המשרד שהיישוב נמצא בתחום שיפוטו. כוח האדם המקצועי בכלל משרדי השומה ערוך לטפל במנעד רחב של עסקים. ושירותים רבים ניתנים כיום באופן מקוון, דבר המפחית את הצורך בהגעה למשרד השומה. כמו כן, במשרדי רשות המסים ברחבי הארץ פועלים מרכזי מידע, שירות ומשאבים (מש"מ), שניתן לקבל בהם שירות בתור מקוצר. בנוסף, קיים מרכז המידע ושירות הטלפוני הנותן מענה לפניות הציבור בנושאים כגון: תיאום מס באינטרנט, ניכוי מס במקור באמצעות האינטרנט, דיווח ותשלום באינטרנט, תביעות למענק עבודה (מענק הכנסה, מס הכנסה שלילי) ועוד.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
15	חלוקת המס לפי מחוזות גיאוגרפיים	עלהכי באזור תל-אביב מרכז מתגוררים כ-40.7% מהאוכלוסייה, המשכורת הממוצעת באזור זה מסתכמת בכ-13,000 ש"ח ברוטו (לא מתוקננת) ומתוכם 44% משלמים מס הכנסה. תושבי אזור זה משלמים כ-61% מתשלומי המס הישיר ברמה הארצית. לעומתם, תושבי אזור "פריפריה" מהווים כ-31% מהאוכלוסייה והכנסתם הממוצעת ברוטו עומדת על כ-8,800 ש"ח, רק 32% מהם מגיעים להכנסה החייבת במס, והם משלמים 17% מסך תשלומי המס הישיר שברמה הארצית. עוד עלה כי בשנת 2019 הסתכמה תוספת המס ב-16,773 תיקי מס שערכו משרדי השומה בכ-14.78 מיליארדי ש"ח (ללא תיקים המוגדרים "אחרים"), וכי תיקי חברות מהווים כ-37% מהתיקים שטופלו במשרדי השומה, אך תוספת המס בהם מהווה כ-66% מסך תוספת המס. בעוד שתיקי העצמאים מהווים כ-38% מהתיקים שטופלו במשרדי השומה, אך תוספת המס בהם מהווה רק 9% מסך תוספת המס. עלה כי הנתונים אותם אוספת הרשות אינם מאפשרים לה לאמוד את תשואת המס הממוצעת והשעתית בתיקי מס הכנסה לפי סוגם, מורכבותם, שעות העבודה שהושקעו בהם, באופן שיאפשר לה לנתח ולאתר בחירת תיקים לביקורת על בסיס פרמטרים רחבים. עוד עלה כי רשות המיסים לא בדקה במודל אמפירי כמה מתשואות המס בגין הפסדים אכן באות לידי ביטוי בגביית מס בפועל בשנים שלאחר מכן. כלומר, כמה מהעסקים שצברו הפסדים נעשו רווחיים לאחר מכן והחלו לשלם מס. מומלץ כי הרשות תאסוף באופן ממוחשב את כלל המידע הדרוש לה, וכי היא תנתח מידע זה באופן שיביא לבחירה מיטבית של תיקים בעלי פוטנציאל חיוב וגביית מס גבוהים, תוך מתן שיקול גם להגברת ההרתעה וציות על כלל הנישומים, ותעשה שימוש במידע זה גם לצורך שיוך וטיפול בתיקים בהיבטים של סוגי נישומים, פוטנציאל מס, הקצאת תשומות כוח אדם למשרדי השומה.	**• רשות המיסים בישראל** רשות המיסים מפרסמת דוח פנימי מנהלי על בסיס רבעוני ושנתי. הדוחות מפורטים ברמה הארצית וברמת המשרד ומציגים את תוספות המס והקטנת הפסדים, כמות תיקים ושומות, כמות שעות מושקעות, במערך מס הכנסה ובמערך הניכויים, לפי פרמטרים של גודל תיק, סוג תיק (חברות ועצמאים), סוג שומה. בנוסף, תיק ביקורת ממוחשב נותן מענה לחלק מהנושאים שצוינו בדוח ברמת התיק כגון: מספר הסוגיות המקצועיות, מספר דיוני השומה, עריכת ביקורת פיזית בעסק ועוד. בנוסף לאמור לעיל, כחלק מהמשך אפיון תיק ביקורת ממוחשב אשר בתכנית העבודה, נבחנות האפשרויות ליצירת כלים סטטיסטיים מיטביים, בהתאם למשאבים ולכלים הטכנולוגים בשע"ם. הרשות משתמשת בנתונים ומאגרי המידע הקיימים ברשותה, לצורך בחירה מיטבית של תיקים לתכנית העבודה - ראה הרחבה בנושא במענה לליקוי 17.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
16	תוצאות בדיקת השומה של דוחות מס הכנסה	בשנת 2019, הייתה תוספת המס בשלב א' כ-9.15 מיליארד ש"ח מתוך סה"כ 15.1 מיליארד ש"ח תוספת מס (כ-61% מתוספת המס) וכי בשלבי השומה המאוחרים, תוספת המס הממוצעת גדולה יותר מאשר תוספת המס הממוצעת בשלב א'. מכאן אפשר ללמוד כי חלק ניכר מערעורי הנישומים על שומת שלב א' נוגע לסוגיות שהמס השנוי במחלוקת בהם בין הנישום לפקיד השומה גבוה יחסית. עוד עולה כי 97% מהשומות אותן סגרה רשות המיסים מקורן בשומות על פי הצהרת הנישום (45%) ושומות בהסכם (52%). תוספת המס הממוצעת בשומות על פי הצהרת נישום הייתה 1,186 ש"ח, ותוספת המס הממוצעת בשומה בהסכם בשלבים א' ו-ב' הייתה 326,249 ש"ח ו-473,265 ש"ח. תוספת המס הממוצעת הגבוהה ביותר הייתה בשומות לאחר צו והסתכמה בכ-5.95 מיליון ש"ח. כמו כן, עלה כי רשות המיסים אינה יכולה לאתר את שחיקת המס, או לחלופין, את תוספות המס, בשלבי השומה השונים לאותו נישום, זאת הואיל ונתוני הרשות בנוגע לכל שומה סופית כוללים רק את שלב השומה האחרון. כך לדוגמה, אי אפשר להשוות בנוגע לשומה שיצאה לאחר שהוגש ערעור לבית המשפט, כהסכם מס בין הרשות לנישום, בין סכום המס בשומה הסופית ובין סכומי המס שנקבעו בנוגע לה בכל אחד משלבי השומה הקודמים. מומלץ כי הרשות תנתח ברמה רוחבית את תשואת המס בכל אחד משלבי השומה השונים ותאתר שלבים בהם תשואת המס נשחקת, דבר זה יאפשר לה לייעל את עבודת המפקחים, יחידות השומה ומשרדי השומה. שילוב ניתוחים אלו עשוי לתרום למיקוד טיפול השומה בכל אחד מסוגי התיקים ומיצוי פוטנציאל המס הגלום בהם.	**• רשות המיסים בישראל** רשות המסים עורכת ניתוחים סטטיסטיים שונים מעת לעת וכל הנתונים שהועלו על ידי המבקר ברמת התיק הבודד ניתן לראות. עם זאת, לא ניתן להפיק את הנתונים ברמה רוחבית סטטיסטית. אחוז התיקים שמגיע לשלב ב' הוא זניח ועומד על כ-5% ומשיקולי עלות מול תועלת הרשות לא מוצאת לנכון לפתח אפשרות שכזאת (מדובר בפיתוח מורכב בשע"ם) - ראה מענה לליקוי 17.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
17	ניתוח תשואת המס ללא צווי מס	מחד, מספר מועט של תיקים מניב את מרבית תשואת המס, כך, העשירון העליון במדרג תשואת המס בגין שנת המס 2019 כלל 1,678 תיקים, ותשואת המס הכוללת בהם הייתה 12.03 מיליארד ש"ח - כ-90% מסך תשואות המס בשנה זו. ומאידך, אין אפשרות מעשית לבצע ביקורות על כלל סוגיות המס האפשריות בחלק משמעותי מהעסקים, כתוצאה ממגבלת משאבי הפיקוח העומדים לטובת הרשות. עלה כי הרשות לא גיבשה מודלים נפרדים לטיפול בנישומים בהתאם לגודלם, לתחומי פעילותם ולמאפייניהם, בדרך שתאפשר השאת תשואת מס מרבית לצד חיזוק הבקרה וההרתעה של הרשות כלפי כלל העסקים במשק. מומלץ כי הרשות תגבש מודלים נפרדים כדוגמת מודלים לטיפול בעסקים לפי גודלם או לפי סוגי הפעילות שלהם, תוך השלמת מהלכים פנים-ארגוניים תומכי שומה, ובכללם שדרוג מערכות כריית המידע והידוק הקשר התפעולי בין אגפי המס.	**• רשות המיסים בישראל** במאגרי המידע של רשות המסים קיים מידע רב המונגש בדרכים הבאות: מחלקת מערכות BI הובילה בנייה של 2 מערכות תומכות בקבלת החלטות בשומה ובניכויים: ניכויים BI ושומה BI. (מערכת ניכויים BI עלתה לאוויר במחצית השנייה של שנת 2016 ומערכת שומה BI עלתה לאוויר בתחילת 2021). במערכות הנ"ל עושים שימוש הן במטה רשות המסים והן ביחידות השדה כדלהלן: • משמשות את המטה ואת הרכזים בחוליות השומה וניכויים לבחירת תיקים פוטנציאליים לטיפול לתוכניות העבודה (בחירת מטה ושדה). • הבחירה מבוססת על איתור תיקים עם בקרות מובנות וחריגויות שאמורות לתרום לתשואות מס גבוהות יותר בעת הטיפול בתיקים. • מהוות ארגז כלים למפקחים בעת טיפול בתיקים שנבחרו עבורם. • משמשות את היחידה הארצית לשומה בהתכתבות לבחירת תיקים לטיפול ביחידה. • משמשות את יחידת שילוב נתונים לבחירת תיקים לטיפול ביחידה. לסיכום, רשות המסים עושה שימוש רב במאגרי המידע באמצעות מערכות ה-BI על מנת להפיק ערך מוסף ותועלות מהנתונים. בעת בחירת תיקים לתכנית העבודה בשומה, על ידי המטה מזה מספר שנים וללא קשר לדוח המבקר, רשות המסים משתמשת במידע הקיים במאגריה, כולל הצלבת נתונים ומציאת חריגויות. לצורך כך, קיים שיתוף פעולה בין החטיבות השונות ברשות כגון: יחידת הדאטה המפתחת מודלים שונים לבחירת תיקי חברות

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			ותיקי עצמאים, המחלקה הכלכלית, מחלקת מערכות ה-BI וגורמים מקצועיים נוספים.
18	טיפול שומה בתיקים שמטה הרשות הקצה לביקורת	על פי הנחיות הרשות, "תיקי המטה" נדרשים להוות 20% מכלל התיקים שהמשרדים נדרשים לטפל בהם. עלה כי לרשות המיסים אין נתונים זמינים על תיקי המטה שטופלו בפועל במשרדי השומה, ואין לה מידע זמין על המידה שהטיפול בתיקי מטה עמד ביעדים; על תשואת המס בתיקי המטה ביחס לתיקי השדה וכיו"ב. לרשות גם אין נתונים זמינים על תיקי השדה שנכללו בתוכנית העבודה ולא טופלו. מומלץ כי הרשות תפתח מדד מחשובי למעקב אחר תיקי המטה, ובכלל זה אחר הכנסתם לתוכנית העבודה, טיפול השומה בהם הלכה למעשה ותוצאות הטיפול בתיקים אלו. בדרך זו, ניתן יהיה גם לבדוק את יעילות בחירת תיקי המטה.	**• רשות המיסים בישראל** ברשות המסים קיים צוות עבודה לבחירת תיקי מטה משנת 2014, בראשות מנהלת מחלקת פיקוח ובקרה בחטיבת השומה. הצוות כולל רכזי חוליות ממשרדי השומה (מתחלפים כמעט כל שנה), עובדי מטה ברשות המסים מהמחלקות: כלכלית, מקצועית, מערכות BI, יחידת הדאטה ופיקוח ובקרה וכן עובדי חטיבת השומה בשע"ם. בכל שנה נקבעים הקריטריונים לבחירת תיקי מטה על ידי הצוות אשר בוחן את הקריטריונים לפיהם הוכנסו התיקים לתכנית העבודה בשנים האחרונות, מקבל את חלקם, משנה אחרים ומוסיף קודי מהות חדשים. זאת על סמך נתוני התשואות של תיקי המטה אשר טופלו. בכל שנה מתפרסמת ביום 1 בינואר, הוראת ביצוע תכנית העבודה בתחום השומה ובה הסברים מפורטים אודות הקריטריונים לפיהם התיקים מוכנסים לתכנית העבודה בשנה הספציפית והנחיות נוספות. יודגש, כי לרשות המסים ישנם כלים מיטביים למעקב אחר תיקי מטה שטופלו והיא עושה בהם שימוש בהתאם לצורך.
19	קנס גירעון	בהליך השומה המתבצע ברשות המיסים, מטה הרשות אינו מבצע בדיקות של היקף קנסות הגירעון בהשוואה להיקף הגירעונות ואינו בוחן את הסיבות שבגינן לא הוטלו הקנסות באותם מקרים שבהם התקיימו התנאים להטלת קנס גירעון. כן עלה כי רשות המיסים לא קבעה הנחיות למפקחי המס ולכלל המייצגים והנישומים באילו מקרים תיחשב התנהלות הנישום כזאת העולה לכדי התרשלות.	**• רשות המיסים בישראל** לדעת הרשות, אין טעם בביצוע בדיקות של היקף קנסות הגירעון בהשוואה להיקף הגירעונות מכיוון שגרעון לבדו אינו סיבה מספיקה להטלת קנס גרעון.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי הרשות תקבע ותפרסם הנחיות כאמור בנוגע להפעלת קנס הגירעון במקרים המתאימים ותפעל לפתח אמצעים ממוחשבים למדידת השימוש בסנקציה זו.	סעיף 191(ב) לפקודה מקנה לפקיד השומה שיקול דעת להטיל קנס על גרעון בשיעור של 15% מסכום הגרעון, במקרה בו הנישום לא הוכיח להנחת דעתו של פקיד השומה שלא התרשל. סעיף 191(ג) לפקודה מקנה למנהל שיקול דעת להטיל קנס בשיעור של 30% מסכום הגרעון, כאשר קיימים לדעתו טעמים סבירים כי הגרעון נוצר במזיד ומתוך כוונת הנישום להתחמק מתשלום מס. סעיף 191(ג1) לפקודה מסמיך את פקיד השומה להטיל קנס על גרעון בשיעור של 30% מסכום הגרעון, כאשר סכום הגרעון עולה על 500 אלף ₪ בשנה, אם הגרעון נובע מאחת הסיבות המנויות בסעיף זה. לפיכך, לא ניתן לערוך בדיקה ממוחשבת לגבי כלל המקרים בהם קיים גרעון - אלא יש לבחון כל מקרה לגופו - האם קיימת התרשלות או מזיד או שמתקיימים התנאים בסעיף 191(ג1) לפקודה. לרשות המסים יש כלים למדידת השימוש בסנקציה זו ובנוסף, קיימת טיוטת הנחיה בנושא הנמצאת בשלבים סופיים לפני הפצתה.
20	סוגיות עקרוניות בהליכי שומה	מניתוח נתונים חלקיים שהזינו בשנת 2021 מפקחי המס מ-18 משרדי שומה למערכת הממוחשבת לניהול תהליך הביקורת הממוחשב, עולה כי עיקר הטיפול של מפקחי המס במשרדי השומה מתרכז בסוגיות כמו ביקורת הוצאות והפרשות חשבונאיות (31.7%), דיווח על עסקת רווח הון (14.2%), ביקורת הכנסות (11.2%), שינוי מודל עסקי / אקזיט (10.9%) וטיפול ביתרות חובה של בעלי מניות (5.6%). בהקשר לטיפול השומתי נמצאו הליקויים הבאים: (א) איכות השומות: עלה כי בטופסי השומה המשמשים את מפקחי המס אין הבחנה בין גבייה ריאלית של מס ובין חיובי שומה שאינם משקפים בהכרח תוספת מס. (ב) שיוך	**• רשות המיסים בישראל** ביקורת המס המבוצעת על ידי מפקחי המס ברשות המסים תלויה בין היתר באיכות תוצרי העבודה, במשרדים העומדים לרשות המפקחים ובידע המקצועי שלהם. על מנת להביא ולשמר את העובדים הטובים, המומחים והבקיאים, רשות המסים נדרשת להתמודד עם המגזר הפרטי העסקי בתחרות שבה המשאבים של רשות המסים מוגבלים לאור היותה מערכת ציבורית ועל כן פלח האוכלוסייה של מפקחי השומה בעלי ניסיון מצטבר מוגבל, וזאת מבלי לגרוע מאתגרי הגיוס של בעלי השכלה רלוונטית לשורותיה של רשות המסים לאור ההתפתחויות בשוק העבודה.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		תוספות המס מכמה שנות מס לשנת מס אחת: לעיתים, משויכות כלל התוספות בשומות ביחס להכנסות המוצהרות לאחת השנים שנבדקו - על פי רוב לשנה האחרונה. כך מוקטנים באופן מלאכותי סכומי ההצמדה והריבית על תוספת השומה שנקבעה בגין השנים הקודמות. (ג) מנגנון לאיתור שומות הדדיות: עלה כי במערכי השומה אין בקרות אוטומטיות לאיתור שומות הדדיות. מומלץ כי הרשות תבחן הטמעת מנגנונים שיאפשרו לבדוק מדדים שונים הקשורים לאיכות השומות: גבייה ריאלית של תוספת מס, הקדמת מס, תיקון טעויות וכיו"ב אשר יסייעו בבחינת הטיפול בסוגיות האמורות על ידי מפקחי המס ותבחן דרכים להגברת הבדיקות של סוגיות מס מורכבות ע"י מפקחי המס, כמו חוק העידוד, מחירי העברה ושינוי מבנה, בהתאם לתיעדוף שיקבע על ידה. נוסף על כך, מומלץ כי הרשות תפעל לבנות מודל לאיתור אוטומטי של שומות הדדיות ולעיגון נוהל למעקב אחר הטיפול בשומות אלו.	עם זאת הרשות עושה מאמצים משמעותיים להכשיר ולהדריך את כוח האדם ולשמרו. לאור זאת יוצא שהטיפול בסוגיות המורכבות מצומצם ביחס לטיפול בסוגיות השוטפות והפשוטות. במסגרת תכנית העבודה השנתית, מוקדשים משאבים ואמצעים לטיפול גם בסוגיות ובתיקי המס המורכבים וגם באלה הפשוטים מתוך מטרה לגעת בכמה שיותר מסוגי האוכלוסייה והתיקים השונים הקיימים תוך ניצול והקצאה של כוח האדם באופן היעיל ביותר לצרכי המערכת. בנוסף, המחלקות השונות בחטיבה המקצועית ברשות, מעניקות ליווי במשרדי השומה בטיפול בתיקים בין היתר ובעיקר בסוגיות המורכבות, על מנת לטפל גם בסוגיות ובתיקי מס מורכבים.
21	מודל התגמול במס הכנסה	בחלק מהמשרדים (4 מתוך 7) נרשמה עלייה ניכרת בתוספת המס שנאמדה בכ-1.4 מיליארד ש"ח בהשוואה בין שנת 2015 לשנת 2021, אולם במשרדים ירושלים 1, תל אביב 4 וכפר סבא חלה ירידה בתוספת המס שנאמדה ב-512 מיליון ש"ח. סה"כ הסתכמה תוספת המס ב-7 משרדים אלו בכ-904 מיליון ש"ח המהווים גידול של כ-19.7% בין השנים 2015 - 2021. עם זאת, יובהר כי הליכי העבודה בשומה אינם הגורם היחיד שהשתנה בין השנים, ויתכן שחלק מהגידול נעוץ בסיבות אחרות, כמו גידול בתוצר הלאומי הגולמי. הועלה כי מינואר 2016 ועד ינואר 2020, במשך 5 שנים, עובדי משרד ת"א 4 קיבלו שכר עידוד מרבי וקבוע (ללא מדידה) בשיעור של 25%. מספטמבר 2016 ועד ינואר 2020, במשך יותר משלוש שנים, קיבלו עובדי המשרדים כפר סבא, רמלה וירושלים	**• רשות המיסים בישראל** גובשה שיטת שכר עידוד חדשה על ידי צוות של עובדי שדה ומטה, השיטה מותאמת לתהליכי העבודה החדשים והוטמעה במלואה עד לסוף 2021.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		2 שכר עידוד מרבי וקבוע (ללא מדידה) בשיעור של 25%. עוד הועלה כי נכון ליולי 2022, טרם נקבע והוטמע מודל תגמול חדש במשרד השומה פשמ"ג תל אביב ויחידות פשמ"ג חיפה ופשמ"ג ירושלים שהם יחידות מרכזיות מבחינת ההיקפים הכספיים של התיקים המנוהלים ותשואת המס המופקת בהם ופועלים לפי מודל שכר העידוד הישן. מומלץ כי הרשות תפעל ליישום השיפורים הנדרשים בטיפול השומתי במשרדי השומה לשם הגברת יעילות פעילותה.	
22	מודל התגמול במע"מ	העובדים במשרדי מע"מ שצורפו לפיילוט לפי שיטת מודל התגמול החדש, קיבלו ממועד צירופם לפיילוט ועד דצמבר 2021 פרמיה קבועה בשיעור מרבי ללא הלימה ליעדי הנהלת הרשות ותוצאות עבודתם. כך לדוגמה, בין השנים 2016 - 2021, העובדים במשרדי מע"מ בפתח תקווה ובנתניה שצורפו למודל התגמול החדש בינואר 2016, קיבלו פרמיה קבועה בשיעור מרבי של 25% במשך 6 שנים.	**• רשות המיסים בישראל** החל מחודש 1/2022 כל משרדי המע"מ נכנסו למודל התגמול החדש המבוסס על מתווה מקנזי, ונכון להיום כל מבקרי החשבונות מתוגמלים על בסיס ביצועים, הישגים ועמידה ביעדים.
23	תוצאות בדיקת השומה של דוחות מס הכנסה - סיכום	ממצאי הפרק מעלים כי ליקויים בתהליך הטיפול השומתי במשרדי השומה, הן בשל חוסר בהנחיות של מטה הרשות, והן בשל אי-יישום הנחיות הרשות ודיני המס במשרדי השומה. כך לדוגמה: (א) הרשות לא גיבשה מודלים נפרדים לטיפול בנישומים בהתאם לגודלם, תחומי פעילותם ומאפייניהם. (ב) משרדי השומה אינם מטפלים במספר תיקי המטה שהועמדו לטיפולם בהתאם להנחיות הרשות. (ג) הרשות לא בוחנת את הטלת קנס הגרעון בכל השומות בהן נדרש להטיל קנס בהתאם לפקודה. (ד) הרשות לא העמידה לרשות מפקחיה, כלים המציפים חשש להעלמת מס בסוגיות מורכבות, ואלו מטפלים בסוגיות מס פשוטות שאינן מצריכות ידע והבנה מעמיקים ברזי הפקודה. (ה) בחלק ממשרדי הרשות חלה	**• רשות המיסים בישראל** ראה מענה לליקוי 19 לעיל.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ירידה בתוספת המס בשומה, אך, הרשות לא בחנה את תהליכי השומה בכלל יחידותיה. (ו) הרשות לא הפעילה מודל שכר עידוד עדכני לכלל עובדיה ההולם את הפיילוט שערכה עד לסוף שנת 2021. מומלץ כי הרשות תפעל ליישום השיפורים הנדרשים בטיפול השומתי במשרדי השומה לשם הגברת יעילות פעילותה.	
24	הליכים משפטיים בתחום המס בישראל	נתוני הרשות נכון לחודש יוני 2020 בנוגע לניהול תיקים בבתי משפט בשנים 2012 - 2019: בתחילת שנת 2012 היה מספר השומות שהוציא אגף מס הכנסה לאחר תחילת הליך משפטי אזרחי (במהלך דיון בערעור שומות או לאחר מתן פסק דין, להלן - שומות 11) - 3,578 שומות; בתום שנת 2019 היו 2,207 שומות כאלו. סכום המס השנוי במחלוקת בשומות אלו היה כ-22.5 מיליארד ש"ח, ואילו בשנת 2012 הוא היה כ-16 מיליארד ש"ח. עלה כי, נכון למועד סיום הביקורת לא הוספו על ידי הנהלת בתי המשפט תקני שופטים ייעודיים לתיק מיסים בבית המשפט השלום בתל אביב ושופט ייעודי נוסף לבית משפט השלום מחוז מרכז, ובהתאם ריכוז תיקי המס אצל שופטים אלה עלה. מומלץ כי הנהלת בתי המשפט תפעל להקצאת שופטים ייעודיים לתיקי מיסים לריכוז התיקים ביניהם בכדי לייעל הטיפול.	**• הנהלת בתי המשפט** הנהלת בתי המשפט יחד עם מנהל רשות המיסים ניסתה לקדם מול משרד האוצר תוספת תקני שופטים ייעודיים לתיקי מיסים. לצערנו מהלך זה לא צלח. כידוע, מערכת בתי המשפט מתמודדת עם עומס מתמשך ומקצה את תקני השיפוט התוספתיים שלה בהתאם לבחינת הצרכים ותעדופם. נוכח האתגרים הרבים עימם מתמודדת המערכת ובמסגרת קביעת סדר העדיפות המערכתי בכל הקשור לטיפול בעומסי עבודה לא עלה בידי המערכת להקצות בעת האחרונה תקני שיפוט ייעודיים למינוי שופטי מיסים . עם זאת, הנושא נמצא על סדר יומה של הנהלת בתי המשפט ובבחינה מתמדת.
25	הליכים משפטיים בתחום המס בישראל	נכון ליוני 2021, סכום מס ההכנסה בלבד אשר שנוי במחלוקת והוא תלוי ועומד בהליכים משפטיים אזרחיים בבתי המשפט הוא כ-28.1 מיליארד ש"ח . סכום זה נובע מהפער בין סכומי המס שהוצאו בצווי שומה לאחר מיצוי הליך השומה בשלבים א' ו-ב', בסך של כ-31.9 מיליארד ש"ח, ובגינם החליט הנישום לערער לבית המשפט, ובין סכום המס שאינו שנוי במחלוקת בצווים אלו - כ-3.8 מיליארד ש"ח. עלה כי לרשות המיסים אין נתונים מרוכזים	**• הנהלת בתי המשפט** תיקי המס האמורים נפתחו בהליך אזרחי וסגירתם תלויה באופן ובקצב ההליך עצמו. הנהלת בתי המשפט הינה יחידת מטה המופקדת על ניהולו הכולל של מערך בתי המשפט בישראל בפן המנהלי (ולא השיפוטי), וכנושאת סמכות מנהלתית זו היא אינה מוסמכת להתערב בהליכים התלויים ועומדים בפני בתי המשפט השונים,

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		על האמור לעיל בנושאים, אשר יאפשרו לה לפקח ולבקר אחר תהליך הטיפול האזרחי. כך לדוגמה: מועדי הוצאת הצווים, משך ההתנהלות הממוצע של תיק בכל אחד מבתי המשפט המחוזיים, מספר התיקים שחל בהם עיכוב נוסף בשל ערעור נוסף של הנישום לבית המשפט העליון, וכיו"ב. עוד עלה כי בכלל הצווים האמורים לעיל נכללים תשעה צווים אשר הוצאו לאחת החברות הגדולות במשק בישראל, חברה הזכאית לשלם מס מופחת מתוקף החוק לעידוד השקעות הון, וזאת בגין השנים 2008 - 2016. סכום המס בצווים לחברה זו היה כ-7.3 מיליארד ש"ח, וממנו שולמו כמס שאינו שנוי במחלוקת רק כ-0.4 מיליארד ש"ח. היתרה - כ-6.9 מיליארד ש"ח, נידונה בבתי המשפט. כמו כן, עלה כי נכון ליוני 2021 נדונים בערכאות משפטיות 2,108 צווי מס, בהם סכום מס הכנסה אשר שנוי במחלקות בהליכים משפטיים אזרחיים הוא כ-28.1 מיליארד ש"ח, מתוכם 26 תיקי מס שבהם סכום המס המצטבר הוא כ-24.4 מיליארד ש"ח, ובהם 6.9 מיליארד ש"ח בגין תשעה צווים אשר הוצאו לחברה אחת גדולה במשק בישראל. בנוסף, עלה מגיול המס השנוי במחלוקת כי 13.2 מיליארד ש"ח הם בגין שנות המס 2011 -2015, 8.8 מיליארד ש"ח בין שנות המס 2007 - 2010, ו-3.9 מיליארד ש"ח בגין שנות המס 2006 - 2001. מומלץ כי הנהלת בתי המשפט תבחן אפשרות של ריכוז מאמץ ומתן תעדוף ל-26 תיקי המס, בהם סכום המס השנוי במחלוקת גבוה מ-100 מיליון ש"ח ובהם סכום המס המצטבר ועומד בערכאות הוא כ-24.4 מיליארד ש"ח. כן מומלץ כי הרשות תקים מאגר מידע אשר תעקוב אחר "חיי התיק" של כל סוגי הטיפול בתיקים ביחידות הרשות ובערכאות המס השונות. מאגר מידע מעין זה יאפשר ללמוד באופן שוטף מהם "צווארי הבקבוק" במערכת המכתיבים טיפול מינימלי בתיקי מס.	ניהול הליכי המשפט ובתוכנן של החלטות שיפוטיות, הנתונות לשיקול דעתו הבלעדי של השופט היושב בדין (ראו סעיף 2 לחוק היסוד: שפיטה, הקובע כי "בענייני שפיטה אין מרות על מי שבידו סמכות שפיטה, זולת מרותו של הדין"). ביום 1.6.2022 העבירו נציגי מבקר המדינה, לידי הנהלת בתי המשפט רשימה של 24 תיקים המתייחסים לצווי מס שהוציאה רשות המסים, בהם ישנו סכום שנוי במחלוקת של מעל 100 מיליון ₪. מבדיקה שערכה הנהלת בתי המשפט עלה כי 11 תיקים מתוך הרשימה נסגרו. יצוין, כי מערכת "נט המשפט" היא מערכת מידע לניהולם של התיקים המתנהלים בבתי המשפט אשר באמצעותה ניתן לעקוב אחר "חיי התיק". הנהלת בתי המשפט תשקול את המלצת המבקר לבחון האם קיימים "צווארי בקבוק" בתיקי המס.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
26	הטיפול בתיקי מס בפרקליטות המדינה	נכון לאוקטובר 2021 מטופלים במחוזות הפרקליטות 2,047 תיקים אזרחיים הנוגעים לסוגיות מס בתחומי מס שונים בהיקף של כ-17 מיליארד ש"ח. מרבית תיקי המיסים האזרחיים במחוזות מטופלים בפרקליטות מחוז תל אביב (63%), וההיקף הכספי הגלום בתיקים אלו 15 מיליארד ש"ח (88%). מהמתואר לעיל עולה כי בפרקליטות קיים עומס עבודה העלול לגרום להימשכות הליכים. דבר זה, מביא לסכנה ביכולת ייצוג רשות המיסים בבית המשפט באופן הולם ומקצועי. נוכח העומס הקיים בבתי המשפט ובפרקליטות ממליץ משרד מבקר המדינה לפרקליטות, לרשות המיסים, לנציבות שירות המדינה ולאגף התקציבים במשרד האוצר לבחון את מצב התקנים של המחלקה הפיסקלית בפרקליטות ואת מידת התאמתם לצרכים. עוד מומלץ כי הנהלת בתי המשפט תפעל להקצאת שופטים ייעודיים לתיקי מיסים לריכוז התיקים ביניהם בכדי לייעל הטיפול. ריכוז הטיפול בתיקי המס בידי שופטים שיתמחו בנושאי מס, ולפיכך גם ידונו בהליכים דומים ובסוגיות דומות וחוזרות, עשוי לקצר את משך זמן השמיעה של כל הליך ואת משך הזמן עד ההכרעה. הדבר עשוי להגביר את האפקטיביות של ההליך ואת היכולת להיתלות בו כתקדים במקרים דומים; קידום של הלכות מנחות; זירוז מתן פתרון לסוגיות משפטיות סבוכות ועוד.	**• הנהלת בתי המשפט** מרבית תיקי המסים במערכת מטופלים על ידי שופטים ייעודיים המתמחים בתחום. יצוין, כי לפני מספר חודשים אושר בכנסת תיקון לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד – 1984 המסמיך את המחלקות הכלכליות בבית המשפט המחוזי בתל אביב יפו ובבית המשפט המחוזי בחיפה לדון בתיקי פשיעה כלכלית, במטרה לייעל את הטיפול בתיקים אלה. בין היתר, הוגדרו בצו בתי המשפט (הוספת עניינים כלכליים), תשפ"ב-2021 כתבי אישום בעבירות מס בנסיבות מסוימות כתיקי פשיעה כלכלית (לדוגמה, כאשר שווי העבירה עולה על 10 מיליון ש"ח). לטובת הכשרתם של השופטים החדשים שמונו למחלקות הכלכליות במסגרת הרחבות סמכויותיה, נבנתה תכנית ייחודית ומקיפה שעסקה הן בפן האקדמי והן בפן המעשי, בתחומי המשפט הכלכלי-מסחרי (בתכנית השתתפו גם שופטים ותיקים מבתי המשפט המחוזיים העוסקים בתחומים אלו). במסגרת התכנית הובאו בפני השופטים הרצאות מקצועיות בתחומים שונים, כגון: תובענות ייצוגיות, תביעות נגזרות, עבירות כלכליות, עבירות מס ועבירות על חוק איסור הלבנת הון. ההרצאות הללו העשירו את ידיעותיהם של השופטים ונתנו להם כלים פרקטיים לניהול תיקים אשר יונחו על שולחנם חדשות לבקרים. **• נציבות שירות המדינה** נציבות שירות המדינה אינה עוסקת בהקצאת שיאי תקן למשרדים על דעת עצמה. כל בקשה לשינוי מטופלת על ידי גורמי המקצוע בהתאם לכללים הנהוגים בשירות המדינה. טרם התקבלה בקשה בנושא מטעם המשרדים.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• רשות המיסים בישראל הנושא באחריות המחלקה הפיסקאלית בפרקליטות המדינה והנהלת בתי המשפט.
27	ועדות ערר לענייני מיסוי מקרקעין	סוגיות החשש לניגוד העניינים המובנה בפעילות ועדות הערר, כפי שהועלו בפסיקה האמורה לעיל ובדוחות הביקורת הקודמים, לא הוסדרו. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד המשפטים, הנהלת בתי המשפט ורשות המיסים לבחון את מנגנון הערעור על הכרעות של משרדי מיסוי מקרקעין ואת הדרכים לשיפור פעולתו.	**• הנהלת בתי המשפט** בעקבות דוח קודם של מבקר המדינה ובמטרה לייעל את הטיפול בעררי מיסוי מקרקעין, הנהלת בתי המשפט פעלה יחד עם משרד המשפטים לקידום הצעת חוק ממשלתית שבמסגרתה הוצע לבטל את ועדות ערר מיסוי מקרקעין ותחתן להסמיך את בית המשפט המחוזי לדון בעררי מיסוי מקרקעין (בדומה לערעורי מיסים אחרים כגון ערעורי מע"מ וערעורי מס הכנסה). הצעת החוק הממשלתית הגיעה בעבר לשולחנה של ועדת הכספים ולצערנו לא קודמה. מכל מקום, בימים אלה פועלת הנהלת בתי המשפט יחד עם משרד המשפטים לקידום מחדש של ההצעה האמורה בתקווה שהפעם יושלם הליך החקיקה. **• רשות המיסים בישראל** הונחה הצעת חקיקה להעברה לביהמ"ש מחוזי כמו בתיק מס הכנסה, הצעה שנכון להיום לא עברה. רשות המסים תמשיך לפעול יחד עם הנהלת בתי המשפט/משרד המשפטים לשינוי בנושא.
28	ועדות ערר לענייני קבילות פנקסי ניהול חשבונות	ועדת הערר לא פעלה בשנים 2016 - 2017 ומשנת 2018 פועלת במידה חלקית, זאת בשל העיכוב בהליך הנדרש לאיוש הוועדות. כמו כן, בשנים 2018 - 2020 התנהלו בממוצע שני דיונים בכל תיק שנידון בוועדות לקבילות פנקסים. עוד עלה כי נכון ליולי 2021, מכהנים חמישה יושבי ראש בוועדות ערר לענייני קבילות פנקסי	**• רשות המיסים בישראל** ועדת הערר לא פעלה בשנים 2016-2017 ופועלת משנת 2018, וכי לפני שנים אלו הפעם האחרונה שמונו חברי ועדה הייתה לפני שני עשורים, למעט חברי ועדה עובדי מדינה. טענת המבקר על החלטת מנהל הרשות דאז מיולי 2015 לביטול ועדות הערר

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ניהול חשבונות - כולם אינם עובדי מדינה, ובסך הכול - 21 חברים פעילים, מהם שלושה עובדי מדינה, ו-18 חברי ועדה העוסקים בפעילות עסקית במגזר הפרטי כיועצי מס, כעורכי דין וכרואי חשבון פעילים. עוד עלה כי הפעם האחרונה שמונו חברי ועדה הייתה לפני יותר משני עשורים, למעט מינויים של חברי ועדה עובדי מדינה. בנוסף, עלה כי ביולי 2015 החליט מנהל הרשות דאז לבטל את ועדות ערר לקבילות פנקסים ולהעברת דיונים אלו לבתי המשפט, אולם הנושא לא קודם. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד המשפטים ורשות המיסים לבחון את פעילות ועדות הערר לקבילות פנקסים ומתכונת איושם הנוכחית ולפעול להסדרת הליכי הערעור על קבילות פנקסים בהתאם לתוצאות בחינתם. עוד ממליץ לרשות המיסים לקדם הסדרת פעילות ועדות הערר לקבילות פנקסים והעברת דיוניהן לבית המשפט.	לביטול פנקסים אינה מדויקת ולא התקבלה החלטה כזו ביחס לוועדות, ובוודאי לא במועד הנקוב. הנושא נכלל כחלק מהמלצות של ועדה פנימית בטיוטת תזכיר חוק שהופצה להערות פנימיות.
29	הטיפול בתיקי מס פליליים	שלא בהתאם להנחיית היועמ"ש לממשלה משנת 2010 לפעול לסיום הטיפול בתיקים בתקופות של עד 24 חודשים, בהתאם לחומרת העבירה, נכון לינואר 2019 כ-700 תיקים מתוך 1,800 ממתינים יותר משלוש שנים. על רשות המיסים לעמוד בהנחיית היועמ"ש לממשלה בדבר משך זמן הטיפול בתיקי מס ולפעול להשלמתם, בתקופה הרלוונטית בהתאם לחומרת העבירה עד 24 חודשים. מומלץ כי רשות המיסים תבחן את הקצאת כוח האדם הנדרשת ללשכה המשפטית למול היקף התיקים המטופל על ידה וכן חלופות אכיפה אחרות, במקרים המתאימים, עפ"י תבחינים שייקבעו, על מנת לצמצם התמשכות תהליכי הטיפול בתיקי עבירות מס ולעמוד בהנחיית היועמ"ש לממשלה בדבר משכי הטיפול המרביים.	**• רשות המיסים בישראל** מאז תיקון 87 לחוק סדר הדין הפלילי, אשר נכנס לתוקף ביום 10.10.19 והפנה בסעיף 57א' לחוק להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, בה נקבע משך התקופות לטיפול בתיקים פליליים, הלשכה המשפטית ברשות המסים פועלת בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה. בנוסף, חל שיפור משמעותי בטיפול בתיקי המס הפליליים. נכון ליוני 2022 רק כ- 300 תיקים מתוך 800 ממתינים יותר מ- 3 שנים.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
30	הטיפול בתיקי מס פליליים	בין שנים 2015 ו-2020 חל גידול במספר התיקים הפליליים המטריאליים שטיפלה בהם הלשכה המשפטית של מע"מ, 231 תיקים בשנת 2015 לעומת 292 תיקים ב-2020 (גידול של 26.4%) וגידול של 28% בהגשת כתבי אישום בין שנים אלו. עוד עלה כי לרשות המיסים אין נתונים בדבר כמה מכתבי האישום המטריאליים, המוצגים בלוח לעיל, כוללים עבירות של חשבוניות פיקטיביות, אך על פי הערכת הרשות, מדובר ברובם של תיקים אלו. בנוסף, עולה כי בשנים 2015 - 2020 הגישה רשות המיסים מדי שנה בין כ-414 - 538 כתבי אישום בגין עבירות מס, רובם בגין עבירות מס בסיסיות, שהן עבירות שמרביתן מוגדרות עבירות מינהליות. הטיפול בהן אינו דורש רמת מיומנות גבוהה כמו זו הנדרשת לטיפול בתיקי מס מטריאליים. מומלץ כי רשות המיסים תגבש מדיניות אכיפה וטיפול לשילוב מגוון עבירות מס במע"מ אשר יגבירו את ההרתעה בקרב העוסקים מעלימי המס, במקביל לטיפולה בעבירות של חשבוניות מס פיקטיביות.	**• רשות המיסים בישראל** ברשות המסים יש הנחיות מסודרות בכל הנוגע לטיפול בעבירות מס בסיסיות ומרבית כוח האדם והמשאבים מופנים לתיקים המטריאליים אשר הינם תיקים גדולים וחלקם אף מגה תיקים. מדובר בתיקים מורכבים אשר מטבעם דורשים טיפול ממושך ומיומנות גבוהה.
31	הטיפול בתיקי מס פליליים	בשנים 2019 - 2020 הוגשו 14 כתבי אישום משולבים (מע"מ ומס הכנסה) בעבירות בסיסיות בשני מערכי המס מתוך 677 כתבי אישום בעבירות בסיסיות שהוגשו בשנים אלו, המהווים כ-2.1%. עוד עלה כי בשנים אלו הוגשו 5 כתבי אישום משולבים בעבירות מהותיות בשני מערכי המס, מתוך 377 כתבי אישום בגין עבירות מהותיות שהוגשו בשנים אלו. דבר המהווה 1.4% מכתבי האישום בעבירות מהותיות בשנים אלו. מומלץ כי רשות המיסים תבחן את הצורך להגביר את הביצוע של חקירות מס משולבות מס הכנסה ומע"מ, לשם ייעול פעילות החקירות, מיצוי המס ויצירת הרתעה בקרב נישומים "מתוחכמים".	**• רשות המיסים בישראל** ברשות המסים קיימת עבודת מטה לקביעת מדיניות לחקירות משותפות של מס הכנסה ומע"מ להגברת ההרתעה. כמו כן, בחטיבה המשפטית קיימת הנחיה לגבי הגשת כתבי אישום משולבים במצב בו בוצעה חקירה בשני מערכי המס.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
32	הטיפול בתיקי מס אזרחיים	בנוגע ל-265 שומות מס שהוצאו ב-102 תיקי מס. סך המס בערר וקנס אי-הניכויים המצטבר הוא כ-1.8 מיליארד ש"ח, אולם כ-1.4 מיליארד ש"ח מתוכם (כ-78%) נובע משישה תיקים, שהמס בהם בערר היה כ-1.23 מיליארד ש"ח במצטבר, והקנס היה כ-185 מיליון ש"ח במצטבר. עררי שש חברות אלו מתייחסים בעיקר לשנים 2007 - 2014 . כך, בתיק אחד היה ערר המס כ-530 מיליון ש"ח, והקנס כ-79 מיליון ש"ח בגין השנים 2013 - 2014. ב-26 מתוך 102 תיקי המס (כרבע מהתיקים) סכום המס בערר היה פחות מ-100,000 ש"ח, וסכום המס בערר המצטבר בהם הוא כ-1.9 מיליון ש"ח ערר מס וקנסות בגין השנים 2011 - 2016. בחמישה תיקי מס המתייחסים במצטבר ל-15 שנות מס וסכומי הערר המצטברים היו כ-21 מיליון ש"ח, לא הוטלו קנסות בגין אי-ניכויים. מנתונים אלו אפשר ללמוד כי האצת ההליכים המשפטיים במספר מועט של תיקים עשויה להאיץ את גביית מיליארדי הש"ח ממס התלויים ועומדים בהליכים אלו. עלה כי נכון ליולי 2021 לא הסתיים הטיפול ב-100 תיקי מע"מ לשנים 2013 - 2019 שסכום המס בערערים אלו מסתכם בכ-1.73 מיליארד ש"ח. מומלץ כי רשות המיסים תבחן את קידום הטיפול בתיקים גדולים בהם סכום המס השנוי במחלוקת בין הנישום לרשות המיסים הוא גבוה במיוחד, בין היתר, בתיקים הכוללים עבירות מע"ם, עבירות מס הכנסה או בתיקי מיסוי מקרקעין. וזאת, על מנת להשיא את תוספת המס הנגבית, ולהגביר את ההרתעה.	**• רשות המיסים בישראל** התקדמות ההליך המשפטי אינו תלוי ברשות המסים.
33	מס שנוי במחלוקת בעררי מיסוי מקרקעין	נכון ליוני 2021, לא הסתיים הטיפול בתיקי מסמ"ק בסכום של כ-34 מיליון ש"ח, הנמצאים בהליך של ערעור, בהם המס שנוי במחלוקת ונובע משומות שנערכו בגין עסקאות מקרקעין שנעשו בשנים 1987 - 2010, וכ-327 מיליון ש"ח נובע מעסקאות שנערכו בשנים 2011 - 2016.	**• רשות המיסים בישראל** יצוין, כי משרד מסמ"ק ת"א לבד גובה קרוב לרבע מסך הגביה השנתית במסמ"ק (בשנת 2021 כ-24% ובשנת 2020 כ-21.8%), ובנוסף שווי העסקאות במשרד זה הוא מאוד גבוה וכך גם בדרך כלל תוצאת המס, מה שיכול להסביר את היקף הכספי

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי רשות המיסים תבחן את קידום הטיפול בתיקים גדולים בהם סכום המס השנוי במחלוקת בין הנישום לרשות המיסים הוא גבוה במיוחד, בין היתר, בתיקים הכוללים עבירות מע"מ, עבירות מס הכנסה או בתיקי מיסוי מקרקעין. וזאת, על מנת להשיא את תוספת המס הנגבית, ולהגביר את ההרתעה.	של התיקים בערר ואת התמריץ של הנישומים לנהל יותר תיקים במחוז זה ובמחוזות דומים (לעניין שלושת המשרדים ת"א + מרכז + ירושלים הם מהווים כ-47% מסך הגביה השנתית). בנוגע, לממצאי המבקר על עררים שמתנהלים בעסקאות שנעשו בשנים 2010-1987, יודגש, כי במיסוי מקרקעין אין התיישנות על עסקה שלא דווחה. ישנם מקרים שמוציאים שומות על עסקאות מלפני עשרות שנים שלא דווחו, לעיתים כתוצאה ממידע חדש ולעיתים הנישום מבקש להצהיר. הבדיקה היא מתי יצאו השומות האלו ולא להתייחס רק לתאריך העסקה, כך שככל ומדובר בשומות מהתקופה האחרונה אזי אין שום השתהות בהליכים. מעבר לאמור לעיל ובאופן כללי לכל נושא העררים - משך זמן ארוך של ניהול ערר יכול לנבוע ממספר סיבות שלא כולן תלויות ברשות המיסים - עומס בבית המשפט, תיקים מורכבים, ערעורים על החלטות ביניים וכדומה.
34	ניהול ממוחשב של הליכי הכופר	המסמכים הנוגעים להליכי הכופר מנוהלים ידנית ובהיעדר מערכת ממוחשבת, לא נסרקים המסמכים הרלוונטיים בכל תיק כופר ולעיתים אף אינם נמצאים בתיק הפיזי. בכך, קיים קושי בהשוואה שוטפת בין בקשות כופר שנדחו לאלו שהתקבלו לפי סכום ההכנסה שהועלמה, נסיבות ההעלמה, קיומן או היעדרן של נסיבות מקלות, סכום הכופר במקרים שהתקבלה בקשת הכופר וכיו"ב. עוד עלה כי בהיעדר בסיס נתונים ממוחשב, אין לרשות דרך ממוחשבת להמציא את הנתונים האמורים, ולכן אי אפשר לדעת מה היקף התופעה של עסקאות כופר שבוטלו או שלא שולמו באופן מלא או חלקי, ובכמה מהן הוגש כתב אישום כנגד הנישום. נוכח היקף ורגישות המסמכים האמורים ובדומה לניהול מסמכים במסגרת הליכי שומה ברשות, מומלץ כי רשות המיסים תפעל לנהלם במסגרת מערכת ממחושבת ייעודית לנושא, שתוכל, בין	**• רשות המיסים בישראל** מערכת ממוחשבת שתאפשר מעקב אחר נוהל משך זמן הטיפול בוועדות כופר בשני מערכי המס, מס הכנסה ומס ערך מוסף, פותחה ותופעל עד תחילת שנת 2023.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		היתר, להוות תשתית ראייתית להחלטות וועדות הכופר שהתקבלו ואף בסיס לוועדות כופר שיעסקו במקרים דומים בעתיד. בנוסף, לנוכח המשמעות הרבה שיש להליך הכופר כתחליף להליך הפלילי והצורך להגביר את השקיפות של ההליך ואת יעילותו, מומלץ כי רשות המיסים תפעל למחשוב הליך הכופר באופן שיכלול את כל המידע הרלוונטי על עסקאות הכופר ובכלל זאת מידע על עסקאות כופר שבוטלו.	
35	פרסום בקשות כופר	הרשות אינה מפרסמת הנמקות מפורטות להסדרי הכופר שאושרו, והנמקותיה המתפרסמות מסתכמות בכמה שורות לקוניות, ללא הסבר מפורט. עוד עלה כי יש שיהוי של כשנתיים בפרסום החלטות ועדות הכופר. כך לדוגמה, קובץ החלטות ועדות הכופר לשנת 2017 התפרסם רק בנובמבר 2019; קובץ החלטות ועדת הכופר לשנת 2018 התפרסם רק במרץ 2021. מומלץ כי החלטות הכופר יפורסמו בצירוף הנמקות מפורטות. עוד מומלץ שההחלטות יפורסמו לציבור בסמוך למועד קבלת החלטות ועדות הכופר, וזאת גם כדי לא לפגוע בזכותו של נישום לקבל מידע על טיפול הרשות בסוגיות דומות להליך המתנהל לגביו.	**• רשות המיסים בישראל** הסדר הכופר נכנס לתוקף רק לאחר תשלום הכופר וככלל הסרת המחדל האזרחי. ככל שהמבקש אינו משלם את הכופר שנקבע, הרי שהליך הכופר מבוטל והתיק חוזר למסלול הפלילי. במצב זה, אין כמובן מקום לפרסם את ההסדר. לכן, את מועד הפרסום יש לבדוק ביחס למועד שבו השלים המבקש את תשלום הכופר והמחדל האזרחי, ולא ממועד ההחלטה של ועדת הכופר. טרם קבלת טיוטת דוח הביקורת, הוחלט על שינוי נהלי העבודה בנוגע למועד פרסום החלטות הכופר, כך שהפרסום ייעשה לפי מועד סיום ההליך לגבי כל תיק ותיק באופן ספציפי כך שכל התיקים שבגינם שולם הכופר והוסרו המחדלים, יפורסמו בפרסום לאותה שנה שבה הסתיים הטיפול ללא קשר למועד ועדת הכופר. כך למשל ועדת כופר שהתכנסה בשנת 2018, ובתיק 1, הוסרו מחדלים ושולם כופר ב-2019, ובתיק 2, הוסרו מחדלים ושולם כופר ב-2020 - לפי הנוהל הקודם, הפרסום כולו היה בשנת 2020 ולפי הנוהל החדש יהיה פרסום בנפרד לתיק 1 ב-2019 ולתיק 2 ב-2020. שינוי זה יביא לקיצור בזמני הפרסום. במקרים רבים בעבר, רשות המיסים נעתרה לבקשות של פריסת תשלום הכופר למספר תשלומים וכך עשתה גם ביחס לתשלום המחדל האזרחי. ככל הנראה זה מקור פער הזמן בין מועד

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			ההחלטה של הוועדה למועד הפרסום של הסדר הכופר. למען שלמות התמונה יוער, כי ביום 27.1.2021 נכנס לתוקף נוהל חדש לעבודת ועדת הכופר, שבין היתר, מגביל את משך הזמן שלגביו ניתן לפרוס את תשלום הכופר. הנוהל גם מגביל את משך הזמן שעומד למבקש להגיע להסדר אזרחי לצורך הסרת המחדל. לכן, בעתיד גם פער הזמן בין החלטת הכופר לפרסום יצטמצם. ככלל על כל המידע שנמסר לרשות המיסים חל חיסיון. אחד החריגים לכך הוא פרסום הליך הכופר שנעשה בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון. באיזון בין הצורך להימנע מפרסום פרטים חסויים (בין היתר בשל צנעת הפרט) לצורך בפרסום דבר הסדר הכופר, החליטה רשות המיסים על פרסום תמציתי של ההחלטה. כך פעלה הרשות ממועד פרסום פסק הדין שחייב בפרסום שמות הנישומים איתם נעשה הסדר כופר. יחד עם זאת, רשות המיסים תבחן את האפשרות למתן פרסום מפורט יותר לגבי החלטות כופר עתידיות.
36	מקרה בוחן - החלטת ועדת הכופר84/16	בהחלטה שפורסמה צוין: "אי דיווח על חשבון בנק ולא על הכנסות פסיביות שצמחו בו בסכום לא ידוע, בשנים 2010 - 2013. עבירות עפ"י סעיף 220 לפקודת המס". בפרסום ההחלטה נומקה כך: "המלצת הפרקליטות, סכום העבירה ומצב בריאותי". בנוסף, צוות הביקורת בחן פרסום של 10 מקרים בהם התקבלו החלטות וועדות כופר. נבחנו שיקולי הוועדה בדיוניה אל מול פרסומי הרשות את שיקולי הוועדה. נמצא כי ב-5 מקרים שיקולי הוועדה שפורסמו היו חלקיים ולא כללו את כלל שיקולי הוועדה שהופיעו בפרוטוקול הישיבה, כגון: סכום מס נמוך, חומרת העבירה או מדיניות האגף, כוונה ותחכום, ואף נסיבות מיוחדות שלא נכללו בפרסום הוועדה על אף שנכללו בשיקוליה. בשני מקרים נוספים הפרסום לא תאם את שיקולי הוועדה.	**• רשות המיסים בישראל** ראה מענה לליקוי לעיל.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי ככלל ועדת הכופר תפרסם לציבור את מכלול שיקוליה למעט במקרים חריגים.	
37	הנמקת ועדת הכופר בעת דחיית בקשה	עלה כי ההודעה שהרשות שולחת למגיש הבקשה על דחיית בקשתו אינה מנומקת. מתוך 97 הבקשות שנדחו בשנים 2016 - 2020, ב-55 (כ-57%) הוגשו כתבי אישום לבתי המשפט. 21 תיקים אחרים נסגרו מחוסר ראיות (כ-22%); ב-12 תיקים נוספים (12.4%) כתב האישום בוטל, לאחר מכן בוטלה ההחלטה שלא להגיש עסקת כופר, והתיק אכן נסגר בכופר; שבעה תיקים נמצאים בשלבי טיפול בפרקליטות; בשני תיקים ציינה הרשות כי: לא הוגש כתב אישום. מומלץ כי הרשות תנמק לנישום את הסיבה לדחיית בקשתו לתשלום כופר.	**• רשות המיסים בישראל** רשות המיסים פעלה בעניין בהיקש מהאופן שבו פרקליטות המדינה פועלת בבקשות לעיכוב הליכים (ראה הנחיה 4.3031 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה - עיכוב הליכים בעבירות כלכליות ופיסקאליות). החלטת היועץ המשפטי לממשלה, או מי שהוסמך על-ידו, נמסרת ללא נימוקים, בהתאם לנוסח שנקבע בנספח להנחיה. ככל שהנאשם מבקש את נימוקי ההחלטה, אלה נמסרים לו בהמשך. כך פועלת גם רשות המיסים.
38	אחידות סכום החלטות הועדה	בבדיקת 50 פרסומים של החלטות וועדות כופר בשנת 2018 נמצא כי ב-37 מקרים שיעור הכופר על עבירות של העלמת מס עסקאות או ניכוי מס תשומות שלא כדין הוא בין 20% ל-30% מסכום העבירה. עם זאת, מנימוקי הוועדה לא ניתן להבין מדוע במקרים מסוימים נקבע 20% ובמקרים אחרים 30%. כמו כן נמצא כי ב-13 מקרים שיעור הכופר היה נמוך מ-20% או גבוה מ-30%. בשישה ממקרים אלו צוין כי מדובר ב"נסיבות מיוחדות" ושיעור הכופר היה בין 13%-10% בשלושה מקרים ובין 38% ל-90% בשלושה מקרים נוספים. בשבעה מקרים אשר חרגו משיעור הכופר של 30%-20% לא צוינו "נסיבות מיוחדות", במקרים אלו שיעור הכופר היה 15%-14% בארבעה מהם ו-35%-33% בשני מקרים נוספים. עולה כי בארבעה מקרים מתוך ה-50 ישנו פער שאינו מוסבר במסגרת הפרסום של עד יותר מפי 2 מהשיעור המקסימאלי של מרבית התיקים אף לא בנימוק לקוני. בנוסף,	**• רשות המיסים בישראל** מדיניות ועדת הכופר בקביעת סכום הכופר הינה עקבית ובדיקה מלמדת שוועדת הכופר שומרת על שוויון בהטלת סכום הכופר (כל זאת מבלי לגרוע מהאמור לעיל בעניין היקף פרטי הפרסום). למשל, בהשמטת שכר דירה למגורים נקבעה מדיניות ביחד הפרקליטות להטלת כופר באותם שנים בשיעור של 15% מסכום העבירה. סכום הכופר ככלל הינו נגזרת של סכום העבירות, חומרת המעשים וכיוצא בזה, והכל בהתאם לשיקולי ועדת הכופר כפי שמפורסמים באתר רשות המיסים. כך הפער בסכומי הכופר בוועדת הכופר של מע"מ שצוינו בהערות שוליים, החלטה 37/18 ו- 41/18, נובע מחומרת המעשים. בימים אלה אנו מעלים על הכתב את המדיניות שנהוגה לאורך השנים. בכל מקרה, אין באפשרותנו להתייחס באופן ספציפי

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הועלה כי ועדת הכופר אינה מתבססת על עקרונות כתובים ומחייבים אלא על נורמה שהשתרשה במהלך השנים. מומלץ כי הרשות תקבע עקרונות לצורך הבניית שיקול הדעת בעת קביעת סכום הכופר או שיעורו ביחס לחומרת העבירה ולסוג העבירה.	לממצאי הביקורת, שכן לא ניתן פירוט בטיוטת הדוח בנוגע לאלו החלטות מדובר.
39	עבירת המס כבסיס להשתת כופר	בשלוש מתוך 12 ההחלטות צוין כי סכום העבירה אינו ידוע ובכל זאת הוחלט לאשר עסקת כופר. כלומר, רבע מעסקאות הכופר בפרשה זו נחתמו בשל היעדר שיתוף פעולה מצד הנחקר מצד אחד, והיעדר מיצוי אפשרויות חקירה מן הצד האחר. כגון פניה לממשלת שווייץ לשם קבלת מידע על הכנסות ויתרות חשבון בבנק השווייצרי. מומלץ כי הרשות תפעל למיצוי אפשרויות החקירה העומדות לרשותה, במקרים הרלוונטיים.	**• רשות המיסים בישראל** החלטות ועדת הכופר לשנים 2017 ו-2018 כוללות חקירות לגבי שנות מס מוקדמות יותר. באותם שנים לא הייתה אמנה למניעת כפל מס בין ישראל לשוויץ. ככלל, שווייץ סירבה להעביר מידע לצרכי חקירות מס לשנים המוקדמות למועד חתימת אמנת המס. מסקנת המבקר אינה נכונה ולא ברור מבדיקת המבקר, האם היה צורך בביצוע הליך קבלת מידע מחו"ל והאם לא היו בידי החקירות החוקרות ראיות מספיקות. מעבר לכך, בקשת מידע בחיקור דין זה הליך שלוקח זמן רב דבר שעלול לגרום להארכת משך זמן החקירה, לעיתים שלא לצורך. לכן, יש לבחון כל תיק לגופו ובהתאם לנסיבותיו.
40	תנאי סף לאישור עסקת כופר	משרד מבקר המדינה בדק את יישום ההמלצות לתנאי סף אלו בהחלטות הכופר שניתנו בשנת 2018. בשנה זו ניתנו 216 החלטות: 127 בתחום מע"מ (שלוש מתוכן מכס ומע"מ) ו-89 בתחום מס הכנסה ומיסוי מקרקעין. עלה כי ב-23 החלטות, מתוכן שבעה בתחום מע"מ ו-16 בתחום מס הכנסה, חרג סכום ההעלמה או סכום המס מהכלל שקבע פרקליט המדינה. עולה כי ב-11 מתוך 16 המקרים (כ-69%) בהם הייתה חריגה מהכלל שנקבע ביחס להחלטות כופר בתחום מס הכנסה שיעור החריגה מהכלל היה גבוה מ-20%. עוד עולה כי ב-4 מתוך 7 המקרים (כ-57%) בהם הייתה חריגה מהכלל שנקבע ביחס להחלטות כופר בתחום מע"מ	**• רשות המיסים בישראל** מדיניות ועדת הכופר עקבית והיא פועלת בשוויוניות. כך למשל חלק מהתיקים שצוינו בלוח 42 הינה עבירות של השמטת הכנסות שכר דירה למגורים שלגביה נערך מבצע מיוחד באותה תקופה ונקבעה מדיניות ספציפית ביחד עם הפרקליטות, שאר ההחלטות שצוינו ניתנו ברובן לאחר קבלת חוות דעת מהפרקליטות המצדיקה סטייה מכללי ההמלצה של הפרקליטות בשל נסיבות מיוחדות, סעיף עבירה וכיוצא בזה. בימים אלה הרשות מעלה על הכתב את המדיניות שנהוגה לאורך השנים. כמו כן, הרשות תבחן למתן נימוקים מפורטים יותר לגבי החלטות עתידיות.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שיעור החריגה מהכלל היה גבוה מ-20%. סכום החריגה ב-4 מקרים אלו עמד על 792,212 ש"ח ומהווה כ-83% מסכום החריגות ב-7 המקרים שעמד על 956,914 ש"ח. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות לבחון עיגון כללים בדבר היקפי המס שהושמט הנידונים בוועדה לאישור עסקאות כופר ופרסום כללים אלו לציבור. גיבוש ופרסום כללים אלו יתרמו לשקיפות כלפי הפונים לוועדות הכופר וליצירת מדיניות עקבית לסכומי הכופר בהקשר של היקף העלמת המס ונסיבות הביצוע של עבירת המס. עוד מומלץ כי חריגות מכללי פרקליט המדינה תלווה בהנמקה שתשולב בפרסום החלטת הועדה לציבור.	
41	תיק ביקורת ממוחשב	במועד סיום הביקורת, תיקי הנישומים מנוהלים בצורה ידנית. תהליך הפיתוח של מערכת תיק ביקורת ממוחשב במס הכנסה החל ב-1.1.19. נכון לחודש ינואר 2022 הושלם פיתוח של כ-64% מהפרויקט ותאריך השלמתו נדחה ליוני 2023. מומלץ כי רשות המיסים תפעל להשלמת מיזם תיק ביקורת ממוחשב ולהטמעתו.	**• רשות המיסים בישראל** המערכת הוגדרה על ידי מנהל רשות המסים כפרויקט אסטרטגי מזה כ-3 שנים. נכון לחודש 11.2021 הסתיים הפיתוח של שלב א' של המערכת במלואו. וביום 10.11.2021 החל ביצוע הפיילוט. בימים אלו במקביל לביצוע הפיילוט והמשך הטמעה ממשיך גם האפיון והפיתוח של שלב ב' של המערכת. המועד המתוכנן של יוני 2023 כולל את ביצוע פיילוט והטמעת המערכת במשרדים.
42	קישור למערכת של הצהרות הון מקוונות	הליך בחינת הצהרת הון נעשה באופן ידני וכי מסמך האפיון ל"הצהרת הון מקוונת" הוכן בשנת 2015 אך לא הושלם. עוד עלה כי פיתוח המערכת נכלל משנת 2016 בתוכנית העבודה של אגף השומה ושע"ם, אך לא מומש במהלך השנים. מומלץ כי הרשות תפעל להשלמת פרויקט "הצהרת הון מקוונת" ולהטמעתו.	**• רשות המיסים בישראל** פרויקט הצהרת הון מקוונת לא נכלל בתוכנית האסטרטגית של רשות המסים בגלל סדרי עדיפויות ומגבלת משאבים בשע"ם. יודגש, כי הליך האפיון הושלם במלואו נכון לסוף שנת 2015. הפרויקט נמצא בתוכנית העבודה של חטיבת שומה וביקורת ומדי שנה נבחנת האפשרות להתחיל בפיתוחו בהתאם לאמור לעיל.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
43	מסמכים המתקבלים מהמייצג או מהנישום	ממשק הגישה לכל המסמכים הנלווים שצירף הנישום לדוח השנתי הוכנס לשלב השני של הפיתוח ונכון למועד סיום הביקורת בינואר 2022 לא הסתיים.	**• רשות המיסים בישראל** בתיק ביקורת ממוחשב קיים ממשק ישיר מתוך המערכת ל"תיק נישום דיגיטלי" כך שהמפקח יוכל לפנות ולצפות ישירות מהמערכת בדוחות השנתיים המקוונים של הנישום והמסמכים הרלוונטיים.
44	ניתוח נתונים חשבונאיים ונתונים משלימים אחרים	מהנתונים לשנים 2017 - 2019 עולה כי כשליש מהחייבים בהגשת דוח שנתי חייבים בהגשת הטופס, וכי מקרב אלו החייבים בהגשת הטופס, כ-16% בממוצע אינם מגישים אותו. מומלץ לרשות לבחון דרכים להגביר את היקף הגשת טופס 6111 כחלק מנספחי הדוח השנתי. נוסף על כך, מומלץ כי הרשות תשקול לבנות כלי עזר ממוחשבים לניתוב ממוחשב לעובדי השומה ולהגדיר בדיקות ממוחשבות קבועות כבסיס לניתוח התיק, לעבודת המפקח בעת הביקורת ולבדיקת חריגות, ככל שיש כאלה.	**• רשות המיסים בישראל** ברשות המסים נבחנות כל העת הדרכים לטיוב דיווחי 6111, לרבות הגשה של טופס 6111, ובוצעו פעולות לשם הגברת הציות להגשה כדלהלן: • החל מדוחות לשנת מס 2020 במסגרת שידור הדוחות השנתיים באופן מקוון מלא (דוח בצירוף מסמכים), ניתנת האפשרות לשדר את טופס 6111. באישור ההגשה של הדוח השנתי מסומן שטופס 6111 שודר וכי יש לראותו כחלק מהדוח השנתי. סימון כזה מייתר הדפסת טופס מרכז הכולל ברקוד, חתימת הנישום על הטופס, הגשה של הטופס, קליטת הטופס במשרדי מס הכנסה בשאילתה ייעודית לכך (1326) ולכן אנו צופים ששיעור מגישי טופס 6111 יעלה. • הוסף לרשימת דוחות מעוכבים בניתוב (מעוכבים לבדיקת משרד השומה) דוחות שהמחשב מזהה שהם חייבים בהגשת 6111 ולא הוגש. • הוספה סנקציה לאי הגשת הטופס: אי הגשת טופס 6111 גורר הנמקה 75 שמשמעותה שלא הוגשו כל המסמכים בדוח. כשהנמקה זו משודרת מעוכב החזר מס בדוח, אם קיים. על מנת להגביר את ההיענות להשלמת מסמכים לאחר שהוצאה הנמקה 75, הוחלט להוסיף סנקציה שלא תאפשר קבלת אישור ניכוי מס במקור כשסומנה "הנמקה 75".

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			שיעורי הגשת דוחות 6111 הינם גבוהים יותר ממה שמוצג בדוח המבקר. מניתוחים שנעשו ללא קשר לביקורת זו, נמצאו מספר תימוכין לאמור לעיל, כדלהלן: • בעלי מניות בישויות שקופות כדוגמת נישומים מייצגים בחברות משפחתיות ששידרו 6111 בחברות המשפחתיות, ואין צורך בשידור 6111 נוסף גם בדוח האישי שלהם. • סיווג תיק לא מעודכן, כדוגמת יחידים העוסקים בחקלאות (סוג תיק שלהם צריך להיות 43), אבל סוג התיק שלהם שונה מ-43, המחשב מראה שהם חייבים בהגשת 6111 כשלמעשה הם לא מחויבים. דוגמא נוספת של חברות, שלא שידרו 6111 כיוון שמדובר במלכ"ר או חברות לתועלת הציבור או חברות ביטוח שלא חייבים בדיווח אבל הם מסווגות על ידי המחשב כחברה רגילה. • חוסר ידיעה של המייצג. לדוגמא - מייצגים שחשבו שיהלומנים פטורים מדיווח. • מקרים שהמייצגים/נישומים לא שמו לב או שכחו או טעו ולא שידרו 6111, ואין להם סיבה לכך. • מקרים שהוצגו שידור טופס 6111 (הטופס המרכז עם הברקוד) ובמערכת לא מופיע שהדוח שודר. יכול להיות בשל העובדה שהמסמך לא הגיע למשרד השומה או שהגיע, אבל מסיבה כלשהיא לא הוקלד בשאילתה 1326 שדוח 6111 שודר. לעניין ההמלצה של המבקר לשקול לבנות כלי עזר ממוחשבים, להלן התייחסותנו: • פותחה מערכת BI לניתוח הנתונים אשר אנשי השומה משתמשים בה כבר משנת 2021. • כיום קיימת מערכת סטטיסטיקה של טופס 6111 ובה עובדי השומה יכולים לבצע חיתוכים בהתאם להרשאה הניתנת לעובד. לדוגמא: רכז חוליה יכול לבצע חיתוך של כל התיקים

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			השייכים לחוליה שלו ולהפיק רשימה של דוחות בהם יתרת חובה - מנהלים מעל 1 מיליון ₪.
45	מחשוב של קווי ההנחיה הכלכליים של רשות המיסים	קווי ההנחיה לבחינת סבירות ההכנסה אינם ממוחשבים, ואינם מתממשקים אוטומטית לתיק הביקורת הממוחשב ולטופס 6111. מומלץ כי הרשות תבחן את האפשרות ליצור מאגר ממוחשב של נתונים כלכליים מתוך התדריכים של "קווי ההנחיה הכלכליים" הקיימים בידיה, וכך לתרום לעבודת השומה ולבחירת תיקים מושכלת לתוכנית העבודה, תוך הצפת חריגות בין השאר באמצעות השוואה בין נתוני קווי ההנחיה לנתונים החשבונאיים המוצגים בדוחות הנישומים הרלוונטיים.	**• רשות המיסים בישראל** לאור היותה של רשות המסים בעלת משאבים מוגבלים היא בוחרת להכניס לתכנית עבודה בשע"ם פרויקטים שונים בהתאם למידת האפקטיביות שלהם על הנישום ועל עבודת הרשות.
46	איוש כוח האדם ביחידה הארצית לשומה בהתכתבות	בדוח חברת ייעוץ הומלץ להקים 15 - 20 צוותי עבודה ביחידה, ובהם 85 - 115 עובדים. הערכה זו דומה להערכת מנהל היחידה משנת 2021, שלפיה הפעלה מלאה של היחידה דורשת כ-105 איש: 80 סטודנטים ו-25 קבועים. עלה כי שלא בהתאם להמלצת חברת הייעוץ, על הגדלת מספר העובדים ביחידה הארצית לשומה בהתכתבות, נכון למרץ 2022, היחידה מונה 20 עובדים - חמישה סטודנטים ו-15 עובדים קבועים, מהם שלושה עובדים מקצועיים שאינם בתפקידי ניהול. עוד עלה כי כיום לא מועסקים אנליסטים ביחידה הארצית לשומה בהתכתבות, זאת אף שחברת הייעוץ המליצה לבסס את עבודת היחידה על ארבעה אנליסטים ולמנותם לשלוף מידע איכותי ממאגרי הנתונים של שע"ם. בהיעדר אנליסטים, לסוגיות מס שונות לא נעשית אנליטיקה, ולכן הן אינן מטופלות, וסוגיות שנעשתה בנוגע להן אנליטיקה (למשל, זקיפת שווי רכב) אינן מטופלות בשל האיוש החסר במספר עובדי היחידה.	**• רשות המיסים בישראל** רשות המסים פועלת בימים אלה לגיוס עובדים ליחידה.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות לבחון את היקף כוח האדם המאייש את היחידה ובפרט אם מודל ההעסקה של סטודנטים במשרה חלקית מתאים לצורכי היחידה.	
47	תשואת המס ביחידה הארצית לשומה בהתכתבות	בשנת 2018 הייתה תשואת המס של היחידה כ-12 מיליון ש"ח; בשנת 2019 - כ-34 מיליון ש"ח; בשנת 2020 - כ-56 מיליון ש"ח. נכון לנובמבר 2021, סך הגבייה ביחידה בארבע שנות פעילותה היה כ-203 מיליון ש"ח. עולה כי תשואת מס שכר בפועל ממלכ"רים (24 מיליון ש"ח) מהווה כ-6% מפוטנציאל המס המינימלי אותו ציינה חברת הייעוץ, הנאמד בכ-400 מיליון ש"ח בגין מיצוי גביית מס שכר. מומלץ כי רשות המיסים תבחן את מיצוי הפוטנציאל לגביית מיסים, הגלום ביחידה הארצית לשומה בהתכתבות בשים לב להמלצות חברת הייעוץ. עוד מומלץ כי רשות המיסים תוודא כי סוגיות מס בתיקים גדולים, שאינן מטופלות מלכתחילה במסגרת היחידה הארצית לשומה בהתכתבות, מטופלות במשרדי השומה האזוריים.	**• רשות המיסים בישראל** רשות המסים בחנה את הנושא ונמצא, כי הטיפול בתיקים גדולים מורכב ומתמשך, ואינו מתאים לטיפול נקודתי ומהיר על ידי היחידה לשומה בהתכתבות ולא על ידי היחידה הארצית לשומה כפי שציין המבקר, היות ותיקים גדולים צריכים להיות מטופלים טיפול שומתי מלא ומקיף בשל המורכבות בהם, גם אם מדובר בסוגיה ספציפית. היחידות אינן ערוכות לטפל ולבדוק תיקים גדולים וזה אינו הייעוד שלהן.
48	מערכות המידע שבשימוש היחידה הארצית לשומה בהתכתבות	תיקוני שומה כתוצאה מחריגות אותן הציפה מערכת ה-BI, והנעשים באמצעות משלוח מכתב ממוקד לנישום - כמעט ולא מבוצעים. התברר כי הדבר נעשה היות שסכום החריגה הממוצע לתיק קטן יחסית לזמן הטיפול הנדרש, ואין מדובר בטיפול אוטומטי כגון שליחת מכתבים אלא בטיפול ידני. בנוסף, הפעולה הנדרשת מן המפקח אינה באה לידי ביטוי בשיטת שכר העידוד למפקחי המס. משרד מבקר המדינה ממליץ כי לאור הניסיון הבין-לאומי וכיוון שעיקר פוטנציאל המס בתיקוני שומה מצוי בתיקי המס הגדולים, אשר אינם נבדקים ביחידת השומה בהתכתבות ואינם מעוגנים	**• רשות המיסים בישראל** רשות המסים פועלת לגייס אנליסטים ליחידה.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בתוכנית העבודה במשרדי השומה במודל של תיקוני שומה, מומלץ לבחון את האפשרות להרחיב את מודל תיקוני השומה בהתבסס על כלים טכנולוגיים. הדבר אף עשוי לחסוך שימוש בשעות מפקח. נוסף על כך, מומלץ כי הרשות תפעל לאייש את התקנים החסרים ביחידה, ובכלל זה לגייס אנליסטים קבועים, לוודא שהוכשרו בהתאם, ולאחר מכן לקלוט אותם ביחידה.	
49	תשלום חיובי שומה במע"מ	קיימים פערים בין התפלגות חיובי השומה במשרדי מע"מ השונים, כך שב-13 משרדים נגבים עד 2% (בכל אחד מהמשרדים) מסך החיובים לשנת 2019 ואילו ב-3 משרדים הוצאו באופן מצרפי כ-70% מסך החיובים שהוצאו ע"י מע"מ לשנת 2019. משכך, פריסת המשרדים אינה משקפת את פוטנציאל הגבייה המיטבי. עוד עלה כי ככלל, הליכי השומה ובחירת התיקים אינם מבוצעים על בסיס מערכת לכריית מידע. מע"מ הוא מס המוטל על מחזור ההכנסות שממנו מקוזז המע"מ הגלום בחשבוניות ההוצאה. כיוון שכך, הגבייה ממנו עשויה לעלות מאוד בעזרת טכנולוגיות לאיתור חריגות, וככל שנעשית בקרה דיגיטלית בבדיקת חשבונית ההכנסה או חשבונית ההוצאה. לצד חיזוק הבקרה הדיגיטלית, מומלץ לבחון מחדש שיוך תיקי מע"מ למשרדים האזוריים בשים לב לשינוי במיקום הגיאוגרפי של מוקדי הפעילות הכלכלית מאז שהוקמו משרדים אלו.	**• רשות המיסים בישראל** בשנים האחרונות הוכנסו לשימוש מאגרי מידע ושימוש בתוכנות לצורך ייעול הטיפול בתיקי ביקורת ובחירה מיטבית של תיקים. לדוגמה: שימוש במערכת ה-BI , ושימוש בדוח המפורט. תיקי העוסקים במע"מ נרשמים על פי המיקום הגאוגרפי של העסק, באזור ת"א והמרכז נמצאים רוב התיקים במחזורים הגדולים.
50	מצבת עובדי מס הכנסה ומיסוי מקרקעין	בין השנים 2012 - 2020 חלה ירידה של 4.2% בסך מספר מפקחי מס הכנסה, ניכויים ומיסוי מקרקעין. זאת אף שבשנים אלו הייתה עליה של כ-71% בדוחות שמגישים חייבי דיווח למס הכנסה (חברות, עצמאים, שכירים ועוד כמצוין לעיל) וכן גדלה הפעילות במשק והתל"ג, הורחבה חקיקת המס, חל גידול דמוגרפי באוכלוסייה וכיו"ב. כן, עלה כי מספר מפקחי מס ההכנסה (ללא	**• רשות המיסים בישראל** רשות המסים פרסמה השנה מכרז לגיוס 140 מפקחי מס הכנסה, בנוסף, מתוכנן קורס ל-40 מפקחי חקירות וקורס ל-40 מפקחי מיסוי מקרקעין. ועם תום המכרזים כנזכר לעיל, מתוכננת היערכות לקורס מפקחי מס הכנסה נוסף. יצוין, כי בשנתיים

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ניכויים ומסמ"ק) בשנת 2020 היה 371, וזאת ביחס ל-467 מפקחים בשנת 2012 (ירידה של 20.6%), ולכמות המוצעת של ה-600 מפקחים שנכללה בהמלצת הוועדה המקצועית ב-2017.	האחרונות הייתה השפעה משמעותית של מגבלות העבודה בתקופת מגפת הקורונה על הליכי המכרזים.
51	מצבת עובדי מע"מ	לאורך השנים 2012 - 2020, מספר מבקרי החשבונות עלה וירד חליפות, וכי מספר מבקרי החשבונות בשנת 2020 כמעט זהה למספר המבקרים ב-2013 הגם שהיקף התמ"ג עלה מ-2013 ל-2020.	**• רשות המיסים בישראל** רשות המסים פרסמה במהלך שנת 2021, מכרז פנימי ופומבי לגיוס מבקרי חשבונות לעיבוי יחידות המע"מ במבקרים, ונקלטו כ-46 מבקרים שכעת נמצאים בתקופת התמחות מעשית לאחר הקורס העיוני. בנוסף, מתוכנן פרסום מכרז נוסף לקליטת מבקרים ברבעון האחרון של שנת 2022 ולכל המאוחר ברבעון הראשון של שנת 2023.
52	מצבת עובדים ביחידות הרשות	נכון למועד סיום הביקורת מטות האגפים אינם מאוחדים. בפועל למעט מנהל הרשות ודרג סמנכ"לים הממונה על התחומים השונים, יתר הדרגים בכלל מערכי המס הינם נפרדים ומתנהלים מקצועית בצורה עצמאית. עוד עלה כי במועד הביקורת ברמת השטח, יחיד הפותח תיק מס נדרש לפתוח אותו בשני משרדים אזוריים לפחות - במס הכנסה ובמע"מ - ולעיתים הוא נדרש לפתוח את תיק הניכויים במשרד מס שלישי. כך גם במהלך השוטף של פעילות העסק - הגשת דוחות מס ודיוני שומה נעשים בנפרד אל מול שלושת מערכי המס האמורים לעיל. כך גם מתנהלים בנפרד מהלכי גבייה ועיקולים, דיוני שומה וסגירת תיק המס. בנוסף, הועלה כי הרשות לא כללה את איחוד יחידות השדה במסגרת התכנית האסטרטגית שלה ולמעשה, פרט להקמת משרד משולב בעיר רעננה בינואר 2021, לא הוקמו יחידות נוספות הפועלת במתווה דומה. יתר על כן, עד למועד סיום הביקורת לא הוצג מסמך להצגת תוצרי הפיילוט שבהקמת המשרד המשולב כדי שישמש כתשומה להמשך פריסה של משרדים משולבים נוספים. משכך,	**• רשות המיסים בישראל** בחודש יולי 2022 מונתה על ידי מנהל רשות המסים, ועדת היגוי פנימית בנושא איחוד מערכי המס, במטרה לבחון את משרד הפיילוט המאוחד הנותן מענה לאזור השרון. הועדה עוסקת בעיקרי התובנות העולות מפעילות המשרד המשולב ברעננה בשנה וחצי האחרונות ובתוצאות פעילות המשרד בכל תחומי הפעילות: גבייה, שומה ושירות לקוחות (לרבות עריכת סקר משוב מהמייצגים המקבלים שירות מהמשרד). תפקידי הועדה הם: □ גיבוש והגדרת מדדים לבחינת המשרד המאוחד והצלחתו □ בחינת פעילות המשרד המאוחד לאור המדדים שהוגדרו □ הסקת מסקנות מבחינת המדדים והנגשתם במרוכז. לאור המלצות הועדה, יוחלט על אופן המשך ההתקדמות בנושא.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		נמצא כי על אף החלטת הממשלה מ-2003, לא הושלם איחוד של יחידות השדה וכי השירותים לנישום מפוצלים בין יחידות הרשות (מס הכנסה, מיסוי מקרקעין ומע"מ). מומלץ כי הרשות תפעל להפקת לקחים מהקמת המשרד המשולב שהינו שלב משמעותי במסגרת איחוד אגפי המס, ותפעל לקדם בהתאם פעולות לאיחוד כלל יחידות השדה.	
53	הגברת שיתוף הפעולה בין מערכי המס	בשנת 2018 הקימה סמנכ"לית שומה וביקורת ברשות ועדה פנימית בנושא "הגברת שיתוף הפעולה והידוק הממשקים בין מערכי המס: מס הכנסה, מע"מ ומיסוי מקרקעין". בנובמבר 2019 הגישה הוועדה את מסקנותיה לסמנכ"לית האמורה, והיא קיבלה את המלצותיה. בדוח הוועדה צוין: "הוועדה בחנה רעיונות והצעות וגיבשה המלצות שיש בהן כדי להדק, לייעל ולשפר את הממשקים בין המערכים השונים הדורשות, בין היתר, שינוי בתהליכי עבודה קיימים - הן במטה והן בשדה, פיתוחים טכנולוגיים ועוד". בין המלצותיה: פיתוח מערכת קשר בין מס הכנסה, מע"מ ומסמ"ק, מינוי רפרנטים משרדיים ופרסום נוהל עבודה משותף.נכון לנובמבר 2021, שבע מתוך 15 המלצות הוועדה יושמו במלואן. שאר ההמלצות נמצאות בתהליכי יישום, יושמו חלקית או לא יושמו. בין היתר, לא הושלם יישום המלצות הועדה בנושאים הקשורים למתן אפשרות צפייה בשאילתות או לפרסום הוראות ביצוע, הרלוונטיות להגברת שיתוף הפעולה בין מערכי המס. מומלץ כי הרשות תיישם את כלל המלצות הוועדה, לרבות בנושאים הקשורים למתן אפשרות צפייה בשאילתות או לפרסום הוראות ביצוע הרלוונטיות להגברת שיתוף הפעולה בין מערכי המס.	**• רשות המיסים בישראל** כפי שנמסר למבקר בעת הביקורת, 8 מתוך 15 המלצות הוועדה יושמו עד למועד הביקורת. ההמלצה כבדת המשקל של פתיחת מערכת ממוחשבת ליצירת קשר בין מערכי המס יושמה והמערכת כבר נפתחה לשימוש עובדי הרשות. כל ההמלצות שטרם יושמו נמצאות בתהליכי יישום בהתאם לסדרי עדיפויות, כאשר חלקם מתקדמים מאוד.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
54	היבטים מקצועיים	הגברת שיתוף פעולה בהיבטים מקצועיים באמצעות ביצוע ביקורת משולבות של יחידות מע"מ, מס הכנסה, מסמ"ק ומכס, עשוי להבשיל ולהגביר את גביית המס בה מחויב הנישום לגבי אותה עבירת מס. כך לדוגמה בתחומים הבאים: (א) חשבוניות פיקטיביות: ביקורת שאגף מס הכנסה עושה בחברה מסוימת עשויה לחשוף שימוש בחשבוניות פיקטיביות, לפסול הכרה בהוצאות מסוימות או להגדיל את מחזור ההכנסות המדווח למס. ביקורת כזאת משליכה באופן ישיר על הגדלת חבות המע"מ של החברה. (ב) שינוי ברווח מדווח: ביקורת במערך מס הכנסה אשר לא הכירה ברישום הוצאה בדוח רווח והפסד יכולה להביא להקטנת התשומה שנדרשה בדיווח למערך מע"מ, ובכך להגדיל סכום המע"מ בו יחויב העוסק. (ג) ביקורת חלקית: נוכח היעדר תיאום והעברת מידע בין האגפים השונים, יכול שחברה אחת תבוקר בפרק זמן קצר כמה פעמים, ואילו חברה אחרת לא תבוקר כלל במשך תקופה ארוכה. (ד) עסקאות בין צדדים קשורים: פערי ידע ושיטות עבודה בין מערכי המכס ומס הכנסה בעסקאות בין-לאומיות המבוצעות בין חברות קשורות יכול להביא, בין היתר, לאובדן מס. מומלץ כי רשות המיסים תבחן דרכים לעידוד ביצוע ביקורות משולבות בתחומים הרלוונטיים.	**• רשות המיסים בישראל** בוועדה להגברת שיתוף הפעולה בין המערכים השונים ברשות המסים, גובש נוהל עבודה משותף לכל מערכי המס אשר פורסם בתאריך 9.1.2020. במסגרת הנוהל מפורטות סוגיות מקצועיות נבחרות בהן קיימת סבירות גבוהה לקיומן של השלכות על המערכים השונים ומוסבר תהליך העבודה ודרך העברת המידע בין המערכים. בנספח לנוהל ישנן הרחבות והסברים מקצועיים אודות הסוגיות המקצועיות.
55	היבטי הדרכה	בשנים 2017 - 2019 נערכו שבעה קורסים למפקחי מס הכנסה חדשים. השתתפו בהם במצטבר 228 עובדי אגף מס הכנסה, והועברה בהם השתלמות בנושאים מע"מ ומיסוי מקרקעין. עם זאת, פרט למפקחי המס החדשים, לא נערכו השתלמויות כאלו למאות מפקחי מס הכנסה. באופן דומה, על פי נתוני הרשות, באותן שנים עברו 19 מפקחי מסמ"ק חדשים השתלמות בסיסית בנושאי מס הכנסה ולא בנושאי מע"מ. הכשרת מבקרי חשבונות	**• רשות המיסים בישראל** מס הכנסה ומע"מ: כאמור לעיל, במסגרת הנוהל שפורסם במסגרת הועדה מפורטות סוגיות נבחרות בהן קיימת סבירות גבוהה לקיומן של השלכות על המערכים השונים ומוסבר תהליך העבודה ודרך העברת המידע בין המערכים. במסגרת יום העיון לרפרנטים המשרדיים שמונו בעקבות הנוהל האמור, התקיימו הדרכות בנושא. כמו כן, מתקיימות הדרכות חובה במשרדי

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		במע"מ בשנים אלו לא כללה השתלמויות בנושאי מס הכנסה ומיסוי מקרקעין. עוד עלה כי בכלל ההכשרות לעובדים חדשים של אגפי מס הכנסה, מיסוי מקרקעין ומע"מ לא נכללה הכשרה בנושאי מכס. בנוסף, פרט להכשרות האמורות לעיל לעובדים חדשים, לא נערכו הדרכות במסגרת ימי עיון והשתלמויות לעובדים מקצועיים של אגף מסוים (מס הכנסה, מסמ"ק ומע"מ) בנושאים הקשורים לאגף אחר ברשות. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות להכין ולממש תוכנית הדרכה רב-שנתית במכלול מערכי המס ולכלל עובדי הרשות, בהמשך להכשרות שנכללו בתשובת הרשות. זאת בשים לב לראייה הוליסטית של הרשות כמכלול אחד, בו כל אחד מעובדי הרשות, הבוחן התנהלות נישום בהיבט מס מסוים במסגרת מערך מס מסוים, אמור לדעת את השלכות המיסוי של אותה בחינה גם במערכי מס אחרים ולהפנות את תיק המס להמשך טיפול, בהתאם, ככל שיידרש.	השומה בנושא זה. התקיים יום עיון למנהלי תחום במע"מ ולחלק מהרכזים. ובמסגרת ימי עיון רפורמה יתקיימו הדרכות בנושא למסמ"ק. מסמ"ק: במסגרת קורס מפקחי מיסוי מקרקעין מועברת הכשרה גם בחוקי מס שאינם חוק מיסוי מקרקעין וחוקים נלווים (כגון פקודת מס הכנסה, מע"מ בדגש על מקרקעין, דיני חוזים, קניין, משפחה, שמאות ועוד). מעבר לכך במסגרת ימי השתלמות רפורמה שכל בוגר קורס מפקחים נדרש לעבור בשנתיים או שלוש שנים מסיום הקורס מועברות הרצאות גם בחוקים נלווים ומשיקים - לדוגמא הועברו הרצאות בנושאים - הקשר בין מע"מ למסמ"ק והיבטי מע"מ עסקאות מקרקעין, מס הכנסה - בנושא שינוי מבנה בדגש על מקרקעין ונושא תושבות, כלכלת ישראל, רפורמות במכס, מטבעות וירטואליים, מיסוי קיבוצים, גילוי מרצון ועוד. חלק מהעובדים נחשפים גם לנושאים ממערכי מס אחרים במסגרת כנס חילופי ידע. כמו כן, מועברות הרצאות שונות לא רק במיסוי מקרקעין במסגרת הדרכה מקומית.
56	היבטי גבייה	אף שכל אגפי המס פועלים מכוח אותו מקור סמכות חקיקה - פקודת המיסים (גבייה), ברשות המיסים מתנהל תהליך גבייה עצמאי של כל אחד ממערכי המס: מס הכנסה, ניכויים, מע"מ, מיסוי מקרקעין ומכס, הנישום עשוי לקבל בה בעת כמה פנקסי תשלום: פנקס מקדמות מס הכנסה, פנקס ניכויים מס הכנסה ופנקס מע"מ. עוד עלה כי תהליכי הגבייה והסדרי התשלום באגפי המיסים השונים נעשים בנפרד מול המשרדים השונים. איחוד אגפי המס יאפשר לרשות המיסים לייעל את עבודתה, לחסוך משאבים, לצמצם הליכים כפולים בפנייה אל נישומים ומייצגים, לבסס את השומה על מידע הנמצא בשני מערכי המס. כמו כן, מבחינת האזרחים, ראוי כי הטיפול בעניינם מול אגפי	**• רשות המיסים בישראל** לכל מערך מס, קיים חוק ו/או פקודה ספציפיים שבו נקבעים מקור ההכנסה ו/או החיוב ובהתאמה נקבעו מועדי החיוב, הדיווח והתשלום ומאידך הליכי גביה בהתאם. לכן נדרש להנפיק, לכל מערך מס, פנקס ייעודי לדיווח ותשלום בהתאם למהות הדיווח ולקבוע בחוק כמפורט להלן: מערך מע"מ - דיווח תקופתי חד חודשי או דו חודשי, נקבע בהתאם למחזור המדווח או הצפוי. הדיווח החודשי כולל עסקאות חייבות במס, עסקאות פטורות/עסקאות בשיעור אפס וכן דיווח בגין תשומות המותרות בניכוי, כלליות או בגין תשומות ציוד

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הרשות ייעשה בנקודת שירות אחת, יצמצם עבורם את הנטל הבירוקרטי בניהול הליכי שומה מקבילים, יחסוך זמן ומשאבים ויצמצם את אי-הוודאות שלהם מבחינת סופיות הליכי השומה. מומלץ כי הרשות תיזום עבודת מטה לבחינת התועלות הגלומות במיזוג פעילות הגבייה: ייעול המערכת והאחדת הטיפול וגם חיסכון בבירוקרטיה ובנטל המינהלי המוטל על משלמי המיסים. מהלך מעין זה יאפשר גם להקצות חלק מעובדי הגבייה לטיפול ביעדים אחרים שנקבעו לרשות, ובכללם אכיפת החוק על איסור השימוש במזומן, תגבור מערכי בקרת ניהול ספרים, תגבור כוח העזר ליחידת שומה בהתכתבות, תגבור מערכי השירות וכיו"ב.	בנפרד. המועד לדיווח ותשלום הינו ביום 15 או 23 לחודש בהתאם לקבוע בחוק. מערך מס הכנסה - דיווח על מחזור הכנסות ללא מע"ם ותשלום מקדמה על חשבון המס השנתי כאשר מסכום המקדמה לתשלום הנישום רשאי לקזז ניכוי מס במקור שנוכה לו ומקדמות על חשבון הוצאות עודפות ששולמו. המועד לדיווח ותשלום הינו ביום ה-15 לחודש בהתאם לקבוע בחוק. מערך ניכויים - דיווח על ניכוי מס במקור, שהמנכה ניכה מתשלומי משכורות ששילם לעובדים ומתשלומים ששולמו לספקים ונותני שירותים. בנוסף, מקדמות בגין הוצאות עודפות, מס שכר ומס רווח בהתאם לסוג הישות. המועד לדיווח ותשלום הינו ביום ה-16 לחודש בהתאם לקבוע בחוק. יצוין, כי בכל המערכים ניתן לדווח ולשלם באופן מקוון באתר הרשות באינטרנט, ונכון להיום כ- 85% מהדוחות השוטפים, בכל המערכים, מוגשים באופן מקוון ולכן השימוש בפנקסים הולך ומתמעט. באופן בו פועלות מערכות המחשוב נכון להיום, לא ניתן להימנע מפעילות כפולה מהסיבות המנויות להלן: מערכות מחשוב נפרדות בכל התחומים: קיימות מערכות נפרדות למערכי מס וביניהם מערך מס הכנסה, ניכויים, מע"ם, מיסוי מקרקעין, מס רכוש, קנס מינהלי, בלו סולר ומכס. בנוסף, קיימות מערכות נוספות בהם פועלים כל מערכי המס כגון: מערכת רמת הכלל (הנה"ח הראשית של תשלומי המסים), מערכת לביצוע הסדרי תשלומים, מערכת אכיפה, מערכת פירוקים, מערכת הגבלות, מערכת מאגרי מידע ומודיעין, מערכת חקירות. לכן, יש קושי מובנה לפעול מול חייב בפעילות אחידה על כלל המערכים. תיק נישום נפרד לכל מערך מס: תיק האזרח מתנהל בנפרד בכל אחד ממערכי המס החל מחיובי השומה וכלה בקליטת תשלומי

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			המס והחזרי המס. פועל יוצא, גם חובות המס של החייב מתנהלים בכל מערך מס בנפרד. בנוסף, ישנם סוגים של תיקים במערכים שמספרי הישות שונים בין המערכים כגון: שותפויות ואיחודי עוסקים. במקרים בהם לשני בני הזוג יש עסק (עצמאים) במע"מ לכל אחד מבני הזוג יש תיק בנפרד ובמס הכנסה יש רק תיק אחד על שם הבן זוג הרשום. עבודת משרדי המס ומתן שירות לאזרחים: בכל מערך מס, יש התנהלות שונה מול האזרח בהתאם לקבוע בחוקי המס הספציפיים של אותו מערך מס כגון: הגשת דוחות חודשיים ו/או שנתיים, הגשת תיקוני דוחות, השגות, ערערים וערעורים, תשלומים, החזרים. יכול ואיחוד הפעילות תפגע הן במתן השירות לאזרח והן בתהליכי העבודה של העובדים. פעילות אכיפה: בביצוע פעילות אכיפה על חייבי מס, האכיפה מבוצעת בגין כל חוב של כל מערך מס בנפרד, בתנאי שהחוב עומד במועדים הקבועים בחוק הספציפי ובשלב ההרשאה בהתאם לקבוע בפקודת המסים (גביה). לכן מתעוררים קשיים באיחוד האכיפה. להלן מספר דוגמאות להמחשה: □ קושי בהטלת עיקול על חובות ממערכים שונים: לחייב יש חובות מס בשני מערכים: מס הכנסה ומע"מ. אם יוטל עיקול על כלל סכום החוב, מס הכנסה ומע"מ, המעקל יעביר המחאה עם סכום אחד עבור שני המערכים. כדי לזכות את תיקי החייב בסכום שעוקל, נדרש לתאם בין שני משרדי המס ולפצל את התשלום ולייחס לכל מערך את סכום החוב. בנוסף, אם הסכום שעוקל נמוך מסך החוב של שני המערכים, נדרש לבצע בדיקות מהו החלק מהסכום שיש לייחס לכל מערך, בהתאם לסכום החוב ושלב האכיפה, ולפצל את התשלום בהתאם. הדבר יוביל לסרבול הטיפול במשרדים, לעיכוב בקליטת התשלומים וזיכוי תיקי החייב,

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			דבר שמשפיע על עדכון מצבת החובות בזמן אמת ועל הפעלת הליכי אכיפה שגויים. גם במקרה בו מוטל עיקול ממוכן, קיימת אותה בעיה של פיצול התשלום וקביעת הסכום שייוחס לכל מערך מס. □ קושי בהטלת שעבודים ורישום עיקול על רכבים: חייב שיש לו חובות בשני מערכי מס, מס הכנסה ומע"מ, והוטל שעבוד על סך כל סכום החוב הכולל של שני המערכים. אם החייב הסדיר את החוב של מערך אחד בלבד, משרדי המס ידרשו לעדכן את סכום החוב של השעבוד בהתאם למערך המס בו נותר החוב. □ ביצוע הסדרי תשלומים: בביצוע הסדר על חובות, במערכי המס השונים, מבוצע הסדר על סכום החוב באותו מערך מס ובמקביל מבוצעת בתיק הנישום "הקפאת חוב" לכל תקופת ההסדר. ביצוע הסדר על חובות במערכי מס שונים יקשה על יחוס התשלומים בהתאם לחובות בין המערכים השונים. □ ערבות אישית: בהתאם לחקיקה, לא ניתן להתנות את הסדר התשלומים בקבלת ערבות אישית להבטחת פירעון ההסדר אלא רק במערכי מע"מ וניכויים. □ הפעלת שיקול דעת בהליכי אכיפה: קיימות הנחיות של היועץ המשפטי לממשלה וכן הנחיות של רשות המסים בנוגע לדרכי הפעולה, בחינת החובות והחייב והפעלת שיקול דעת לפני נקיטה בהליכי אכיפה. סכום החוב הינו מרכיב משמעותי בהפעלת שיקול הדעת זו לכן, הטלת עיקולים ושעבודים על סך כל החובות במספר מערכי מס יקשה על עמידה בהנחיות ובהפעלת שיקול הדעת הראוי. למשל: אם במס הכנסה יש חוב של 3,000 ₪ ובמע"מ יש חוב של 50,000 ₪ אזי כמות העיקולים ו/או השעבודים שיוטלו שונה בגין כל אחד מהחובות. □ שאילתות נפרדות לכל מערך מס: משרדי המס בודקים את תיק החייב ומצבת החובות לפני הטלת עיקולים ושעבודים.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			כאמור, לכל מערך מס יש שאילתת הנהלת חשבונות נפרדת ולכן העובד יידרש לבחון את החובות בשאילתות של מערכי המס השונים, ויידרש לרמת ידע בכלל המערכים והחוקים השונים, דבר שיפגע ברמה המקצועית של העובדים ויגזול זמן עבודה רב וקושי בהתנהלות השוטפת וההקפדה הנדרשת בבחינת תיק החייב במערכים השונים לפני נקיטה בפעולות אכיפה, וכן, קיים חשש כבד להטלת אחריות כבדה על העובד ללא מתן כלים מתאימים. □ גריעת מידע מהאזרח ברישום שעבודים ועיקול על רכבים: כיום כל מערך מס מטיל שעבודים ועיקול רכבים על החובות שלו. ברישום השעבוד בספרי רשם המקרקעין מצוין סכום החוב, מערך המס ופרטי משרד המס שהטיל את השעבוד. אם יוטל שעבוד על סך כל החובות של מספר מערכי מס יחדיו, לא ניתן יהא לרשום את המידע המפורט של משרד המס ומערך המס שבגינו הוטל השעבוד, דבר שיקשה על החייב לפעול להסרת השעבודים, ולאוכלוסייה שתשתמש במידע בהוצאת נסח טאבו. לסיכום, אין מקום לאיחוד מערך האכיפה וביצוע האכיפה לכל החובות במערכי המס, שכן התועלת נמוכה מאוד, לעומת הנזק שיגרם הן לרשות המסים והן לכלל הציבור.
57	היבטים תפעוליים: פעילות נציגי רשות המיסים בחוץ-לארץ	עיקר הבקשות שטופלו ב-3 הנציגויות בחו"ל (92%) נגעו לסוגיות של מכס ומע"מ. בשנים 2017 - 2020, רק 20 בקשות נגעו לבקשות לקבל מידע בתחום המיסוי הישיר. תחום המכס אכן נדרש להיכלל במסגרת של שיתופי פעולה בין-לאומיים. עם זאת, גביית המכס הניבה סך של 3.9 מיליארד ש"ח (כ-0.98%) מתקבולי המס לשנת 2021, וסוגיות מיסוי ישיר אשר מניב כ-237 מיליארדי ש"ח בשנה זו, לא נכללו בתחומי העיסוק של הנציגויות בחו"ל.	**• רשות המיסים בישראל** ככלל, נציגי רשות המיסים פועלים באזורי הכיסוי שלהם מתוקף האמנות וההסכמים הבינ"ל והבילטרליים שעיקרם שיתופי פעולה בנושאי מכס שנחתמו בין ישראל לבין כל מדינה/גוש הסחר כדוגמת: פרוטוקול 5 עם הא"א, הסכם אפט"א, הסכם ישראל-רוסיה, הסכמי הסחר והמכס השונים ועוד. הנציג מוסמך לפנות/לקבל פניה לטיפול על פי המוגדר בהסכם שבמהותו הוא סיוע אדמיניסטרטיבי/מנהלי.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ לבחון את האפשרות להגביר את פעילות הנציגויות בחו"ל גם לתחומי המיסוי הישיר, שזו ליבת הפעילות של רשות המס ושל מקבילותיה ברחבי העולם, זאת בפרט לאור תהליכי הגלובליזציה, הדיגיטציה והפוטנציאל לשיתופי פעולה עם רשויות מס זרות.	יודגש, כי על פי ההסכם בתנאים ובאישורים מסוימים בכתב, ניתן לקבל הסכמה מכל רשות שסיפקה את הממצאים ולהשתמש בהם גם בהליך פלילי. מטבע הדברים נושא המיסוי הישיר בהסכמים אלו אינו הנושא המרכזי, בפעילות האכיפה והשירות הנמצאים בבסיס הפעילות של המכסים בעולם. כמו כן, למיסוי הישיר ישנם מנגנונים ודרכי שיתוף פעולה נוספים (כגון נציג ישראל ב-OECD) שלרוב אינם מצריכים התערבות מנהלית/אופרטיבית. יחד עם זאת, ככל שעולים צרכים לטיפולם של נציגי רשות המיסים, על ידי כל גורם מכל מחלקה ברשות המיסים (מחלקה כלכלית/מ"ה ועוד), הנציגות פועלת במגבלות הסמכות לספק את המענה הטוב ביותר לפנייה.
58	איחוד אגפי המס - סיכום	ממצאי פרק זה מעלים כי במועד סיום הביקורת, קרוב ל-20 שנה לאחר החלטת הממשלה, איחוד המשרדים האזוריים וחזון "שירות בנקודה אחת" רחוק ממימוש ושונה מהמקובל ברשויות מס במדינות מובילות בעולם. בפועל, האגפים שאוחדו לרשות אחת ממשיכים למעשה לפעול בנפרד במרבית ההיבטים התפעוליים, ולא מופקת התועלת המיטבית מן האיחוד, לא בהיבטים תפעוליים, לא בהיבטי שיפור גביית המס ולא מבחינת שיפור השירות לנישום וצמצום הנטל הבירוקרטי המוטל עליו במסגרת ניהול הליכים כפולים מול מערכי המס השונים. רשות המיסים ומשרד האוצר לא הכינו תוכנית למימוש בפועל של איחוד האגפים, כולל יעדי האיחוד ושלבי יישומו. בפועל, רשות המיסים אינה עוסקת כיום בהמשך איחוד אגפי המס, ולמעט הקמת משרד משולב יחיד בעיר רעננה, לא ננקטים צעדים ממשיים לקידום הקמת משרדים נוספים.	**• רשות המיסים בישראל** ראה מענה לעיל.

היבטי מועילות של מערכת המס

מס'	כותרת.	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מימוש "איחוד אגפי המס" הלכה למעשה מחייב התייחסות למספר רב של היבטים בתחום דיני המס, התפעול והשירות לנישום. מומלץ כי הרשות תערוך עבודת מטה ותוכנית רב-שנתית לצורך השלמת מימושם של יעדי החלטת הממשלה בתחום איחוד אגפי המס, על מנת שתוכל לשפר את השירות לנישום, ולהפיק מכך שיפור תפעולי והעלאה של רמת גביית המיסים.	
59	ניהול סיכונים	על אף הוראת תכ"ם משנת 2012 המחייבת את משרדי הממשלה לערוך סקרי סיכונים בכל תחומי פעילויותיהם, הרשות ערכה סקר כזה לראשונה במחצית השנייה של שנת 2018, על פעילויותיה ותהליכי העבודה המרכזיים בה, באמצעות חברת ייעוץ. בסקר מופו 129 סיכונים, לרבות סיכוני רוחב. מהתפלגות הסיכונים עולה כי 36 סיכונים שורשיים הם ברמה גבוהה מאוד או קריטית. ניתוח רמת הבקרה מעלה כי 18 מתוך 36 הסיכונים נשארים ברמה גבוהה מאוד או קריטית כסיכון שיורי, ומכאן אפשר להסיק כי יש להכין תוכנית להפחתת סיכונים מהם ולקבוע לשם כך יעדי תפעול ולוחות זמנים ליישומם. הועלה כי מעבר למהלך מיפוי הסיכונים האמור לעיל, לא בוצע ברשות מהלך המשך לביטול או להפחתת הסיכונים. עוד עלה כי מאז שנת 2018, לא ביצעה הרשות סקר סיכונים מעודכן. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות לערוך סקר סיכונים באופן עיתי ולהטמיע תהליך מובנה של ניהול סיכונים בכל מערכי הרשות, ובכלל זה לקבוע בכל מערך את הגורמים האחראים לניהול הסיכונים. גורמים אלו יופקדו על איסוף ודיווח של מידע באמצעות כלי ניהול ובקרה מתאימים, ובכלל זה מאגרי מידע, לצורך בקרה שוטפת ובחינת העמידה במגבלות הסיכונים התפעוליים שתקבע הנהלת הרשות.	**• רשות המיסים בישראל** רשות המסים רואה חשיבות רבה בכינון פונקציית ניהול סיכונים, ובתאריך 1.7.2022 מונתה סמנכ"לית תכנון, תקצוב וניהול סיכונים ברשות המיסים, אשר באחריותה לגבש מתודולוגיה סדורה ולהטמיע תהליכים של ניהול סיכונים לרבות תכניות הפחתה בתחום זה.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	שיתוף הנהלת שע"מ בתוכנית האסטרטגית	בביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים כי במהלך גיבוש התוכנית נדונו בהנהלת שע"מ חלופות שונות לתוכנית או לעקרונותיה. עוד עלה, בבדיקה שביצע צוות הביקורת במהלך הביקורת בקרב המנהלים הבכירים בשע"מ ציינו כל המרואיינים כי לא היו שותפים לגיבוש התוכנית האסטרטגית לשע"מ. משרד מבקר המדינה ממליץ להנהלת שע"מ לשלב את מנהליה בתהליך גיבוש תוכניות אסטרטגיות.	**• רשות המיסים בישראל** המלצת המבקר תבוצע בעת תהליך גיבוש התוכנית האסטרטגית הבאה.
2	אישור התוכנית האסטרטגית ותקצובה	בביקורת לא נמצא תיעוד לכך שהתוכנית האסטרטגית של שע"מ נדונה בהנהלת הרשות וממילא לא אושרה. כמו כן תקציב התוכנית אושר בסכום כולל של 46.5 מיליוני ש"ח ללא פירוט של סעיפי התקציב של התוכנית. משרד מבקר המדינה ממליץ לכלול פירוט תקציבי בעת אישור תקציב כולל לתוכנית אסטרטגית, ולתעד את הדיונים לאישור תוכנית אסטרטגית.	**• רשות המיסים בישראל** המלצת המבקר תבוצע בעת תהליך גיבוש התוכנית האסטרטגית הבאה.
3	תיעדוף הפרויקטים	שיעור הימים המוקצים לתחזוקה מתוך סך כל ימי העבודה המוקצים למשאבים גדל בכל שנה ולאחר השינוי בשיטת חישוב הנתונים, בהתאם לתשובת רשות המיסים, השיעור עלה מכ-32% בשנת 2021 לכ-40% בשנת 2022. משרד מבקר המדינה ממליץ כי בנוסף לקביעת נורמות עבור ימי תחזוקה, שע"מ יבחן גם קביעת שיעור מיטבי של ימי תחזוקה שנתי מתוך הימים המוקצים לכלל פעילות שע"מ. זאת על מנת ליצור איזון מתאים בין משאבי שע"מ המוקצים לתחזוקה לבין המשאבים המוקצים לפיתוח. עוד מומלץ לבחון הצורך בחידוש מערכות בהן מושקעים משאבי תחזוקה רבים.	**• רשות המיסים בישראל** המלצת המבקר תבוצע כבר בתוכנית עבודה של שנת 2023.
4	תהליכי העבודה לצורך הכנת תוכניות	נמצא כי שלא בהתאם לנוהל המתודולוגיה, בכל 16 הפרויקטים שאינם אסטרטגיים שנדגמו לא נמצאו המסמכים הנדרשים. כך, לא נמצאו מסמכי "בקשה לדרישה" הכוללים את תיאור הצורך ואת הגורמים שהובילו לצורך, את תיאור	**• רשות המיסים בישראל** המלצת המבקר תבוצע באופן חלקי בתוכנית העבודה של שנת 2023, ותבוצע באופן מלא בתוכנית העבודה של שנת 2024.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	העבודה ותיעדוף הפרויקטים החל משנת 2020	התהליכים העסקיים ואת הצגת התועלות. יצוין כי בדרישות הקיימות במערכת לפיד, הנוגעות לפרויקטים בתוכניות העבודה לשנים 2020 ו-2021, נקבע מועד סיום שעדכנה רשות המיסים. לעיתים נרשם תיאור כללי של הפרויקט, אך גם בדרישות אלה לא עודכנו הפרטים הנדרשים כאמור לעיל. עוד נמצא כי שלא בהתאם לנוהל המתודולוגיה, לא נקבעו בשע"מ אומדנים ראשוניים לפרויקטים הכוללים אומדן עלות ראשונית על פי תמחור אחיד ומובנה הכולל את כל המשאבים האנושיים והפיזיים מהאגף האחראי בשע"מ, מאגפים אחרים בשע"מ ומהאגפים העסקיים וכן אומדן זמנים ראשוני משוער לסיום הפרויקטים. לא נעשה ניתוח חלופות ולא נמצאו מסמכים המעידים על בחינת רמת התועלת ועל התמחור לפרויקטים לצורך תיעדוף הפרויקטים. על שע"מ לפעול בהתאם לנוהל המתודולוגיה, לרבות קיום המסמכים, האומדנים והבחינות הנדרשות לצורך תיעדוף הפרויקטים.	
5	ישיבות תיעדוף פרויקטים בכל חטיבה	מסקירת הפרוטוקולים עולה כי שלא בהתאם לנוהל המתודולוגיה בה נקבע כי פגישת התיעדוף תעשה לצורך סקירה ותעדוף של כל הדרישות על בסיס יחס עלות - תועלת ושלא בהתאם להנחיה של רשות התקשוב בנושא אמידה ובקרת עלויות במחזור חיי מערכת תקשוב, בה נקבע כי אומדן הפרויקט ישמש לצורך תיעדוף ההשקעות בהן יחס התועלת-עלות גבוה, בישיבות התיעדוף לא נדונו יחסי עלות-תועלת של הדרישות לרבות אומדני הזמנים ואומדני העלות הראשונית על פי תמחור אחיד. בפרוטוקולים של ישיבות התיעדוף שנסקרו צוינו שמות הדרישות, לעיתים הוזכר מספר ימי העבודה המשוערים לביצוען וכן ההחלטות בדבר אישור הדרישה או דחייתה. כמו כן, בפרוטוקולים לא נרשמו ההנמקות לאישור הדרישות או לדחייתן. כדי לקבל החלטות נכונות על תיעדוף פרויקטים על שע"מ לבחון תחילה את כל ההיבטים הרלוונטיים הנוגעים להצדקתן	**• רשות המיסים בישראל** נושא תיעדוף הפרויקטים כרוך בשיתוף פעולה עם כל הגורמים ברשות המיסים. במהלך 2023 ועד 2024, תגובש תפיסה ליישום המלצת המבקר.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מהבחינה העסקית ולנתח את אומדני העלויות ואת אומדני לוחות הזמנים הנדרשים בנוהל המתודולוגיה. בהיעדר בחינות כאמור, עלולות להתקבל החלטות שיתעדפו פרויקטים אשר בדיעבד יתגלה כי יחס התועלת-עלות בהם נמוך יותר מזה של האחרים. נוסף על כך, בהיעדר הנתונים לא ניתן יהיה לבצע בקרה על יעילות התהליך לצורך הפקת לקחים ולשם ביצוע יעיל יותר של התהליך בשנים הבאות. עוד מומלץ כי בפרוטוקולים של ישיבות התיעדוף ישולבו נימוקים לאישור או לדחיית הדרישות. על שע"ם לפעול על פי נוהל המתודולוגיה שנקבע ולוודא כי כל המסמכים הנדרשים יתועדו במערכת לפיד.	
6	הטמעת המסמכים במערכת לפיד	נמצא כי בשנת 2020 החלה הטמעת מערכת לפיד. בשישה מהפרויקטים קיים במערכת לפיד תיעוד לדרישות, בהן ישנם פרטים בדבר המועדים שהתבקשו על ידי רשות המיסים, ובשניים מהם ישנו גם תיאור משימה כללי. אך בכל 15 הפרויקטים מתוכניות העבודה לשנים 2020 ו-2021 שנדגמו בביקורת אין במערכת לפיד תיעוד למסמך הבקשה לדרישה המתחייבת על פי נוהל המתודולוגיה לרבות אומדן עלויות ולוחות זמנים, תיקוף האומדנים במסמכי הייזום, אישורי המעבר לשלב התכנון והאפיון המפורט, מסמכי בקרה על מסמך האפיון, סקרים נדרשים ופרוטוקולים מישיבות מינהלת הפרויקטים. הגם שבחודשים מאי-יוני 2020 המליצה רשות התקשוב כי יש להעמיק את הטמעת המתודולוגיה בכלל הפרויקטים בשע"ם, להרחיבה ולשפרה, עד למועד סיום הביקורת לא הוטמעה המתודולוגיה במערכת לפיד במידה מספקת. על שע"ם לתעד את הנתונים והמסמכים הרלוונטיים לפרויקטים, הנדרשים על פי נוהל המתודולוגיה, במערכת לפיד.	**• רשות המיסים בישראל** מתודולוגיית העבודה הכוללת אג'ייל, מוטמעת החל מהרבעון אחרון של שנת 2021 ורבעון ראשון של שנת 2022. המתודולוגיה תיטמע בשע"ם באופן מלא בשנת 2023.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
7	קיום תהליכים בהתאם לנוהל	נמצא כי בפרויקטים שאינם אסטרטגיים לא מנוהלות ועדות היגוי אף שבחלקם נדרש למנותן על פי הנחיות רשות התקשוב. על שע"ם לנהל ועדות היגוי על פי הנחיות רשות התקשוב.	• **רשות המיסים בישראל** הנושא בתהליך תיקון.
8	קיום תהליכים בהתאם לנוהל	אף שנוהל המתודולוגיה מפרט את מלוא השלבים לאורך כל חיי הפרויקט, ואף שיש נוהל עבודה להכנת תוכניות עבודה המפרט את שלבי הכנת תוכניות העבודה באמצעות מערכת לפיד, לא נעשו תהליכים מהותיים הנדרשים לצורך ניהול הפרויקטים - לא נקבעו אומדנים של עלות ולוח זמנים לביצוע, ל-19 מתוך 20 הפרויקטים שנדגמו אין תוכניות בסיס, לא בוצעו הסקרים הנדרשים על פי נוהל המתודולוגיה ועוד. חלק מתהליכי העבודה נעשים בעל פה, בשיחות טלפון, באמצעות הדואר האלקטרוני או בגיליונות EXEL או WORD המצויים במחשבים של מנהלי הפרויקטים ושל גורמים נוספים בשע"ם, ובמערכת לפיד אין תיעוד למסמכים הרלוונטיים לכל הפרויקטים, כגון אומדני עלויות ולוחות זמנים הנדרשים בשלב טרום הייזום, תיקוף האומדנים במסמכי הייזום, אישורי המעבר לשלב התכנון והאפיון המפורט, מסמכי בקרה על מסמך האפיון ועוד. על שע"ם לפעול בהתאם לנדרש בנוהל המתודולוגיה לאורך חיי הפרויקט ובהתאם לנוהל העבודה להכנת תוכניות עבודה, ולתעד את תהליכי העבודה המבוצעים לצורך ניהול וביצוע הפרויקטים במערכת לפיד.	• **רשות המיסים בישראל** המלצת המבקר תבוצע באופן חלקי בתוכנית העבודה של שנת 2023, ותבוצע באופן מלא בתוכנית העבודה של שנת 2024.
9	אמנת שירות (SLA) בפיתוח מערכות	נמצא כי נוהל עבודה בנושא ניהול ובקרת פרויקטים של פיתוח בשע"ם (להלן - מסמך המתודולוגיה) אינו כולל אמנת שירות (SLA). גם במסמכי הייזום ובסיכומי הישיבות של ועדות ההיגוי לא נמצא אזכור כאמור. במערכת לפיד המשמשת לניהול פרויקטים יש שדה להזנת SLA, אך בכל הפרויקטים שנבדקו בביקורת לא נרשם SLA במערכת.	• **רשות המיסים בישראל** פיתוח גיבוש ובקרת SLA כפוף ליישום מערכות שו"ב בשע"ם, ובהינתן תקציב, יקבע לוח הזמנים.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ להטמיע בנוהלי העבודה של אגפי הפיתוח הנחיות ל-SLA תוך התאמת המשאבים של דלפק הסיוע ושל שיטות עבודתו ליישום SLA.	
10	סכימה של פרויקטים במערכת לפיד	נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת הומרו הדרישות שאושרו לתוכניות העבודה לפרויקטים במערכת לפיד אך בלא סכימה של כל הדרישות הרלוונטיות לפרויקטים שאינם אסטרטגיים. לפיכך במערכת לפיד מנוהלים תתי-פרויקטים בנפרד אף שהם משויכים לפרויקט אחד. עלה כי במערכת לפיד, אין תהליך מובנה לפרויקטים שאינם אסטרטגיים המאגד את כל תתי-הפרויקטים לפרויקט-על. משכך, לא ניתן לקבל תמונת מצב על עלותו הכוללת של הפרויקט ועל עלויות כוח האדם ועל התיאום בין האגפים השונים המבצעים פעולות שונות באותו הפרויקט, ולא ניתן לבצע מעקב ובקרה על התקדמות הפרויקטים ועל חריגות מלוחות הזמנים ומעלותם הכוללת. משרד מבקר המדינה ממליץ לשע"ם לנהל סכימה של תתי פרויקטים במערכת לפיד גם לפרויקטים שאינם אסטרטגיים.	**• רשות המיסים בישראל** בהתאם למתודולוגיית שע"ם יישום המלצת המבקר תבוצע באופן חלקי בתוכנית העבודה של שנת 2023, והיישום המלא יבוצע בתוכנית העבודה של שנת 2024.
11	המעבר למערכת לפיד	עלה כי אין אפשרות לבצע בקרה באמצעות מערכת לפיד על מעל 150 דרישות שבוצעו בפועל בשנת 2020 (75% מהדרישות) שכן אלו לא הומרו לפרויקטים במערכת לפיד. 114 עוד עלה כי אין אפשרות לבצע בקרה על פרויקטים בתוכנית העבודה לשנת 2021 אשר החלו בשנת 2020, אך לא הומרו לפרויקטים במערכת לפיד בשנה זו, מכיוון שבתוכנית העבודה לשנת 2021 נתוני הפרויקטים אינם כוללים את נתוני הביצוע רלוונטיים משנת 2020. מומלץ כי בעת הכנסת מערכת חדשה לניהול פרויקטים שע"ם תמיר את כלל הדרישות לכלל פרויקטים, לרבות אלו שהחלו בשנים קודמות, בדרך שתאפשר ביצוע בקרה מלאה על כלל הפרויקטים במסגרת המערכת המוקמת.	**• רשות המיסים בישראל** המלצת המבקר תבוצע כאשר יאושרו תקני PMO נוספים בשע"ם, ככל הנראה בשנת 2024.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
12	תכנון מלא - תוכנית בסיס (Baseline)	1. נמצא כי שלא בהתאם לנדרש על פי נוהל המתודולוגיה והנחיית רשות התקשוב, לכל 16 הפרויקטים שאינם אסטרטגיים שנדגמו על ידי צוות הביקורת אין תוכנית בסיס הכוללת את הגדרת הפעולות, לוחות הזמנים, המשאבים, והעלויות. 2. בביקורת נמצא כי, שלא בהתאם לנוהל מתודולוגיה תאריך סיום הפרויקט המעודכן במערכת אינו בהכרח מועד הסיום שנקבע לפרויקט כולו בתחילת הפרויקט, מכיוון שבכל עת שמוזן מועד מאוחר יותר באחת ממשימות הפרויקט או שנוספת משימה נוספת לפרויקט, תאריך סיום הפרויקט במערכת מתעדכן. כמו כן, תאריך סיום תוכנית בסיס גם הוא אינו מעודכן בהתאם לתוכנית בסיס סדורה ואף העלות המוזנת במערכת (ימי עבודה) מתעדכנת בכל עת בהתאם למשימות שהוזנו. 3. אין בשע"ם דרך לדעת אילו מהפרויקטים במערכת לפיד כוללים את כל המשימות הנדרשות עד לסיומן, ובאילו מהם הוזנו רק חלק מהמשימות. לכן לא ניתן לדעת אם תאריך הסיום במערכת ועלות הפרויקט מתייחסים לכל הפרויקט או רק לחלקו. עוד נמצא כי לא ניתן לדעת מהו תאריך ההתחלה המתוכנן הואיל ובתחילת שנת 2021 המירו מנהלי הפרויקטים את כל הדרישות לפרויקטים גם אם לא הוחל בפועל בביצועם. הדבר גורם לכך שלא ניתן לבצע בקרה אחר פרמטרים מהותיים בניהול פרויקטים: העמידה בזמנים ועלות הפרויקטים.	**• רשות המיסים בישראל** המלצת המבקר תבוצע באופן מלא בשנת 2024.
13	תוכנית בסיס בפרויקטים אסטרטגיים	נמצא כי שלא בהתאם להנחיות רשות התקשוב ולנוהלי שע"ם, לפרויקטים האסטרטגיים שפורטו לעיל אין נתונים הנוגעים לתוכניות בסיס, לרבות תאריכי סיום משוערים ועלויות משאבי כוח אדם משוערים ורכש. על שע"ם להכין תוכניות בסיס לכל הפרויקטים עם תחילת ביצוע הפרויקט, בהתאם לנוהל המתודולוגיה והנחית רשות התקשוב.	**• רשות המיסים בישראל** ראה מענה לליקוי 4 לעיל.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
14	עמידה בלוחות זמנים - מערכת לפיד	בביקורת עלה כי בהיעדר תוכנית בסיס ובשל העדכון שנעשה באופן תדיר לתאריכי היעד של הפרויקטים, לא ניתן להציג תכנון מול ביצוע של הפרויקטים במערכת לפיד בכל הנוגע לעמידה בלוחות הזמנים. משרד מבקר המדינה ממליץ כי בעת ההמרה לפרויקט שע"מ ינחה להזין את המשימות לביצוע הפרויקט כולו, למעט שינויים בלתי צפויים. אם יהיו כאלה, הם יוזנו כשיידרשו, וכך נתוני סיום הפרויקטים במערכת יהיו שלמים. בהתאם לכך תיקבע לכל פרויקט תוכנית בסיס כנדרש, וכך ניתן יהיה לבצע מעקב ובקרה על נתוני התוכנית, על השינויים בה ועל השפעתם על תאריכי הסיום של הפרויקטים. עוד מומלץ לבצע מעקב על תאריכי תחילת הביצוע בפועל למול תאריכי ההתחלה בתוכניות הבסיס.	**• רשות המיסים בישראל** ראה מענה לליקוי 4 לעיל.
15	עמידה בעלויות המתוכננות של הפרויקטים	עלה כי הנתונים הקיימים במערכת לפיד לכל פרויקט כוללים את מספר ימי העבודה של עובדי אגפי היישומים בשע"מ ושל נותני שירותים חיצוניים המועסקים באגפים אלה, ללא ציון הערך הכספי. יצוין כי עלויות ימי העבודה אינן אחידות, והן מושפעות מתפקידי כוח האדם המשויך לפרויקטים (מתכנתים, מטמיעים, מפתחי מערכות וכו') ומסוג ההעסקה (עובד קבוע או נותני שירותים או סטודנטים). בביקורת עלה כי שלא בהתאם להנחיית רשות התקשוב בנושא ניהול עלויות פעילויות תקשוב, בשע"מ אין חישוב המציג את עלות כוח האדם המושקעת בפרויקטים השונים בהתאם לתפקיד ולסוג ההעסקה. כמו כן, במערכת אין קישור לתקציב הכולל נתונים על עלויות יועצים חיצוניים ואין נתונים על רכש תשתיות רלוונטיות או על העמסה של חלק מהרכש על הפרויקט. עוד נמצא כי התקציבים של הפרויקטים האסטרטגיים מנוהלים בחטיבת מערכות המינהל באמצעות גיליונות אקסל הכוללים תכנון מול ביצוע של התקציבים. התקציבים המנוהלים כוללים רכש ייעודי לפרויקטים האסטרטגיים וכן את מספר העובדים העוסקים בפרויקט, אך לא אומדן של עלות העסקתם. גיליונות	**• רשות המיסים בישראל** ראה מענה לליקוי 4 לעיל.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		אקסל אלו אינם נמצאים במערכת לפיד ואינם מוצגים כחלק מהמעקב אחר התקדמות הפרויקטים. משרד מבקר המדינה ממליץ לכלול במערכת לפיד את כל עלויות הפרויקט, לרבות עלויות יועצים חיצוניים, ולכלול את תמחור העלויות המושפע מתפקידי כוח האדם המשויך לפרויקטים ומסוג ההעסקה. עוד מומלץ כי ניהול תקציב הפרויקטים האסטרטגיים יבוצע במערכת לפיד, ולכל הפחות יקושר אליה.	
16	תוכניות העבודה לשנים 2016 - 2019	מניתוח נתוני הפרויקטים עולה כי שיעור החריגות ממספר ימי העבודה המתוכנן בשיעור של מעל 30% בכלל הפרויקטים היה 24% בשנת 2016, 18% בשנת 2017, 18% בשנת 2018 ו-15% בשנת 2019. עוד עולה כי שיעור החריגות בימים המושקעים בפרויקטים העולה על 100% מסך הפרויקטים שחרגו היה 37% בשנת 2016, 31% בשנת 2017, 35% בשנת 2018 ו-31% בשנת 2019. כמו כן, ב-67% וב-49% מהפרויקטים בשנים 2018 ו-2019 בהתאמה, שבהם נמצאה חריגה העולה על 30% ממספר הימים שהוקצו לפרויקטים לא קיבל מנהל תוכניות העבודה את תגובותיהם של מנהלי הפרויקטים בעת ביצוע הבקרה. הדבר פוגם בשקיפות כלפי הנהלת הרשות וביכולת הפקת הלקחים הנדרשת לשם קביעת הגורמים העיקריים לחריגות מהמספר המתוכנן של ימי העבודה. מניתוח הערותיו של מנהל תוכנית העבודה עולה כי הסיבה השכיחה ביותר לחריגות במספר ימי העבודה לפרויקט בשנים 2016 - 2018 היא הערכה לא נכונה של מספר הימים. הסיבה השכיחה ביותר לחריגות בימי עבודה לפרויקט בשנת 2019 היא טעויות והסיבה השנייה בשכיחותה היא הערכה לא נכונה של מספר הימים. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים ולשע"ם לחייב את מנהלי הפרויקטים להעביר למנהל תוכניות העבודה דיווחים שוטפים בדבר חריגות ולערוך תהליך של הפקת לקחים בנוגע לסיבות השכיחות לחריגות ולדרכים לפתרונן.	**• רשות המיסים בישראל** ראה מענה לליקוי 4 לעיל.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
17	תוכניות העבודה לשנים 2020 - 2021	עלה כי הדיווח בשע"ם כולל הערכות על שיעור הביצוע של המשימות בפרויקט ולא דיווח של שיעור ביצוע מספר ימי העבודה שהושקעו בפועל לפרויקט (על פי ימי העבודה בפועל של העובדים, על פי שיעור משרתם או בסכום כולל של ימי עבודה לפרויקט). עלה כי במערכת לפיד יש שדה EAC ובו נתונים, אך בשלב המרת הדרישה לפרויקט לא נעשית הערכת ימים כוללת ולכן שדה זה אינו מעודכן. הנתונים הקיימים במערכת לפיד כ-ETC הם סך הימים שהזינו מנהלי הפרויקטים למשימות הפרויקט. מספר הימים הזה מתעדכן מפעם לפעם, כאמור, על פי המשימות שהוסיפו מנהלי הפרויקטים למערכת או בהתאם לשינויים בהערכה של סך כל הימים המושקעים בפרויקט. משרד מבקר המדינה ממליץ לשע"ם כי בשלב המרת הדרישה לפרויקט יוזנו למערכת לפיד כל המשימות הנדרשות לביצועו ותיקבע הערכת ימים כוללת הנדרשת עד לסיום הפרויקט, וכי ימי העבודה המושקעים בפרויקטים ידווחו בהתאם לביצועם בפועל. זאת, לצורך קבלת מידע על עלויותיהם של הפרויקטים ולצורך מעקב אחר ביצועם.	• **רשות המיסים בישראל** המלצת המבקר תבוצע במהלך שנת 2023.
18	עמידה במספר המתוכנן של ימי כוח האדם- תוכניות העבודה לשנים 2020 - 2021	עלה כי במרבית הפרויקטים)55%)בהם היו חריגות במספר ימי הפרויקט, החריגות היו גבוהות ביותר מ-100% ,ובמרבית השו"שים)56%)החריגות היו בין 20% ל-100%. עוד עלה כי הערותיו של מנהל תוכניות העבודה בשנת 2021 נסבו רק על החריגה מלוחות הזמנים. מניתוח ההערות עולה כי הסיבות השכיחות ביותר לחריגות מלוח הזמנים לפרויקטים היו מחסור בכוח אדם ותלות בגורמים אחרים. מומלץ כי שע"ם יבחן את החריגות במספר ימי הפרויקט בכלל הפרויקטים ויפעל להפחתת החריגות על מנת לעמוד בתוכניות העבודה.	• **רשות המיסים בישראל** המלצת המבקר תבוצע במהלך שנת 2023.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
19	עמידה בתכולה שנקבעה לפרויקטים	ב-164 פרויקטים מתוכנית העבודה לשנת 2021 שבהם סטטוס הפרויקט מבחינת התכולה נרשם "כמתוכנן". נמצא כי ב-17 מתוך 164 הפרויקטים שנבחנו סטטוס העמידה בתכולת הפרויקט אינו משקף את מצבו בפועל. מבקר המדינה מציין כי לצורך בקרה אחר הפרויקטים ולשם הפקת לקחים מומלץ כי בשע"מ יקפידו על עדכון המערכת בחריגות מתכולות.	• **רשות המיסים בישראל** המלצת המבקר תבוצע במהלך שנת 2023.
20	בקרה על הפרויקטים האסטרטגיים	על פי נוהל המתודולוגיה, אגף ה-PMOאמור לספק תמיכה לכל הפרויקטים המתבצעים בשע"מ. כיום מועסקים באגף שני עובדים והם מלווים תשעה מתוך 12 הפרויקטים האסטרטגיים הקיימים כיום במערכת לפיד. נמצא כי שלא בהתאם לנוסח המתודולוגיה ואף שהנהלת רשות המיסים והנהלת שע"מ הגדירו את שלושת פרויקטים כאסטרטגיים, הפרויקטים אינם מלווים על ידי ה-PMO. מומלץ כי שע"מ תפעל לליווי ע"י ה-PMO לכלל הפרויקטים האסטרטגיים בהתאם לנהליה.	• **רשות המיסים בישראל** המלצת המבקר תבוצע כאשר יאושרו תקני PMO נוספים בשע"מ, ככל הנראה בשנת 2024.
21	בקרה על הפרויקטים האסטרטגיים	נמצא כי ה-PMO אינו מלווה את הפרויקט בשלבי טרום הייזום והייזום, כפי שנדרש בנוהל המתודולוגיה. כמו כן, ה-PMO אינה מלווה את שלבי הסקרים כפי שנדרש בנוהל המתודולוגיה.	• **רשות המיסים בישראל** ראה מענה לליקוי 20 לעיל.
22	בקרה על הפרויקטים האסטרטגיים	עלה כי עד למועד סיום הביקורת מסגרת פעילותם של עובדי ה-PMO ושיטת עבודתם, לרבות חידוד הקריטריונים להגדרת הפרויקטים שילוו לא הוסדרו בנוהל, וכי העובדים באגף ה-PMO מועסקים ללא תקן, ללא מבנה ארגוני מאושר, וללא סמכות ואחריות שנקבעו באופן רשמי. נמצא כי עיקר עבודתו של ה-PMO הוא הכנת הצגה לוועדות ההיגוי המשקפת את סטטוס הפרויקט כפי שהוא עולה ממערכת הלפיד. הצגה זו אינה כוללת את החריגות מעלויות הפרויקטים וממספר ימי	• **רשות המיסים בישראל** ראה מענה לליקוי 20 לעיל.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		העבודה שהוזנו לפרויקט במערכת לפיד. עוד עלה כי שלא בהתאם לנוהל המתודולוגיה, ה-PMO אינו מבצע מעקב ובקרה אחר החריגות ממספר הימים שהוקצו לפרויקטים בתוכניות הבסיס. כמו כן, הוא אינו מסייע בהכנת הסקרים הנדרשים על פי נוהל המתודולוגיה, ואינו משמש גוף תומך, מסייע, מלווה ומייעץ כפי שהוגדר בנוהל המתודולוגיה, אלא משמש כיום לניהול אדמיניסטרטיבי של הפרויקטים ולהכנת מצע לדיוני ועדות ההיגוי. מומלץ כי הנהלת שע"ם תפעל להסדרת תקני ה-PMO ומיסוד נוהלי עבודתו, כך שה -PMO ישמש גוף תומך שמלווה ומייעץ וכן כי בהצעתו לוועדות ההיגוי יכלול התייחסות גם לחריגות מעלות הפרויקט וממספר ימי העבודה.	
23	בקרות בשע"ם החל משנת 2020	נמצא כי הנתונים על תאריכי הסיום של הפרויקטים מתעדכנים בהתאם למשימות שמזינים מנהלי הפרויקטים ולשינויים בהם ואין דרך לוודא כי תכנון הפרויקט מלא, וכי הוזנו כל המשימות הנדרשות לצורך השלמתו. משרד מבקר המדינה ממליץ כי כלל הדרישות יוזנו לפרויקטים במערכת וכן מומלץ לוודא ששיעור הביצוע המוצג במערכת תואם את כלל המשימות הנדרשות לרבות אלו שנוספו.	• **רשות המיסים בישראל** ראה מענה לליקוי 20 לעיל.
24	בקרת שע"ם על הפרויקטים שאינם אסטרטגיים	עלה כי הבקרה על הפרויקטים בתוכנית העבודה לשנת 2020 נעשתה באופן חלקי הואיל ומעל 150 דרישות לא הומרו לפרויקטים, כאמור. נמצא כי ב-53 מתוך 89 הפרויקטים שלא עמדו ביעדם, מעודכן הסטטוס של לוח הזמנים "כמתוכנן", וב-13 פרויקטים אין סטטוס לוח זמנים. עוד נמצא כי שלא כבשנים קודמות, הבקרה בשנים 2020 ו-2021 לא חלה על כל תוכנית העבודה של שע"ם אלא על הפרויקטים של שבעת אגפי היישומים , על פרויקט פפ"א באגף המינהל ועל הפרויקטים של אגף תשתיות פיתוח שהוזנו ללפיד.	• **רשות המיסים בישראל** ראה מענה לליקוי 20 לעיל.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משרד מבקר המדינה ממליץ לשע"ם לבצע בקרה על תוכנית העבודה בשע"ם במלואה ולא רק על הפרויקטים של אגפי היישומים.	
25	הבקרה של רשות המיסים על פרויקטים בשע"ם	לנוכח האמור ביחס להצגת הנתונים במערכת לפיד לרבות היעדר נתונים על תוכנית הבסיס, על תאריכי סיום ועל מספר הימים המוקצים לפרויקט המתעדכנים בכל הזנה של משימה חדשה לפרויקט, ובהיעדר מידע על תכנון מלא או חלקי של הפרויקט, הרי שהנתונים בפגישות הסטטוס אינם משקפים בהכרח את קצב ההתקדמות של הפרויקט ואת העמידה ביעדיו. משרד מבקר המדינה ממליץ לשע"ם כי הנתונים שיוצגו בפגישות הסטטוס המשותפות לרשות המיסים ולשע"ם יכללו את החריגות מתוכניות הבסיס, את ימי הביצוע בפועל ואת תאריכי סיום ומספר ימי העבודה המשוערים לפרויקטים הכוללים את כל המשימות עד להשלמתם.	• **רשות המיסים בישראל** ראה מענה לליקוי 20 לעיל.
26	דוחות סוף שנה, ניתוחים שנתיים והפקת לקחים	נמצא כי בשע"ם וברשות המיסים לא נעשות בתום השנה בקרות המנתחות את יישום תוכנית העבודה השנתית בשע"ם ואין מפיקים לקחים. יתרה מכך, אין בשע"ם נתונים המתייחסים לשנה בשלמותה. מבקר המדינה ממליץ כי רשות המיסים ושע"ם יערכו בקרה שנתית על הנתונים העדכניים של כל הפרויקטים לצורך ניתוח שנתי על עמידת שע"ם בתוכניות העבודה ולשם הפקת לקחים.	• **רשות המיסים בישראל** ראה מענה לליקוי 20 לעיל.
27	אומדן כוח האדם, עלויותיו ועלויות רכש נוספות לפרויקט	נמצא כי שלא בהתאם לנוהל המתודולוגיה לא נמצאה במסמך הקודיפיקציה הערכה להיקף כוח האדם ולעלויותיו וכן לא נמצאו בו עלויות הרכש הנדרש לפיתוח מערכת שומה בהתכתבות בשע"ם.	• **רשות המיסים בישראל** ראה מענה לליקוי 20 לעיל.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
28	לוחות הזמנים לביצוע הפרויקט	עלה כי הגרסה הראשונה של מערכת התפעול יצאה בפברואר 2019, באיחור של כחמישה חודשים מלוח הזמנים שנקבע לשלב הזה בפרויקט והמערכת הראשונית והתאמתה למע"מ נעשו בינואר 2020, באיחור של כשנה מלוח הזמנים שנקבע כאמור.	**• רשות המיסים בישראל** האיחור בעליה לאוויר נבע מהעדר משאבי כוח אדם, ונכון להיום לאחר שעלתה בהדרגה המערכת פתוחה לכל מערכי המס.
29	העיצומים בשע"מ והשפעתם על המשך הפיתוח בפרויקט שומה בהתכתבות	עלה כי במועד סיום הביקורת לא היה בשע"מ ממשק עם מערך מס הכנסה ולא הושלם חיבורה של מערכת התפעול של שומה בהתכתבות למערכת העיקרית של מערך מס הכנסה. זאת אף שבמסמך הסיכום של עבודת צוות מודל השכבות משנת 2017 נקבע מועד התאמת המערכת למס הכנסה לרבעון הראשון של שנת 2019. ממסמכי החממה עולה כי אחד הגורמים לעיכוב הוא עיצומי העובדים. עוד עלה כי עד למועד סיום הביקורת לא הועבר פרויקט שומה בהתכתבות לאחריות אגף שומה (שע"מ). מומלץ כי תושלם העברת פרויקט שומה בהתכתבות לאחריות אגף שומה (שע"מ) וכי החממה תמשיך לפעול לשם שיפור הטכנולוגיה של היוזמות העיקריות בתחום השומה, הגבייה ושירות הלקוחות.	**• רשות המיסים בישראל** המלצת המבקר תבוצע במהלך שנת 2023.
30	ליווי פרויקט שומה בהתכתבות על ידי PMO שע"מ	עלה כי שלא בהתאם לנוהל המתודולוגיה ליווי פרויקט שומה בהתכתבות בשע"מ על ידי ה-PMO הופסק החל מחודש נובמבר 2020 בעקבות העיצומים שננקטו בשע"מ. עוד מומלץ כי הפרויקט ילווה על ידי ה-PMO	**• רשות המיסים בישראל** המלצת המבקר תבוצע כאשר יאושרו תקני PMO נוספים בשע"מ, ככל הנראה בשנת 2024.
31	פרויקט שומה בהתכתבות במערכת לפיד	עלה כי הנתונים המעודכנים במערכת לפיד אינם עולים בקנה אחד עם נתוני הפרויקט כפי שעלו ממסמכי החממה ומיחידת שומה בהתכתבות. למשל, תאריך תחילת הפרויקט במערכת לפיד מאוחר יותר מתאריך תחילת תהליך האפיון, שהוא כאמור ספטמבר 2018, ומתאריך יציאת הגרסה הראשונה של מערכת התפעול, שהוא כאמור פברואר 2019. עוד עלה כי על פי מערכת לפיד, שיעור הביצוע של פרויקט שומה בהתכתבות	**• רשות המיסים בישראל** בפרויקט זה לא היה קשר למערכת לפיד ותכנית העבודה נוהלה ישירות מול החממה וכל שבוע היה תכנון של פרויקט ודיווח על התקדמותו (בשיטת AGILE). המעקב בוצע במערכת JIRA software, ודיווחי ההתקדמות הוצגו אחת לתקופה בוועדות היגוי שכללו את מנהל רשות

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		עומד על 36% . על פי נתונים שמסר צוות החממה לצוות הביקורת, פרויקט זה עומד כיום לקראת סיום הפיתוח הבסיסי ושיעור ביצועו עומד על 98%. יצוין כי מאז תחילת הפרויקט התבקש פיתוח נוסף למערכת שומה בהתכתבות, וכיום שיעור ביצועו עומד על 90%. משרד מבקר המדינה ממליץ כי רשות המיסים תשקול לעדכן את נתוני פרויקט שומה בהתכתבות במערכת לפיד, תוך כדי ביצוע התאמות ככל הנדרש, וזאת על מנת שכל הפרויקטים בשע"ם ייכללו במסגרת מערכת אחת ושקיפותם תהיה מלאה.	המסים, סמנכ"לים רלוונטיים, מנהל היחידה, נציגי החממה ונציגי ה-PMO.
32	ניהול פרוייקטים - סיכום	בשע"ם מנוהלים מאות פרויקטים בשנה. אף שחלפו שנתיים מאז החלה הטמעת מערכת עדכנית לניהול פרויקטים אשר בה ניתן לנהל היבטים נוספים של הפרויקטים כמו לוח זמנים ותכולה, הועלה כי הבקרה אחר הפרויקטים בשע"ם היא חלקית: אין בקרה ביחס לתוכניות בסיס, הבקרה היא רק על חלק ממרכיבי העלות ולא מתבצעת בקרה מלאה על השינויים בתכולת הפרויקט. יתרה מכך, תמונת המצב העולה מהמערכת אינה משקפת בהכרח את התקדמות הפרויקטים בהיבטי עלות ולוחות זמנים; הבקרה הנערכת ברשות המיסים על עבודת שע"ם מתבססת על מידע חלקי ולא מתנהל תהליך שנתי להפקת לקחים שנועד לזהות את החסמים ולהציע פתרונות מתאימים. מוצע כי רשות המיסים תבחן את הדרכים לשפר את הבקרה על ניהול הפרויקטים בשע"ם כדי לזהות את החסמים העיקריים ואת שיעור הביצוע בראייה שנתית ורב-שנתית ותפעיל תהליך של הפקת לקחים בהתאם לממצאים.	**• רשות המיסים בישראל** המלצת המבקר תבוצע כאשר יאושרו תקני PMO נוספים בשע"ם, ככל הנראה בשנת 2024.
33	כריית מידע לשיפור הליכי השומה	הועלה כי אף שהמידע קיים במאגרי המידע של הרשות, מפקחי המס ניגשים לחלק מהמידע באמצעות שאילתות פרטניות ללא תהליך אוטומטי של איסוף מידע ממוחשב והשוואתו. יתרה מכך, לא מתנהל תהליך של כריית מידע של	**• רשות המיסים בישראל** במאגרי המידע של רשות המסים קיים מידע רב המונגש בדרכים הבאות:

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		עיבוד הנתונים הפיננסיים והחשבונאיים המצויים במקורות המידע השונים לגבי אותו נישום. מומלץ כי שע"ם יבצע שימוש בדוחות מבוססים על כריית מידע והצלבת נתונים לשם חיסכון במשאבי הרשות והגדלת גביית המס.עוד מומלץ כי הרשות לפעול לקידום הנגשת מידע נוסף ולקידום השוואה בין פריטי מידע שונים, כגון נתוני נספחי הדוח השנתי ונתוני הצהרות הון, וזאת באופן אוטומטי. כמו כן מומלץ לרשות לפעול להשלמת תהליך כריית המידע.	מחלקת מערכות BI הובילה בנייה של 2 מערכות תומכות בקבלת החלטות בשומה ובניכויים: ניכויים BI ושומה BI. (מערכת ניכויים BI עלתה לאוויר במחצית השנייה של שנת 2016 ומערכת שומה BI עלתה לאוויר בתחילת 2021). מאגרי המידע העיקריים בהם עושים שימוש במערכות ה-BI הם מאגרי מידע פנימיים: מס הכנסה (שומה וניכויים), מיסוי מקרקעין, מכס ומס ערך מוסף. ומאגרי מידע חיצוניים, כגון: משרד הפנים, משרד התחבורה, המוסד לביטוח לאומי, רשם החברות. במערכות הנזכרות לעיל עושים שימוש הן במטה רשות המסים והן ביחידות השדה כדלהלן: • משמשות את המטה ואת הרכזים בחוליות השומה וניכויים לבחירת תיקים פוטנציאליים לטיפול לתוכניות העבודה (בחירת מטה ושדה). • הבחירה מבוססת על איתור תיקים עם בקרות מובנות וחריגויות שאמורות לתרום לתשואות מס גבוהות יותר בעת הטיפול בתיקים. • מהוות ארגז כלים למפקחים בעת טיפול בתיקים שנבחרו עבורם. • משמשות את היחידה הארצית לשומה בהתכתבות לבחירת תיקים לטיפול ביחידה. • משמשות את יחידת שילוב נתונים לבחירת תיקים לטיפול ביחידה. כמו כן, המערכות משמשות לטיפול בסוגיות אד הוק כגון: תובענות ייצוגיות, מיצוי זכויות, פרויקטים שונים ועוד. לסיכום, רשות המסים עושה שימוש רב במאגרי המידע באמצעות מערכות ה- BI על מנת להפיק ערך מוסף ותועלות מהנתונים. כאשר מפקח או רכז נכנס לתיק בתכנית העבודה - בשאילתה IRCZ, קיים מידע שימושי המרכז מידעים משאילתות אחרות ומייתר את הצורך של המשתמש להיכנס

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לשאילתות באופן פרטני. מידע זה הוא בעל חשיבות רבה לעבודת השומה והוא כולל בין היתר: • סעיפי השומה בתיק 9 שנים אחרונות • סוג תיק באותן שנים • ענף כלכלי • קודי ניהול ספרים שנקבעו לנישום (במידה וקיימים) • הצהרת הון : במקרים בהם יש דרישה וכן פירוט הגשת הצהרת הון • מספר תיק ניכויים (במידה ויש) – ומידע אודות ביקורות שנערכו בתיק • מספר תיק במע"מ ומידע אודות ביקורות שנערכו בתיק • מידע לגבי חקירות בתיק.
34	כריית מידע לשיפור הליכי השומה	בבדיקה עלה כי על אף ההגשה המקוונת של דיווחי המס השונים, הנתונים בדיווחי המס אינם מוזנים למאגרי המידע והגישה לנתונים בטופסי הדיווח הראשיים נעשית באמצעות שאילתות ייעודיות בשע"ם. עוד עלה כי נתונים הנמצאים בטפסים נלווים כגון דו"ח רווח והפסד וטופס פחת אינם מוזנים למאגר המידע. צורת עבודה זו אינה מאפשרת הצלבת נתונים מול המידע שכבר קיים במחשבי הרשות, ואינה מאפשרת שליפת דוחות מרוכזים. מומלץ כי הרשות תפתח כלים מובנים ומקוונים לקליטת ושליפת מידע על כל נישום כחלק מעבודת השומה.	**• רשות המיסים בישראל** רשות המסים פועלת לפיתוח כלים מובנים ומקוונים, ומיכון נספחי הדוח השנתיים נמצא בתוכנית העבודה כחלק מפרויקט דוח שנתי מקוון מלא. חלק מהנספחים טרם מוכנו עקב אילוצי משאבים בשע"ם וסדרי עדיפויות. ישנם טפסים ונספחים שהם מקוונים כמו טופס 6111, דיווח על רווח הון וכיוצא בזה. יובהר, כי הנתונים המוזנים בשדות בדוחות השנתיים הראשיים (1314, 1301, 137) נשמרים במאגרי המידע ומשמשים את הרשות לצורך גיבוש תכניות עבודה בשומה, הוצאת עיבודים או חתכים (כולל שימוש ב-BI).
35	מקרה בוחן ראשון - הצהרות הון	בביקורת נמצא כי ברשות המיסים בדיקת השוואות ההון נעשות באופן ידני. כמו כן נמצא כי הרשות לא קידמה את המערכת לקליטה ממוכנת של נתוני הצהרות הון לאחר אפיונה על ידי הוועדה הייעודית בשנת 2013, ובמועד סיום הביקורת, פרויקט הצהרות הון מקוונות אינו מופיע במערכת הממוחשבת לניהול תוכניות העבודה של שע"ם (מערכת לפיד).	**• רשות המיסים בישראל** פרויקט הצהרת הון מקוונת לא נכלל בתוכנית האסטרטגית של רשות המסים בגלל סדרי עדיפויות ומגבלת משאבים בשע"ם. הפרויקט נמצא בתוכנית העבודה של חטיבת שומה וביקורת ומידי שנה נבחנת האפשרות להתחיל בפיתוחו בהתאם לאמור לעיל.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משרד מבקר המדינה ממליץ כי רשות המיסים תשקול לתעדף את פרויקט מיכון הצהרות הון, שהוא פרויקט אסטרטגי לא רק בהיבט של גביית מס אלא גם בהיבט של בניית מאגר מידע מקרו-כלכלי של בעלויות תושבי ישראל על נכסים בארץ ובחו"ל. נוסף על כך, מומלץ לבחון את יישום המלצות הוועדה למיכון הצהרות הון בראי הזמן שחלף.	
36	מקרה בוחן שני - מערכת ניכוי מס במקור	בשנת 2018 סך הפערים בערך מוחלט בין הניכויים המדווחים על ידי המנכים לבין אלו המדווחים על ידי נישומים יחידים היה 8.65 מיליארד בשנת 2017 ו- 3.64 מיליארד בשנת 2018 (ירידה של 58%). ביחס לנישומים שהם חברות, סך הפערים בערך מוחלט היו 3.02 מיליארד בשנת 2017 ו-1.89 מיליארד בשנת 2018 (ירידה של 37%). מומלץ לרשות המיסים להמשיך לעקוב אחר התפתחות הפערים בשנים 2019 - 2021, ולנתח את הסיבות לכך בחתכים שונים (משרדים, ענפי משק, סוגי חברות ועוד).	**• רשות המיסים בישראל** כל הנתונים המופיעים בפסקאות בפרק זה הוכנו על ידי הרשות עבור בית משפט כחלק מהסברי רשות המסים לעמדתה בתובענה ייצוגית בנושא מתן אוטומטי של ניכוי מס במקור בדוח השנתי (ת"צ 21233-09-20 כלאיגיאן ואח' נ' מדינת ישראל- רשות המיסים בישראל) ונמסרו למבקר שלא בהקשר לביקורת זו. המסקנה שעלתה מהטיפול בתובענה ואשר הוצגה לבית המשפט הינה כי מבדיקה מדגמית של המקרים עולה שאין בקיומם של ההפרשים כדי להצביע על גביית מס שלא כדין וכי ישנם הסברים מספקים להפרשים. לכן, גם לא מובנת הצגת הנתונים המצרפית לכלל השנים על ידי המבקר ובנתוני ערך מוחלט של סוגי ההפרשים שמופו, כך שמצטיירת תמונה של אי התאמה בסכומים משמעותיים בין הדיווחים השנתיים של המנכים לבין הדיווחים השנתיים של המנוכים שאין בה ממש. ניתן לראות מהנתונים שרוב רובם של ההפרשים מוסבר ולכן קיומם הינו תקין ונובע מהפרשי עיתוי בדיווח או מאופי הדיווח של המדווח - כגון במקרה של תיקים קשורים. לפיכך, השקעת משאבים במיכון מערכות והטלת חובות דיווח נוספות על ציבור הנישומים במקרה זה אינה נדרשת. לעניין המקרים בהם נמצא כי מקורם באי דיווח של המנוכה על ההכנסה, קיימת כבר אינדיקציה לכך והתיקים, בהתקיים קריטריונים מסוימים, מוכנסים לבדיקה ובחינת ההפרשים.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לאור האמור לעיל, ההמלצה להטלת חובה על המנוכה לדווח באופן פרטני על המנכים זאת על מנת למכן תהליכים לבדיקות אוטומטיות לאיתור ההפרשים אינה נדרשת כלל.
37	מקרה בוחן שני - מערכת ניכוי מס במקור	כיום אין הליך ממוכן להצלבת נתוני הניכוי במקור בין המנוכה לבין המנכה, ותהליך העבודה המקובל ברשות הוא בדיקה ידנית על ידי מפקחי המס רק של מקצת התיקים שהוכנסו לתוכנית העבודה והמטופלים לצורך שומה. בדיקה ממוחשבת ניתן היה לבצע באמצעות הצלבת נתוני שאילתת שע"ם 4856 עם נתוני שאילתה ייעודית, לו הוקמה לצורך קליטה אוטומטית של דיווחי המנוכה, באמצעות ממשק מול הנהח"ש של המנכה. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לבחון את האפשרות להקים הליך ממוכן לזיהוי פערים בין דיווחי הנישומים לבין דיווחי לקוחותיהם. מומלץ כי הליך ממוכן זה יכלול ממשק לקליטה אוטומטית של נתוני הניכוי במקור, ליצירת קריטריון נוסף לשליפת תיקים לתוכנית העבודה ולשליחת מכתבי בירור אוטומטיים לנישומים אשר בהשוואת נתוני שתי השאילתות לגביהם נמצאו פערים גדולים. מבקר המדינה ממליץ לרשות המסים להשלים את ההכשרה הנדרשת של כל מפקחי המס ורכזי החוליות, על מנת שיתאפשר להם לעשות שימוש במערכת BI לצורך עריכת שומות (קביעת הכנסותיו והוצאותיו של נישומים).	**• רשות המיסים בישראל** האינדיקציות לבדיקת דיווחי ההכנסות וניכוי המס במקור בגינן מתקבלות מהשוואת הנתונים המדווחים בדוח השנתי אל מול הנתונים שדווחו על ידי המנכים בטפסי 856: • לתיקים המוכנסים לתוכנית העבודה השנתית למשרדי השומה האינדיקציה היא פער בין המחזור המדווח בדוח השנתי אל מול המחזור שדווח על ידי המנכה. • במערכת ה-BI קיימת בקרה מובנית לזיהוי פערים (חיוביים ושליליים) בין המס שנוכה במקור ומדווח בדוח השנתי לבין המס שנוכה במקור ומדווח בטופס 856 על ידי המנכה. המידע הינו לשימוש מערך השומה ומרמת מפקח ומעלה מורשים להשתמש במידע. מערכת שומה BI היא מערכת חדשה. עלתה לאוויר בתחילת 2021. המערכת פתוחה רק לרכזים ומפקחים שעברו קורס שומה BI. עד כה הכשרנו 350 משתמשים: מפקחים, רכזים, פקידי שומה וסגנים. אנו ממשיכים להעביר קורסים לאוכלוסייה פוטנציאלית שטרם עברה קורס (כ-220 איש, בעיקר מפקחים). רשות המסים ממשיכה בהכשרת מפקחים ורכזים בשומה על מערכת שומה BI.
38	מקרה בוחן שלישי - תרומות	עולה כי הדיווחים על תרומות המעניקות לנישום זיכוי ממס, נעשים באופן מצרפי ולא באופן מפורט, וכי אין מאגר לכל מוסדות הציבור שמטרתו הצלבה בין הנתונים המדווחים על ידי מלכ"רים לגבי תרומות שקיבלו, לבין בקשות של נישומים לקבלת זיכוי בגין תרומות שתרמו. הנישום מצרף לדיווח השנתי העתקים של הקבלות על התרומות. אילו היה דיווח	**• רשות המיסים בישראל** הקמת מאגר מקוון של תורמים נמצא בשלבי סיום ומתוכנן "לעלות לאוויר" בשלישון השלישי של שנת 2022.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		אינטרנטי ממוחשב ומפורט של התרומות, היה ניתן לוודא שכל קבלה אותנטית ונדרש עבורה זיכוי פעם אחת ובהתאם לכללי הזיכוי שנקבעו בפקודה.	
39	מחשוב טופסי הרשות	מתוך 322 הטפסים, 111 טפסים הם טפסים מקוונים (כ-34%). עלה כי רק 24% מטופסי מס הכנסה מקוונים, אף שהוא האגף הרלוונטי לכלל תושבי ישראל, לבעלי חברות, לעצמאים ולשכירים. לעומת זאת, רוב טופסי המכס (50 מתוך 79) מקוונים, אף שההכנסות ממנו (ללא מס קנייה) הינן פחות מאחוז מכלל גביית המיסים. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לבנות תוכנית רב-שנתית למחשוב כלל טפסיה, תוך מתן קדימות לתחומים הנוגעים לליבת פעילותה, ולהנגיש באופן מיטבי את שירותיה לאזרחים. כמו כן מומלץ כי הרשות תבחן יצירת ממשק בין הטפסים הממוחשבים לבין מערכת ניהול קשרי לקוחות (מערכת CRM) אשר נמצאת היום בפיתוח בשע"ם, כך שממלא הטופס שנדרש לתקנו או להשלים צירוף אסמכתאות לטופס שהגיש באופן מקוון, יקבל באופן אוטומטי התראות על מועד פקיעת התאריך שנקבע בחוק להגשת הדיווחים שטפסים אלה הם חלק מהם כדי שהדיווח ייחשב לדיווח שהוגש. במסגרת הטיפול במערך השירות הטלפוני של הרשות יהיה ניתן גם לשלוח לנישום במהלך השיחה קישור לטופס מילוי אוטומטי שייפתח בטלפון הנייד של הנישום. עוד מומלץ כי טפסים מקוונים יכללו מידע קודם אודות הנישום שיועלה באופן אוטומטי.	**• רשות המיסים בישראל** רשות המסים תבחן את המלצת המבקר למחשוב כל טפסיה.
40	מחשוב טופסי הרשות	עלה כי רשות המיסים לא ערכה סקרי שביעות רצון מקרב משתמשי הטפסים המקוונים. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים ליזום סקרי שביעות רצון בקרב קהל המשתמשים ביחס לטפסים הנפוצים ולשקלל את תוצאותיהם לפני הסבת טפסים אלה לטפסים מקוונים.	**• רשות המיסים בישראל** רשות המסים מקיימת מערך סקרים הנעשה באופן שוטף על כלל שירותי הרשות הפרונטל, המקוון והטלפוני אשר מביא לידי ביטוי גם התייחסות לטפסים המקוונים. יוער, כי מדובר במאות טפסים מקוונים, ולא סביר לבנות מערך סקרים לגבי השימוש בכל טופס.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
41	עובדי מדינה ועובדים המועסקים במיקור חוץ	עולה כי במועד הביקורת מצבת העובדים בשע"ם מבוססת ברובה על עובדי מדינה (כ-56%). משרד מבקר המדינה ממליץ כי הרשות תבחן את מצבת העובדים בשע"ם בהתחשב בתוכנית האסטרטגית ותפעל להתאמת מצבת העובדים לצורכי הרשות ולצורכי שע"ם.	• **רשות המיסים בישראל** בתאריך 30.6.2022 נחתם הסכם שעל פיו מחויבים לנהוג בהתאמת מצבת העובדים לצורכי הרשות ושע"ם.
42	המבנה הארגוני	עלה כי במועד סיום הביקורת לא יושם בשע"ם השינוי הארגוני שעליו הומלץ בתוכנית האסטרטגית מ-2019.	• **רשות המיסים בישראל** השינוי הארגוני מתוכנן להתבצע עד סוף שנת 2022.
43	מחסור בכוח אדם	עלה כי במועד סיום הביקורת בשע"ם 40 תקנים של עובדי מדינה אינם מאויישים בדרך קבע. תקנים אלו מהווים כ-11% מ-367 התקנים הקיימים. כמו כן, 19 תקנים של סטודנטים המהווים כ-32% מ-60 התקנים הקיימים אינם מאויישים. המחסור מחריף עם השנים בשל עזיבת תוכניתנים ועקב אי-גיוס חדשים במקומם. סך התקנים הבלתי מאויישים בדרך קבע הוא 59, ומהווה כ-10% מסך 606 עובדי שע"ם מכל סוגי ההעסקה.	• **רשות המיסים בישראל** גיוס ואיוש התקנים החל רק לאחר חתימת ההסכם הקיבוצי המיוחד שנחתם בתאריך 30.6.2022.
44	ניהול ידע אצל עובדים פורשים	הועלה כי עד למועד סיום הביקורת לא מונה מנהל ידע בשע"ם. עוד עלה כי לא הוגדרה תוכנית להעברת ידע מעובדים פורשים לעובדים ממשיכים, לא הוגדרה תוכנית ארגונית לניהול ידע ולא נכתב מילון מונחים ארגוני. מומלץ להשלים את מינויו של מנהל הידע, ולבנות תוכנית ארגונית לניהול הידע ושימורו, לרבות בכל הנוגע לתפקידים שלא אוישו לאורך תקופה ולגביהם לא התקיימה חפיפה.	• **רשות המיסים בישראל** המלצת המבקר תבוצע ברמה אגפית לאחר השלמת גיוס סמנכ"לים עד סוף הרבעון השני של שנת 2023.
45	מיפוי צרכי כח אדם	בביקורת נמצא כי עד למועד סיום הביקורת בשע"ם לא מופו צורכי כוח האדם ותחומי ההתמחות הנדרשים כדי שיתאימו ליישום תוכניתה האסטרטגית בשנים הקרובות. מומלץ לשע"ם למפות את צורכי כוח האדם הן בהיבט הכמותי והן בהיבט של תחומי המומחיות, ולפעול להשמת העובדים	• **רשות המיסים בישראל** השינוי הארגוני מתוכנן להתבצע עד סוף שנת 2022.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המתאימים בתוכנית רב-שנתית לצורך יישום תוכניתה האסטרטגית.	
46	ניהול ידע בדלפק הסיוע	עלה כי נכון לפברואר 2022 שיטת ההדרכה מתבססת על חניכת עובד חדש בידי עובד ותיק ואין תיק חפיפה מסודר. עלה כי לדלפק הסיוע אין מערכת לניהול ידע המאפשרת לתומך לאתר את המידע הרלוונטי בלחיצת כפתור. עוד עלה כי בישיבות שנערכו בשנת 2018 בין מנהלת דלפק הסיוע לבין מנהלת שע"ם דאז סוכם כי יש לגייס עובד לתפקיד מנהל הידע. גיוס זה לא יצא אל הפועל בשל מחלוקת בין הנהלת שע"ם לבין ועד העובדים על גיוס עובדים במיקור חוץ. מומלץ כי שע"ם יבחן הטמעת כלים לניהול ידע לדלפק הסיוע וכן את הצורך במינוי עובד לתפקיד מנהל הידע בדלפק הסיוע של שע"ם.	• **רשות המיסים בישראל** בהתאם להסכם הקיבוצי המוקד יעבור ל"שרות מנוהל" והנושא ייבחן על ידי הנהלת שע"ם.
47	פיזור השירות בין כמה גורמים	אף שבתוכנית האסטרטגית דובר על המענה ללקוחות בכתובת אחת, ואף שהביקורת הפנימית המליצה על הנושא, עלה כי נכון למועד הביקורת הטיפול בתמיכה במייצגים מפוזר בין מוקדים שונים. מומלץ לרשות לרכז את המענה למייצגים תחת קורת גג אחת כדי לייעל את השירות.	• **רשות המיסים בישראל** ראה מענה לליקוי לעיל.
48	מידע על הטיפול בפניות	בביקורת עלה כי הגורמים שאליהם מועברות הפניות מהדלפק אינם מקפידים לסגור את הפנייה במערכת לאחר סיום הטיפול בה. משום כך אין לדלפק הסיוע מידע על כלל הפניות שנכנסו אליו אלא רק על אלה שסיום הטיפול בהן נעשה בדלפק. המשמעות היא, שלדלפק הסיוע חסר מידע על סיום הטיפול ברבע מהפניות אליו בקירוב. המוקד מקבל מידע על פנייה שלא טופלה כראוי רק כשהלקוח מתקשר שנית ומתלונן כי פנייתו לא טופלה.	• **רשות המיסים בישראל** בהמשך להמלצת המבקר במערכת CRM החדשה ישלח דוח למטפל ולמנהלו, ונקבע יעד של כ-95% ברישום המידע על הפניות ומעקב אחריהן עד לסוף שנת 2022.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי שע"ם יקפיד על רישום המידע על כל הפניות במערכת לשם מעקב אחר הפניות, ולשיפור השירות לפונים לקבלת סיוע מהדלפק.	
49	ניתוח הפניות	בביקורת נמצא כי הנתונים בדוחות הניהוליים ובמסד הנתונים הגולמיים המופק ממערכת ה-CRM אינם זהים. עלה כי הפערים בין הדוחות הניהוליים לנתוני ה-CRM עומדים על 0%-17% בהתאם לחודשים השונים. מומלץ כי הדלפק יפעל לצמצום הפערים בין שני המקורות וליצור מסד נתונים המבוסס על נתוני אמת. בדרך זו יתבסס תהליך קבלת ההחלטות על נתונים מתוקפים ומטויבים. נוסף על כך, הדוחות הניהוליים אינם כוללים דיווח על ימים של שיא פניות או על מאפיינים תקופתיים של הפניות, כגון שיא דיווחים על קשיי התחברות לקראת מועדי הדיווח על פי החוק - היום ה-15 בחודש, מועדי הדיווח של הדוחות השנתיים וכן בעת עלייה לאויר של יישום חדש. משרד מבקר המדינה ממליץ לשע"ם לנתח את הנתונים ממערכת ה-CRM וממערכת הטלפוניה לשם איתור המועדים שבהם יש עומס רב ולבחון כיצד ניתן לטפל בו באופן המיטבי.	**• רשות המיסים בישראל** ישנן פניות שמתקבלות ואינן במערכת CRM וקיימת משימה לצוות הפיתוח לבצע אוטומציה. בתקופת דיווח מתקיים פורום העוקב ומשפר בזמן אמת את העומסים.
50	ניתוח הפניות	בביקורת עלה כי בשע"ם לא הוגדר משך הזמן לטיפול בפניות בדלפק הסיוע ואין בקרה על משך הטיפול בהן. במסד הנתונים שמופק ממערכת ה-CRM יש שדה שהגדרתו "משך זמן טיפול", אך אין הוא כולל מידע באילו יחידות זמן מדובר ולא ברור אם מדובר בנתון מצרפי או ממוצע. עם זאת מנהלת הדלפק מסרה כי היא מנחה את העובדים לסיים את הטיפול בכל הפניות ביום קבלתן. מומלץ לשע"ם להגדיר במערכת זמן טיפול נדרש, באותו היום, בהתאם להנחיית מנהלת הדלפק, וליצור מנגנון בקרה שיפעל באמצעות שליפת נתונים ממוחשבת או באמצעות בדיקות מדגמיות, וזאת כדי לוודא שמשך זמן הטיפול הוא כנדרש וכדי	**• רשות המיסים בישראל** 85% מהפניות לדלפק הסיוע נסגרות באותו יום. 15% שעוברים לגורמים אחרים (סיסטם, טלדור וכיוצא בזה) כפוף לתהליך שמצוין בליקוי מספר 48.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		למדוד את יעילות העובדים. מנגנון כאמור יאפשר גם לאתר פניות שמשך הטיפול בהן ארוך מהנדרש ויקל על שע"ם לבחון פתרונות מתאימים.	
51	ערוצי התקשורת עם דלפק הסיוע	בביקורת עלה כי במועד סיום הביקורת הפנייה לדלפק נעשית באמצעות הטלפון והפורטל לא נעשה שימוש ביכולות התקשורת המתקדמות של מערכת הטלפוניה. כמו כן לא אוחד תהליך הטיפול בלקוח במספר ערוצים. מומלץ לשע"ם לשקול להפעיל את אמצעי התקשורת הנוספים שבמערכת ב' לצורך תקשורת עם הלקוחות במגוון ערוצים, תוך איחוד הטיפול בכל הערוצים.	• **רשות המיסים בישראל** הנושא ייבחן עם שדרוג מערכת ה- CRM.
52	פניות טלפוניות מול פניות בפורטל	מניתוח דוחות הניהול של הדלפק לשנים 2019 - 2021 עולה כי שיעור הפניות המתקבלות בטלפון הוא 82% - 87% והיתר מתקבלות באמצעות הפורטל. חלק מהפניות הן של לקוחות שפנו במקביל באמצעות הטלפון ובאמצעות הפורטל. עקב אי-סינכרון בין הפניות באמצעות הטלפון לפניות באמצעות הפורטל, לא ניתן לדעת בכמה פניות מדובר. מספר השיחות המטופלות בדלפק בכל חודש בשנים 2019 - 2021 הוא 8,100 עד 9,000. לדברי מנהלת הדלפק, מספר הפונים בטלפון גבוה אף שהטיפול באמצעות הפורטל מהיר ויעיל יותר ומייתר את הצורך של הלקוח להמתין על קו הטלפון. מומלץ כי שע"ם יבחן את הסיבות למיעוט הפניות באמצעות הפורטל וייעזר בממצאים כדי לפעול להגדלת מספר הפונים דרך הפורטל. בדרך זו יטוייב הטיפול בפונים ושע"ם יעמוד בהמלצות המדריך הממשלתי ותיעדוף שרות באופן דיגיטלי.	• **רשות המיסים בישראל** הנושא נמצא כיום בבחינה.
53	שירות למייצגים	מנתוני הדוחות הניהוליים של הדלפק עולה כי בשנים 2019 - 2021 התקבלו ממייצגים כ-24,000 פניות עקב קשיי התחברות, כ-5,800 פניות עקב בעיות באמולציה, וכ-10,000 פניות לצורך תמיכה טכנית. שלוש קטגוריות אלה מופיעות	• **רשות המיסים בישראל** שע"ם ממשיך ומקיים קשר רציף עם ועדת הקשר של לשכת רואי החשבון.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בחמשת הנושאים שבגינם התקבל מספר הפניות הגבוה ביותר מכלל המייצגים הפונים לדלפק. מומלץ כי שע"ם ימשיך לנהל קשר שוטף עם ועדת הקשר של לשכת רואי החשבון כדי להשלים טיפול בסוגיות המועלות על ידה.	
54	שירות למייצגים	בביקורת נמצא כי אף שבשע"ם ידוע על התקלות המערכתיות המתרחשות בעת עומס על המערכת, לא נעשה תחקיר לאיתור מקור התקלות לצורך תיקונן ומניעתן להבא. מומלץ כי שע"ם יבצע בדיקה מעמיקה לאיתור הגורמים לתקלות המערכתיות המתרחשות בעת עומס לצורך מניעתן בעתיד.	• **רשות המיסים בישראל** בכפוף ליישום מערכות שו"ב בשע"ם, ובהינתן תקציב, יקבע לוח הזמנים.
55	שירות למייצגים	השימוש ברשתות החברתיות לשם העברת מידע ואף לשירות לקוחות הולך ומתרחב. גם לרשות המיסים יש דף פייסבוק לתקשורת עם הציבור, ובו מופיעות הודעות בעלות תוכן מקצועי מאת רשות המיסים. המידע לגבי שע"ם בדף הפייסבוק נוגע לימים שבהם לא נעשית עבודה בשע"ם ואין בו מידע על עדכוני גרסה העתידים להשפיע על שימוש הלקוחות, על השבתות לצורך תחזוקה, על תקלות במערכת וכדומה. כמו כן לא ניתן ליצור קשר עם דלפק הסיוע באמצעות דף זה. מומלץ כי שע"ם יבחן שימוש ממוסד ורשמי ברשתות אלה ככלי למתן שירות ללקוחות שע"ם ובפרט למייצגים.	• **רשות המיסים בישראל** שע"ם תבחן את השימוש באופן ממוסד ורשמי ברשתות החברתיות.
56	אמנת שירות(SLA)	בביקורת עלה כי במועד סיום הביקורת אין לדלפק הסיוע אמנת שירות או נוהל פנימי לרמת השירות הנדרשת ממנו. המשמעות היא בין היתר שלא נקבעו מדדים מחייבים לטפל בתקלות. עם זאת, מנהלת הדלפק עוקבת אחר קצב הטיפול בפניות בזמן אמת ואף באמצעות הדוחות הניהוליים החודשיים.	• **רשות המיסים בישראל** המלצת המבקר תבחן במסגרת תכנית העבודה לשנת 2023.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי שע"ם יפעל לאמץ אמנת שירות ארגונית ואגפית ולמדוד עמידה ביעדים אשר עשויים לשפר את השירות הניתן ללקוחותיו. עוד מומלץ כי אמנת השרות תפורסם לציבור.	
57	סקר שביעות רצון הלקוחות	בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2020 הפיץ שע"ם סקר שביעות רצון בקרב מייצגים בנושא השינויים והשיפורים שהוכנסו למערכת המייצגים. יצוין כי הסקר עסק בשינויים ובשיפורים שהוכנסו למערכת ולא בכלל הפעולות הניתנות לביצוע במערכת או לשירות של דלפק הסיוע. עלה כי פרט לסקר זה לא ביצע שע"ם סקרי שביעות רצון מקיפים בקרב לקוחותיו. עוד עלה כי בפורטל הפניות לשע"ם אין אפשרות של העברת משוב המאפשר ללקוח לדרג את שביעות רצונו מהשירות שקיבל. אין מרכזים את המשובים ואין מנתחים אותם לצורך קבלת מידע ניהולי שישמש לשיפור השירות. עוד עלה כי אופן הפנייה לקבלת משובים אינו אינטואיטיבי ואינו קל לשימוש. לפיכך הוא אינו מעודד את המשתמשים לדרג את שביעות רצונם מהשירות על בסיס שוטף. מומלץ לשע"ם לאמץ שיטות מתקדמות לקבלת משוב ממשתמשי השירותים ולנתח אותו לצורך שיפור השירות ללקוחותיו. עוד מומלץ לקיים סקרי שביעות רצון באופן עיתי, בפרט בקרב המייצגים, ולכלול בו משוב על כלל הפעולות הניתנות לביצוע במערכת ולפעולות דלפק הסיוע ובהתאם לפעול לשיפור השירות.	**• רשות המיסים בישראל** נעשה פיילוט לסקר שבוצע ברבעון השלישי של שנת 2022, ועל פיו יוסקו מסקנות שיבחנו במסגרת תכנית העבודה לשנת 2023.
58	איתור תקלות ומניעתן	בביקורת עלה כי שלא בהתאם לאמור בתוכנית להפחתת סיכונים בדבר הרחבת יכולות הניטור ושו"ב על תהליכי IT, היכולת של מערכת השו"ב של שע"ם לא הורחבה והיא ברמה בסיסית בלבד ואינה כוללת בקרה מתקדמת על היישומים כגון מדדי זמינות. כמו כן אין היא כוללה בקרה על מערכות תקשורת, כגון איתור תקלות. לפיכך אין לשע"ם תמונה מלאה על מצבן של רוב המערכות בזמן אמת. משום כך נודע לבעלי התפקידים בשע"ם על התרחשות התקלות רק בעקבות	**• רשות המיסים בישראל** בכפוף ליישום מערכות שו"ב בשע"ם, ובהינתן תקציב, יקבע לוח הזמנים.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		דיווחים של משתמשים. במועד סיום הביקורת לא הופעלה מערכת השו"ב החדשה שנרכשה ב-2020. מומלץ כי שע"ם תשלים הטמעת השימוש במערכת ג' שברשותה על מנת לשפר את הזמינות של מערכות שע"ם ואת יציבותן.	
59	הטיפול בתקלות ובתקלות מערכתיות	בביקורת עלה כי ככלל, הגורמים המטפלים בתקלות מערכתיות אינם מעדכנים את הדלפק בפרטי הטיפול, גם לא בסיום הטיפול, וכי אי-סגירת הטיפול בתקלות מערכתיות באופן מסודר ומפורט במערכת ה-CRM פוגעת באפשרות לרכז את המידע על התקלות ולהסיק מהן מסקנות לצורך טיפול מונע בעתיד. מומלץ כי שע"ם ינהל את הטיפול בכל התקלות, לרבות התקלות המערכתיות, במערכת ה-CRM כדי שיהיה אפשר לעקוב אחר הטיפול בהן ולהפיק מהן לקחים.	• **רשות המיסים בישראל** בכפוף ליישום מערכות שו"ב בשע"ם, ובהינתן תקציב, יקבע לוח הזמנים.
60	מינוי גורם לטיפול בתקלות מערכתיות	עלה כי הפעולות שהוגדרו לחטיבת זמינות מערכות ושירותים לא נעשו מאחר שעזיבתה של מנהלת שע"ם דאז קטעה את תהליך התנעתן. במועד הביקורת החטיבה עוסקת בניהול פרויקטי תשתית ובבדיקת תקלות מערכתיות על פי הצורך המתעורר בדלפק הסיוע, וזאת אם הגורם המטפל לא הצליח לתקנן. עוד עלה כי אין בשע"ם נוהל לטיפול בתקלות מערכתיות וכתיבתו מצויה בתהליך בליווי חברת ייעוץ. מומלץ כי חטיבת זמינות מערכות ושירותים תפעל בהתאם למטרות שהוגדרו לה. מומלץ להשלים את גיבוש הנוהל לטיפול בתקלות מערכתיות ולפעול להטמעתו.	• **רשות המיסים בישראל** בכפוף ליישום מערכות שו"ב בשע"ם, ובהינתן תקציב, יקבע לוח הזמנים.
61	מינוי גורם לטיפול בתקלות מערכתיות	ביקורת נמצא כי אגף איכות והמשכיות עסקית ביצע 16 תחכימים בתקופה שבין מאי 2019 לדצמבר 2021. תחכים אחד מהם היה כללי ונסב על נושא ההיערכות לפנדמיה (קורונה), והיתר עסקו בתקלות מערכתיות. מדובר אפוא	• **רשות המיסים בישראל** בכפוף ליישום מערכות שו"ב בשע"ם, ובהינתן תקציב, יקבע לוח הזמנים.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בשישה וחצי תחכימים בשנה בממוצע לעומת כ-120 תקלות מערכתיות בשנה בממוצע שדווחו במערכת ה-CRM של דלפק הסיוע. מומלץ כי שע"ם ישקול דרכים לביצוע תחכימים למרבית התקלות המערכתיות, בין על ידי חטיבת זמינות מערכות ושירותים ובין על ידי אגף המשכיות עסקית, ובפרט למהותיות שבהן.	
62	נוהלי עבודה בשע"ם	בביקורת עלה כי נוהל "כללים ליצירת ועריכת נוהל" מפרט כללים לגבי הפורמט של הנהלים, התוכן, אופן הפרסום, הגדרת נוהל כ"לא פעיל", אחריות ובקרה ליישום הנוהל. עם זאת בנוהל לא הוגדר באילו מקרים נדרש לכתוב נוהל, מי בעל הסמכות לאשר נהלים (נוהל אגפי או חוצה ארגון), וכן אילו בקרות נדרשות לנוהל לפני פרסומו. מומלץ לעדכן את הנוהל בהתאם להנחיות.	**• רשות המיסים בישראל** המלצת המבקר תבוצע במהלך שנת 2023, בכפוף: 1. להנחיית מנהל שע"ם. 2. להקצאת משאבים לכלל האגפים בשע"ם.
63	נוהלי עבודה בשע"ם	בביקורת עלה כי האגף מגיש סיוע והדרכה לאגפים המצויים בתהליך כתיבת נוהל ומעלה לפורטל את הנהלים המועברים אליו מהאגפים. עם זאת, הוא אינו יוזם פעולות להסדרת כתיבת הנהלים אלא מגיב על פניות מצד האגפים. מומלץ לאגף לפעול בשיתוף אגפי שע"ם לגבש תוכנית רב-שנתית לכתיבת נהלים אשר תכלול מיפוי של הנהלים בכל שע"ם ומיקומם, העלאת כל הנהלים לפורטל, האחדת הנוסח, כתיבת נהלים בנושאים שבהם הם חסרים ועדכון נהלים.	**• רשות המיסים בישראל** המלצת המבקר תבוצע במהלך שנת 2023, בכפוף: 1.להנחיית מנהל שע"ם. 2.להקצאת משאבים לכלל האגפים בשע"ם. יוער, כי עובדי האגף פונים ביוזמתם אל מנהלי האגפים, בבקשה לרכז את כל הנהלים שבאחריותם בפורטל הנהלים הארגוני, ולטייב ולתקף את כל הנהלים שנכללים בו.
64	נוהלי עבודה בשע"ם	עלה כי תחום כתיבת הנהלים בשע"ם וניהולו אינו עומד בהוראת התקשי"ר הרלוונטית - נהלים מתויקים מחוץ לפורטל הנהלים ובתיקיות לא מתאימות בתוך הפורטל, נהלים ערוכים לא בהתאם לנוהל המחייב ואין הפרדה בין נהלים תקפים לנהלים שתוקפם פג.	**• רשות המיסים בישראל** המלצת המבקר תבוצע במהלך שנת 2023, בכפוף: 1. להנחיית מנהל שע"ם. 2. להקצאת משאבים לכלל האגפים בשע"ם.

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים ברשות המיסים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		על שע"ם לערוך נהלים לכל תחומי הפעילות ולנהל אותם על פי הנחיות התקשי"ר ועל פי הכללים ליצירת ועריכת נוהל שכתב אגף איכות והמשכיות עסקית.	

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	פוטנציאל צריכת הגז הטבעי ברשת החלוקה	בשנים 2015 - 2017 התנהל הליך סדור לכאורה לקביעת יעדי הפריסה לרשת החלוקה בהחלטות ממשלה. ואולם, משנת 2018 הפחיתו משרד האנרגייה ורשות הגז בהדרגה את היעד שנקבע למספר הצרכנים הצפויים להתחבר ולצרוך בפועל גז טבעי מרשת החלוקה והתאימו את היעד החדש למצב בפועל - למספר הצרכנים שחתמו על חוזים עם חברות החלוקה. נכון לנובמבר 2020 צומצם היעד החדש, בלי שהתקיים הליך סדור כמו בשנים 2015 - 2017, בכ-50% (225 צרכנים) בהשוואה ליעד שנקבע בהחלטת ממשלה מס' 352 משנת 2015 (450 צרכנים), וביצועו נדחה בחמש שנים, לשנת 2025, כל זאת ללא דיון סדור או אישור שינוי היעדים בהחלטות הממשלה. נוכח השינויים הטכנולוגיים התכופים במשק האנרגייה שעליהם הצביעה רשות הגז והשפעותיהם על הביקוש לגז טבעי ברשת החלוקה, מומלץ כי רשות הגז תבחן את יעדי רשת החלוקה, תעדכן אותם ותאשר אותם בהליך סדור בהחלטות ממשלה.	**• משרד האנרגיה -רשות הגז הטבעי** הרשות מבצעת מעת לעת מיפוי צרכנות ופוטנציאל צרכנות לגז הטבעי. כך למשל, ישנם צרכנים שמפעליהם נסגרו או שאינם מעוניינים בגז הטבעי בשל התייעלות אנרגטית או חסמים שונים שעיכבו את פרישת הרשת או מסיבות אחרות ולכן נדרש לבצע עדכון בנתונים כל פרק זמן כפי שגם מפורט בדוח המבקר. בהקשר זה, השאיפה היא לפעול על בסיס יעדים רלוונטיים ומעודכנים ככל הניתן, המבוססים על ביקושים מעודכנים ועל המציאות המשתנה בשטח. אשר להתייחסות לשנת 2025 כתאריך יעד יצוין כי לצד החלטת הממשלה המתייחסת לשנת 2020, הרשות הציגה בסוף שנת 2020 יעד נוסף המתייחס לשנת 2025, שהתבסס על הערכת גורמי המקצוע ולפי קצב חיבור הצרכנים בפועל. כמו כן יצוין כי מועדי החיבור של הצרכנים הוארכו בעבר בהתאם למנגנון הקבוע ברישיון, וניתנה הארכת זמן להמשך פרישת הרשת כאמור עד לשנת 2025.
2	התפתחות בפריסת רשת החלוקה בשנים 2016 - 2021	עולה אפוא כי כעבור 13 שנים ממתן רישיונות החלוקה הראשונים, שיעור הצרכנים שצרכו בפועל גז טבעי ברשת החלוקה היה כ-22% מהיעד שנקבע (102 מבין 450 צרכנים). מכאן שרשת החלוקה אינה עומדת ביעדים שהציבה הממשלה לשנת 2020. התארכות פריסה הרשת ודחיית מועד השלמתה לשנת 2030, דחייה שבחלקה מתבססת על אישורי הרשות לבקשות של חברות החלוקה לדחיית מועדי החיבור של צרכנים מסוימים, והשינויים המהותיים והתכופים במשק האנרגייה שעליהם הצביעה רשות הגז - כל אלה מגבירים את הסיכון לאי-עמידה ביעדים החדשים. כשנתיים לאחר המועד שנקבע בהחלטת ממשלה מס' 3080 משנת 2017 (שנת 2019), 26 צרכנים מתוך 65 (40%) שנכללו בהחלטה לא חוברו לרשת	**• משרד האנרגיה - רשות הגז הטבעי** 1.עדכון היעדים במהותו אינו נובע רק מיכולותיהן של חברות החלוקה או מעמידה שלהן בלוחות הזמנים כפי שצוין, אלא גם משינוי בביקושים ומחסמים שונים לפרישת הרשת, כגון קבלת אישורים סטטוטוריים ותיאום מול: רשויות תכנון, רשויות מוניציפליות, חברות תשתית (נת"ע, נתיבי ישראל, רכבת ישראל וכדומה), רשות הניקוז, רשות העתיקות ועוד. 2. בעקבות מהלכים רבים שרשות הגז הטבעי קידמה במהלך השנים האחרונות, ביניהם האצת פרישת רשת החלוקה ופעילות לקידום הסרת חסמים, קידומי חקיקה והחלטות ממשלה המשרד צופה כי יקדים את יעדי הצריכות שנקבעו לשנת 2030.

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		החלוקה; 39 צרכנים מתוך 65 (60%) חוברו והחלו לצרוך גז טבעי, וצריכת המזוט בהם פחתה בכ-98,000 טון - כ-76% מהיעד שנקבע בהחלטת הממשלה (כ-128,000 טון). על רשות הגז להידרש לפערים בין היעדים שקבעה הממשלה לתמונת המצב העדכנית של רשת החלוקה (שיעור ביצוע של 22%), ולהמשיך לפעול לאיתור חסמים ולהסרתם. אם רשות הגז מבקשת לשנות את היעדים שקבעה הממשלה או להפחיתם, עליה להביא את הנושא להחלטת הממשלה.	3. החלטת ממשלה 3080 קבעה יעד להפחתת שימוש במזוט של 123 אלף טון מזוט מרשימת 65 הצרכנים שברשימה. כיום מחוברים לרשת החלוקה של הגז הטבעי 45 צרכנים אשר צרכו מזוט בצריכה מצטברת הנאמדת בכ- 114 אלף טון מזוט. כלומר, עמידה ב94% מיעדי החלטת הממשלה להפחתת השימוש במזוט. החשוב הוא שימת הדגש על הצרכנים המזהמים ביותר ואלו כאמור חוברו. יוער בהקשר זה כי הגם שהדו"ח אינו עוסק בפרישת מערכת ההולכה, כל תחנות הכוח (למעט רוטנברג ואורות רבין שנמצאות בתהליך הסבה לשימוש בגז טבעי) והתעשייה הכבדה צורכים יחד קרוב ל-98% מסך הצריכה במשק המקומי, ביחס לכ-2% מצריכת הגז הטבעי שנצרכים באמצעות רשת החלוקה.
3	תמונת המצב של רשת החלוקה לפי אזורים	נספחי ג' (נספח ובו רשימת צרכנים של חברות החלוקה האיזוריות עם התחייבות שלהן למועדי חיבור) הם אחד משני מדדים שנקבעו לבחינת העמידה של חברות החלוקה בחובה שהוטלה עליהן ברישיונות החלוקה לגבי פריסת הרשת. הפערים האמורים עלולים להקשות לבצע מעקב ובקרה אחרי יישום ההתחייבויות של חברות החלוקה ואחר אכיפת תנאי הרישיון. יודגש כי פערים אלה אינם גורעים מחובת החברות לעמידה בתנאים והחובות של חברות החלוקה ברישיונות החלוקה. נוכח השינויים המהותיים שחלו במשק הגז הטבעי ושעליהם הצביעה רשות הגז, שהביאו בין היתר לשינוי יעדי הפריסה ודחיית המועדים לחיבור חלק ניכר מהצרכנים - לוחות הזמנים ומספר הצרכנים כפי שהם מצוינים בנספחי ג' ברישיונות אינם רלוונטיים עוד. על רשות הגז לתקף את נספחי ג' שברישיונות בהתאם לסקר העדכני שברשותה וזאת באמצעות הליך סדור.	**• משרד האנרגיה - רשות הגז הטבעי** הרשות פועלת למיצוי האמצעים העומדים לרשותה. כך לדוגמא לאחר מיפוי אי עמידה בלוחות הזמנים של חברות החלוקה לחיבור צרכני נספח ג' לרישיונות החלוקה, נשלחו ל- 5 חברות חלוקה מכתבי התראה לפני חילוט ערבות בגין הצרכנים שחברות החלוקה איחרו או מאחרים בחיבורם לרשת החלוקה. הרשות נמצאת כעת בעיצומו של הליך שימוע מול חברות החלוקה לשמיעת טענותיהן בנושא. החלטה זו אינה חד פעמית ובכוונת מנהל הרשות לבחון מעת לעת את העמידה בלוחות הזמנים ואת משך החריגה מלוחות הזמנים. רשות הגז פועלת באופן תקופתי לעדכון המועדים לחיבור הצרכנים על בסיס הנסיבות הפרטניות של כל מקרה ובכך מעדכנת למעשה את נספח ג' לרישיונות החלוקה. להשלמת התמונה יצוין כי אזורי תעשייה רבים חוברו לרשת החלוקה של הגז הטבעי ואזורי תעשייה נוספים צפויים להתחבר בעתיד, בין היתר בהתאם לקצב פיתוח אזורי התעשייה, גם אם אינם נכללים בנספח ג'.

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
4	תחזיות לצריכת גז טבעי ברשת החלוקה - עתיד הגז הטבעי	בשנת 2021 שינתה ממשלת ישראל את יעדיה לצמצום פליטות גזי חממה. זאת בין היתר על רקע הבשלת טכנולוגיות חלופיות לשימוש בגז הטבעי. לצורך עמידה ביעדים אלה התקבלה בין השאר באוגוסט 2021 החלטת ממשלה ולפיה יוטל מס פחמן על דלקים פוסיליים לתעשייה. המס שיוטל על הגז הטבעי צפוי להיות נמוך בהשוואה למס שיוטל על יתר הדלקים הפוסיליים, כך שבאופן יחסי מחירו של הגז הטבעי יוזל בהשוואה לדלקים פוסיליים, אך צפוי להתייקר (בדומה ליתר הדלקים הפוסיליים) לעומת אנרגייה מתחדשת. בשני דוחות שפרסם משרד האנרגיה בשנת 2021 הוא הכיר בכך ששינויים אלה עלולים לקצר במידה ניכרת את חלון הזמן שבו אפשר לנצל את הגז הטבעי. עם זאת ועל אף החלטת רשות הגז משנת 2020 לשנות את יעדי הפריסה של רשת החלוקה, משרד האנרגייה ורשות הגז לא הציגו תחזית ביקוש עדכנית לרשת החלוקה בתוכנית היעדים לשנת 2050 ובדוח לבחינת המדיניות משנת 2021. זאת ועוד, בתוכנית היעדים לשנת 2050 משרד האנרגייה העריך כי התועלת מהשלמת פריסת רשת החלוקה זהה לתועלת שהונחה בשנת 2018, טרם השינויים המתוארים. מומלץ כי משרד האנרגייה, בהתייעצות עם המשרד להגנת הסביבה, יבחן את התועלות שבהשלמת פריסתה של רשת החלוקה ואת רשימת הצרכנים הרלוונטיים לשימוש בגז טבעי, לרבות בחינה של הטכנולוגיות החלופיות הזמינות. זאת בין היתר לצורך עמידה ביעדי הממשלה בנוגע למעבר לכלכלה מאופסת פחמן. עם השלמת הבחינה המחודשת יש לגבש יעדים מותאמים ולהאיץ את חיבורם של הצרכנים שהבחינה העלתה כי התועלת הכוללת שבחיבורם עולה על העלות שבכך.	**• משרד האנרגיה- רשות הגז הטבעי** יצוין כי הדיונים על מס הפחמן נמשכים מזה זמן רב מאוד, וטרם התקבלה כל ההחלטה פורמלית. רשות הגז הטבעי עמדה על הצורך בהותרת יתרון יחסי לטובת הגז הטבעי ביחס לדלקים אחרים, נוכח התועלות שבשימושו וזאת בשים לב לכך שכ-70% מהחשמל המיוצר כיום הינו באמצעות גז טבעי. הרשות פועלת לבחינת פוטנציאל הצריכה מעת לעת, בהקשר זה חשוב לציין כי המידע המתקבל בין היתר מסקרי צרכנות אינו משקף בהכרח את הביקוש הריאלי אלא מסייע בהערכת הפוטנציאל הקיים לשימוש בגז טבעי. כמו כן חשוב לזכור כי ככלל ההחלטה הנוגעת לשימוש בגז טבעי או במקור אנרגיה חלופי אחר היא החלטה אינדיבידואלית של כל צרכן מסיבותיו שלו.

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
5	סיוע ממשלתי ישיר	על אף שברישיונות החלוקה נקבע כי חישוב התמורה בגין נכסי רשת החלוקה ייערך שלוש שנים לפני תום הרישיונות, ועל רקע האיטיות בפריסת רשת החלוקה עד כה, גיבוש העקרונות לחישוב התמורה בתום תקופת רישיונות החלוקה אשר הינו מהותי לחברות החלוקה ועשוי להשפיע על שיקוליהן בפריסת הרשת, לא הושלם. יתרה מכך, גיבוש העקרונות הוא מהותי לצורך הערכת שיעור ההחזר של מענקי הגישור בעתיד לקופת המדינה ושווי הנכסים שיעברו לידיה. נכון למועד סיום הביקורת אין בידי רשות הגז מידע מעודכן בנוגע להיקפי ההשקעה של חברות החלוקה. עוד עלה כי בידי רשות הגז לא מצוי מידע על היקף ההשקעה של חברות החלוקה בניכוי מענקי סיוע שהעבירה המדינה ובניכוי תקציבים שהוסטו מנתג"ז (ראו בהמשך). עוד עולה כי אף שחוק משק הגז הטבעי מקנה לרשות הגז סמכות לדרוש מידע שלדעתה עשוי להיות מהותי לצורך פיקוח על ביצוע הוראות החוק והרישיונות, הרשות הסתפקה במידע שמסרו לה חברות החלוקה במועדים שהן סברו שהן עמדו באבני הדרך. מומלץ כי משרד האנרגייה ורשות הגז בשיתוף פעולה עם החשב הכללי במשרד האוצר יאיצו את גיבוש העקרונות להתחשבנות בגין נכסי רשת החלוקה בתום תקופת הרישיונות. מומלץ כי משרד האנרגיה ורשות הגז יבחנו אם חברות החלוקה מבצעות את חלקן בפיתוח רשת החלוקה ובקצב שהתחייבו עליו בקבלת הרישיון באופן תדיר ויזום, לשם זיהוי חסמים וטיפול בהם. עוד מומלץ כי רשות הגז תדרוש מכלל החברות את היקפי ההשקעה שלהן באופן עיתי וסדור ותתקף המידע הקיים בידה אודות היקפי ההשקעות, גם לצורך גיבוש תוכניות סיוע שונות.	**• משרד האוצר -החשב הכללי** בשנה האחרונה פועל אגף החשב הכללי בשיתוף פעולה עם רשות הגז הטבעי על-מנת לקדם את גיבוש העקרונות לאופן ההתחשבנות בגין נכסי רשת החלוקה בתום תקופת הרישיונות. יוער כי בהתאם לנוסח הרישיונות, נקבע כי המדינה תקבע את המנגנון שלוש שנים לפני תום תקופת הרישיונות, שניתנו בין השנים 2009-2016. לאור היקף פריסת הרשת הנמוך, ובהתאם להמלצת הדוח, אגף החשב הכללי קיבל את המלצת רשות הגז לקביעת מנגנון ההתחשבנות כבר כעת, שיגדיל את הוודאות לחברות החלוקה ויתמוך בהאצת פריסת הרשת, על רקע יתרת הזמן שנותרה להקמת התשתית והחזר ההשקעה. לאחרונה אושרה תפיסת הפתרון על-ידי החשב הכללי וכעת מקדמת רשות הגז את הפתרון, לרבות בשיח ישיר מול חברות החלוקה. **• משרד האנרגיה- רשות הגז הטבעי** בשנתיים האחרונות רשות הגז הטבעי פועלת לקידום קביעת מתודולוגיה לאופן חישוב ערך הגרט על נכסי הרישיונות, על מנת להקטין את אי-הוודאות. הרשות קיימה מספר דיונים עם צוות החשב הכללי בחודשים האחרונים ונמצאת כרגע בישורת האחרונה לעניין קביעת אופן חישוב ערך הגרט. זאת למרות שחישוב זה אמור להתבצע בעוד שנים רבות, שלוש שנים לפני סיום הרישיונות. יצוין כי לפי רישיון החלוקה על המדינה לקבוע את דרך קביעת סכום התמורה שלוש שנים לפני תום הרישיון כך שהביקורת בעניין זה אינה מובנת. הרשות מעדכנת כי נבחרה חברה לביצוע בקרה פיננסית על חברות החלוקה בקשר להשקעותיהן והתחייבויותיהן בנושא זה במסגרת

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			תנאי הרישיון. החברה שנבחרה החלה באיסוף הנתונים לצורך עבודתה כבר בימים אלו. נבהיר כי הרשות ביצעה לכל אורך הדרך ישיבות סטאטוס לגבי התקדמותן של חברות החלוקה בקידום רשת החלוקה ברמת המקטעים - הן בהיבט ההנדסי והתכנוני והן ברמת החסמים והשקעות החברות. גם כיום מבצעת הרשות עשרות ישיבות פרטניות מול חברות החלוקה והצרכנים עצמם כדי לקדם את פרישת הרשת, ופעולות אלו נושאות פרי, למשל עם חתימת הסכמים חדשים דוגמת חיבור בתי חולים לגז טבעי.
6	תוכנית הסיוע של רשות ההשקעות	מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי עד מועד הפסקת מסלול המענקים אושרו מענקים ל-176 צרכנים. 149 צרכנים קיבלו בפועל מענקים, בתקציב כולל של 61 מיליון ש"ח, שהם כ-51% מכלל תקציב המענקים. עלה כי 82 מ-149 המפעלים שקיבלו מענקים (כ-55%) לא חוברו לרשת החלוקה. עד מועד סיום הביקורת בחנה רשות ההשקעות את יעילות מסלול המענקים פעם אחת, ביולי 2017, ומאז לא בוצעה בחינה של יעילות המסלולים. עם זאת, רשות הגז ביצעה כאמור סקירה של מימון עלויות ההסבה לגז טבעי באוגוסט 2021; רשות ההשקעות ורשות הגז קידמו התאמות של הוראת המנכ"ל וביצוע שינויים נדרשים בה כמה פעמים, בהתאם לתוצאות בחינת יעילות מסלול המענקים משנת 2017 וסקירת מימון עלויות ההסבה משנת 2021. משרד מבקר המדינה ממליץ כי רשות ההשקעות תמשיך לבחון מדי פעם בפעם, בשיתוף רשות הגז, את יעילות מסלול המענקים ואת סכומי הסיוע המוענקים לצרכנים, ועל פי הצורך תקדם התאמות ושינויים נדרשים בטיוטה. זאת כדי להגדיל את	**• משרד האנרגיה -רשות הגז הטבעי** במסגרת הדיונים שנעשו בעבר להארכות הוראת המנכ"ל של משרד הכלכלה מכוחה ניתנו המענקים, נערכה בדיקה מסודרת של אפקטיביות ההוראה בסיוע חברת ייעוץ חיצונית. מאז הוראת המנכ"ל עודכנה מספר פעמים נוספות בהתאם לתוצאות תקופתיות של מסלול המענקים וליעילותם. במסגרת זו הרשות ביצעה היזון חוזר מול משרד הכלכלה כדי לעדכן את חוזר המנכ"ל וכדי להביא להקצאה יעילה של התקציבים הנוספים. הרשות תפעל לסייע לעדכון הוראת המנכ"ל במשרד הכלכלה ככל ויידרש. עוד יצוין כי רשות הגז הטבעי ומשרד הכלכלה פרסמו בתאריך 29.8.2022 פעימה נוספת של תכנית סיוע באמצעות חוזר מנכ"ל משרד הכלכלה (החלטה 4.5), לביצוע הסבת מפעלים לשימוש בגז טבעי בהיקף של 50 מלש"ח מתקציב רשות הגז הטבעי. תכנית זו נבנתה בשיתוף הרשות עם משרד הכלכלה תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות ביחס לחוזרי המנכ"ל הקודמים.

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מספר הצרכנים ברשת החלוקה ואת צריכת הגז הטבעי לעומת דלקים מזהמים יותר.	
7	עלות ההקמה של מתקני PRMS	עולה כי, נוכח כל האמור לעיל נקטו הרשות ומשרד האנרגייה שורת צעדים במגבלות המודל, ובפרט באמצעות העברת מענקים ומענקי גישור, יצירת מגזרי צרכנות נוספים וכן שינוי התעריפים בחקיקה, שלא בהתאם לתנאים שנקבעו במכרזים של רישיונות החלוקה. נוכח העיכובים בפריסת רשת החלוקה מומלץ כי בראייה צופה פני עתיד - רשות הגז, משרד האנרגייה, אגף תקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר ומאסדרים ענפיים אחרים ישתמשו בלקחים שנלמדו מפרויקט זה, בכדי לגבש צעדים נדרשים לקידום פריסת רשת החלוקה וכן לצורך גיבוש המדיניות בפרויקטים דומים אחרים. יתרה מכך, בפרויקטים לאומיים דומים יש לשקול להשאיר בידי המדינה כלים שיאפשרו לה לבצע בנסיבות מסוימות ובהתאם לצורך עדכונים ברישיונות.	• **משרד האנרגיה** ההמלצה מקובלת.
8	הסיוע הממשלתי לחברות החלוקה ולצרכני הקצה	תמונת המצב היא שפיתוח רשת החלוקה מתבצע באיטיות. בדצמבר 2021 היה שיעור הצרכנים שצרכו בפועל גז טבעי ברשת החלוקה 22% בלבד מהיעד שנקבע בהחלטת הממשלה לשנת 2020, וזאת אף שהמדינה השקיעה בכך כ-537 מיליון ש"ח. עלה כי 40% מהשקעות המדינה עד כה (217 מיליון ש"ח מ-537 מיליון ש"ח), הם לא בהתאם לעקרונות שנקבעו במכרזים של רישיונות החלוקה. המדינה השקיעה עד כה כ-37% מהיקף ההשקעה הכולל ברשת, וזאת בהנחה שתקציבי המדינה לא נכללו בדיווחי החברות על השקעותיהן. עוד עלה כי עד שנת 2030 המדינה צפויה להשתתף במימון הקמת רשת החלוקה בעוד כ-480 מיליון ש"ח - מתקציב	• **משרד האנרגיה** פוטנציאל הצרכנות שהוצג לפני שנים, שלפיו נקבע היעד בהחלטת הממשלה, אינו עדכני ולכן נראה שישנו פער גדול ושאחוז הצרכנים המחוברים כה נמוך ולעניין זה ר' מענה לליקוי 1. עוד יצוין לעניין הקביעה כי חוברו 22% צרכנים ביחס ליעד, כי נכון לסוף שנת 2021 102 צרכנים צרכו גז טבעי. לצרכנים אלו יש להוסיף 9 צרכנים שבעבר צרכו גז טבעי אך ביטלו את ההסכם (למשל צרכנים כמו פניציה, נגב קרמיקה, צין ועוד). כלומר סך הכל נכון לסוף שנת 2021 חוברו 111 צרכנים.

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המדינה ומההכנסות של נתג"ז. בביקורת זו עלה כי עד דצמבר 2021 צרכו גז טבעי בפועל רק כ-22% ממספר צרכני רשת החלוקה לפי היעד שנקבע לשנת 2020 בהחלטת הממשלה מס' 352. אי-העמידה ביעד שנקבע, שיעור הצרכנים שצרכו גז טבעי בפועל, הפחתת היעד ב-50% ודחייתו בחמש שנים - כל אלה צפויים להביא לאובדן חיסכון במשק בסכום של כ-0.8 - 1.9 מיליארד ש"ח. מומלץ כי משרד האנרגייה יבחן את כלל הנתונים הנדרשים לצורך גיבוש תחזית ביקוש מעודכנת, ינתח את תוכניות הסיוע השונות שגובשו ואת השפעתן, ובהתאם יגבש תוכניות להשלמת פיתוח רשת החלוקה ויפעל ליישומה.	בהתאם לכך הנתונים שמופיעים בדו"ח אינם מעודכנים. כך שנכון לסוף שנת 2021 חוברו 25% מהצרכנים (וזאת ביחס ליעד המצוין בדו"ח המבוסס על פוטנציאל הצריכה שאינו עדכני כיום). עוד יצוין כי נכון להיום מחוברים כ- 140 צרכנים, המהווים כ-31% מהיעד המקורי. רשות הגז הטבעי ביצעה בשנים האחרונות הליך חשיבה והיזון חוזר, הן לשם עמידה ביעדי הממשלה, לפי החלטותיה השונות, הן לשם הגשמת האינטרס הציבורי בחיבור הצרכנים לרשת החלוקה וההבנה כי המשק נדרש לבצע שינויים לשם האצת החיבור והן בשים לב לביקורת שנעשתה על ידי מבקר המדינה בשנת 2016. בהתאם, פעלה רשות הגז הטבעי בשורה של צעדים להאצת פרישת רשת החלוקה, אשר חלקם פורטו בטיוטת דוח הביקורת. הרשות פועלת בחודשים האחרונים להשלמת תכנית חומש מעודכנת לפיתוח רשת החלוקה.
9	המודל הכלכלי של רישיונות החלוקה	אף שרישיונות החלוקה ניתנו לראשונה חמש שנים לאחר רישיון ההולכה ואף שרישיונות החלוקה וההולכה ניתנים לתקופה של 25-30 שנים, רשת החלוקה התפתחה בקצב איטי יחסית ליעדים שהציבה הממשלה ובהשוואה לפיתוח מערכת ההולכה. מהאמור לעיל עולה כי המודל הכלכלי של רשת החלוקה, ובפרט הקשיחות בעדכון תעריפי החלוקה; היעדר צרכני עוגן; והיכולת לגבות תעריפים בגין שימוש בפועל בלבד, לעומת המודל הכלכלי של מערכת ההולכה, עלולים להפחית את הכדאיות הכלכלית שבהרחבת פריסת הרשת. יצוין כי עיקרי מודל זה נקבעו במכרזי החלוקה והיו ידועים למי שנטל בהם חלק. משני מקרי הבוחן עולה כי צרכני עוגן, שאמורים היו להגדיל את הכנסות חברות החלוקה ולייצב את הכנסותיהן, בחרו להפחית את צריכתם בשיעור ניכר בהשוואה לראשית	**• משרד האנרגיה -רשות הגז הטבעי** המודל הכלכלי של רשת החלוקה, שנבחר בתחילת הדרך בטרם הוקם משק הגז הטבעי, ובהתאמה לחקיקה, הינו מודל ליברלי מאוד וייחודי במשק התשתיות בישראל. יחד עם זאת, יודגש כי המודל היה ידוע לחברות החלוקה ואלו בחרו להשתתף במכרז והציעו את התעריפים השונים, ובכך קיבלו על עצמן בין היתר את סיכוני הביקוש. מבלי לגרוע מכך, רשות הגז הטבעי פועלת בשנים האחרונות לבחינה ולשינוי של התנאים המסחריים וכן לקידום הקלות שיסייעו לחברות החלוקה גם בפן המסחרי, הן באמצעות תיקוני חקיקה ענפים והן בקביעת אסדרות חדשות. כך למשל הרשות פעלה להרחבת סמכות המועצה כך שיתאפשר למועצה לקבוע תעריפים גם במקטע החלוקה, על אף ובשים לב שאלו נקבעו במכרזים כאמור

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הצריכה ובהשוואה להסכם החלוקה עליו הם חתמו ואף להתנתק מרשת החלוקה. מקרים אלה ממחישים את התנודתיות בהכנסות של חברות החלוקה, תנודתיות העלולה לפגוע בפריסת הרשת, בין היתר בשל היעדר מנגנון המבטיח התקשרות ארוכת טווח בין הצרכנים לחברות החלוקה או פיצוי הוגן במקרה של הפסקת ההתקשרות. מומלץ כי רשות הגז תבחן את התנאים המסחריים שהיא קבעה בין חברות החלוקה לצרכנים.	בחוק טרם תיקונו ופעולות נוספות של הרשות הופנו לסיוע לחברות החלוקה עם קשיים שלא ניתן להם מענה במודל הקיים. פעולות אלה אף יאפשרו למדינה לבצע היזון חוזר בסוג מכרזים ורישיונות במשקי תשתיות מקבילים. בתקופה זו הרשות בוחנת את תחזיות הביקוש והתנאים המסחריים ומגבשת תכנית להשלמת הפיתוח, וזאת במסגרת שינוי מודל התעריף לחברות החלוקה. הסמכות לביצוע שינויים מהותיים אלו ניתנה למועצה רק בתחילת שנת 2022, עם תיקון חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב – 2002, ולכן לא ניתן היה לקדמם קודם לכן. מובן שמדובר בתהליך מורכב ביותר שבהמשך עשוי להיות כרוך בשינוי תעריפים שנקבעו במכרז, בחינת החלופות השונות וביצוע תהליך אל מול בעלי העניין השונים.
10	מנגנון עדכון התעריפים ברשת החלוקה	עלה כי שתי הבקשות לעדכוני תעריפים שהגישו חברות החלוקה בשנים 2013 ו-2018 נידונו בחלוף שלוש שנים בשנת 2016 - ובשנת 2021 בהתאמה, בשל העדר קוורום והתמשכות דין ודברים בין המועצה לחברה מגישת הבקשה. על מועצת הגז לדון בבקשות המוגשות בפניה בסמוך למועד הגשתן. מומלץ כי מועצת הגז תבחן את הצורך בקביעת לוחות זמנים (לטיפול בבקשות חברות החלוקה לעדכון תעריפים ובהתאם לממצאי בחינתה תפרסם לוחות זמנים אלו.	**• משרד האנרגיה** העלאת תעריף היא עניין מורכב עם השלכות מהותיות על הצרכנים ועל חיבורם, שעשויה להשליך גם על היעדר כלכליות לצרכנים הבוחנים שימוש בגז הטבעי. מובן מאליו כי שינוי בתעריף, קל וחומר ובאופן ברור כשמדובר על העלאת התעריף לצרכן, מצריך משנה זהירות בבחינת המידע ובשקילת השיקולים הרלוונטיים. משך זמן הטיפול בפניות המוזכרות נגזר בין היתר מהצורך בהשלמת מידע ומסמכים שונים וכן מתן הזדמנות להתייחס לסוגיות ספציפיות, כפי שביקשה הרשות מחברות החלוקה כחלק מהבחינה המקצועית של הנושא. בהקשר זה יצוין כי חברות החלוקה עצמן הגישו מספר גרסאות שונות לעדכון התעריפים, דבר שתרם משמעותית להתמשכות הטיפול בבקשות. יחד עם זאת מובן כי גם מבחינת הרשות האינטרס הוא לסיים את הטיפול בבקשה מסוג זה מוקדם ככל הניתן ולצורך

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			זה יש חשיבות רבה לקבלת בקשה מסודרת ומפורטת הכוללת את כל המידע הנדרש. בנוסף, כפי שצוין בסעיף 9 לעיל, רשות הגז הטבעי פועלת בימים אלו לבחינה רוחבית של מודל התעריפים בחלוקה. זאת לאחר שהסמכות לעשות כן ניתנה למועצה השנה במסגרת עדכון לחוק שקידמה הרשות. תהליך זה יבוצע בתהליך מובנה וסדור כמקובל.
11	עלות ההקמה של מתקני PRMS	נמצא כי תחזיות הביקוש שרשות הגז התבססה עליהן היו אופטימיות למדי, תחזיות שהיוו בסיס להנחיית הרשות את חברות החלוקה להצטיידות במתקני PRMS שחלקם בהשקעה הכוללת ברשת מוערך בכ-20%. במחצית מהמתקנים שבדק משדר מבקר המדינה, הספיקה נמוכה ממחצית מהספיקה המרבית. כמו כן, בשישה מתוך 14 המתקנים הראשונים לא הועבר תשלום בגין 80% מהעלות שבה נושאות חברות החלוקה, מה שמעיד על היקף צריכה נמוך במתקנים אלה (שכן אבני הדרך המאוחרות לתשלום נגזרות מהיקף הצריכה במתקנים). עוד נמצא כי חברות החלוקה נושאות רק בכ-59% מעלויות הקמת מתקני ה-PRMS בפועל, ושעל אף השנים שחלפו מאז קבעה המועצה את העלות הנורמטיבית בגינם, ועל אף הפערים שנמצאו בין העלות שהוערכה לעלויות בפועל, היא לא עדכנה את העלות הנורמטיבית בגינם. מומלץ כי רשות הגז ומשרד האנרגייה יבחנו, על פי הסקר האחרון משנת 2019 ובתוך הפנמת המגמות והשינויים שניכר שצפויים במשק הגז הטבעי, את הספיקות החזויות במתקני ה-PRMS שעוד נמצאים בתכנון. עוד מומלץ כי רשות הגז ומשרד האנרגייה יבחנו את העלות הנורמטיבית שנקבעה עבור מתקני ה-PRMS שברשת החלוקה.	**• משרד האנרגיה** חברות החלוקה מזמינות מתקני PRMS לפי ההסכמים שחתמו עם צרכנים ולפי הגידול הצפוי בהיקף צריכת הגז באזור ה- PRMS בטווח הארוך. כל הזמנת מתקן חדש לחברות החלוקה נבחנת ומאושר כיום על ידי רשות הגז הטבעי. היקף הצריכה במתקני ה-PRMS גדל בהתאמה לגידול בפרישת הרשת והגידול במספר הצרכנים. לנושא עדכון העלות הנורמטיבית יצוין כי חברות החלוקה לקחו בחשבון בעת הגשת ההצעה לתעריף החלוקה את העלויות הנורמטיביות שהיו במכרזים. **משרד האוצר - אגף החשב הכללי** החשכ"ל פועל בשיתוף פעולה עם משרד האנרגיה ואגף התקציבים בכל הקשור לצעדים הננקטים מצד המדינה לקידום פריסת רשת החלוקה, בין שבקביעת מנגנון חישוב התמורה ובין שבצעדים אחרים. אגף החשב הכללי רושם בפניו ויפעל ליישום ההמלצה כי הלקחים שנלמדו מפרויקט זה יופקו וייושמו בפרויקטים לאומיים דומים בהובלתו.

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
12	התרומה שבהקמת מתקני ייצור חשמל לפיתוח רשת החלוקה	הפער בין ההספק הממוצע של זוכה באסדרה מ-2018(9.2 מגה-ואט) להספק הממוצע של מתקן בתחזית מ-2012 (-13 15 מגה-ואט) עלול לגרום לכך שהקמת מתקני ייצור מבוזר תהיה פחות כלכלית עבור חברות החלוקה והצרכנים ותתרום פחות לפיתוח רשת החלוקה. לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות החשמל ורשות הגז לבחון את ההשלכות של צמצום ההספק הממוצע של מתקן ייצור מבוזר ולקדם אסדרות בפרקי זמן קצרים יותר.	**• משרד האנרגיה – רשות הגז הטבעי** הליקוי אינו רלוונטי לרשות הגז הטבעי אלא נוגע לאסדרה של רשות החשמל, לכן נוסח הליקוי אינו משקף את פני הדברים. להשלמת התמונה יצוין כי רשות הגז השלימה את התשתית האסדרתית לחיבורם של מתקני ייצור חשמל לרשת החלוקה וכי הליקוי המתואר עוסק מאסדרה של רשות החשמל שתקבע בהתאם לצרכי משק החשמל.
13	מכירה לצרכנים הנמצאים באותה חטיבת קרקע	קיבוץ אינו נכלל בהגדרה של "חטיבת קרקע". עולה כי האסדרה של רשות החשמל במתכונתה הנוכחית עלולה לפגוע בצרכני רשת החלוקה, כגון קיבוצים שהתכוונו להקים מתקני ייצור חשמל, ובפיתוח רשת חלוקת הגז הטבעי. בפועל, עלויות הייצור של מתקנים במערכת ההולכה ועלויות הייצור של יצרני חשמל פרטיים לרוב נמוכות יותר מאשר אלו של יצרן שזכה באסדרה. כמו כן, מחירי הגז מספקי הגז וכן מרווחי השיווק לזוכים שזכו באסדרה יקרים במידה ניכרת מאלו של צרכני מערכת ההולכה. לפיכך, הסבירות שיצרן שזכה באסדרה יתחרה ביצרנים אחרים ויספק עודפים למנהל המערכת היא נמוכה. ייתכן שיצרן כאמור יבחר לספק עודפים למנהל המערכת בהתאם למחירי השוק, וייתכן שהאסדרה תשמש לצריכה עצמית בלבד. לפני האסדרה הוקמו ארבעה מתקני ייצור חשמל באמצעות גז טבעי. בעקבות האסדרה, בשנים 2018 - 2021, עשרה זוכים הקימו מתקני ייצור חשמל בהיקף כולל של כ-20 מגה-ואט (מתוך 471 מגה-ואט שהוקצו סך הכול, כלומר כ-4.2% מההקצאה). במועד סיום הביקורת אף לא אחד מהמתקנים שזכו באסדרה והוקמו שולב ברשת החשמל.	**• משרד האנרגיה – רשות הגז הטבעי** רשות הגז הטבעי פעלה לקידום הקמת מתקנים לייצור חשמל באמצעות גז טבעי שיחוברו לרשת החלוקה, בכלל זה הרשות פעלה בין היתר בדרכים הבאות: 1. הפצת מכתב לכל ועדות התכנון והרישוי לתמוך בהקמת מתקנים אלו. 2. פרסום מסמך הבהרה לגבי זהותו של צרכן כהגדרתו בחוק, כך שחברות החלוקה יכירו גם ביזמי EPC המקימים ומתפעלים את המתקנים כצרכנים מן המניין. 3. פרסום נספח להסכם למתן שירותי חלוקת גז טבעי מהדורת מאי 2017 – הסכם בין חברת החלוקה, צרכן ובעל מקרקעין. נספח אשר מסדיר את היחסים שבין יזמי EPC, בעל המקרקעין וחברת החלוקה. דבר המאפשר לקדם חתימה על הסכמי חלוקת גז טבעי בין הצדדים. 4. פרסום תכניות להאצת רשת החלוקה וכן חלק מתכניות הפיתוח של חברות החלוקה, שלקחו בחשבון את

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		על משרד האנרגייה, רשות החשמל ורשות הגז לפעול לשילובם של מתקני ייצור חשמל שזכו באסדרה ברשת החשמל. במסגרת זו מומלץ לבחון את הטענות שעלו בדבר הפער התעריפי והמענה הכלכלי לנושא.	רשימת הזוכים בתעריף הספק של הסדרת רשות החשמל כמו גם יזמי EPC שונים אשר חתמו עם חלק מהזוכים להקמת מתקנים לייצור חשמל בחצרם. נכון לציין כי חלק מהצרכנים אשר זכו באסדרה של רשות החשמל וזכאים להקמת מתקנים לייצור חשמל באמצעות גז טבעי בחלוקה ולקבלת תעריף הספק טרם חתמו על הסכם למתן שירותי חלוקת גז טבעי עם חברות החלוקה וזאת למרות דיווחים של חברות החלוקה כי פנו לצרכנים אלה לצורך קידום הסכמי חלוקה עמם. להשלמת התמונה יצוין כי קיים קושי משמעותי לגבי קבלת האישורים התכנוניים בחלק מהמתקנים, בין היתר בשל ההיבטים הסביבתיים.
14	עדכון מקבצי שעות הביקוש (מש"בים)	לטענת חלק מחברות החלוקה, אם יוחלט לעדכן את ההנחיות של רשות החשמל, ההחלטה עלולה לפגוע בכדאיות שבהקמת מתקני ייצור חשמל שהרשות עצמה ביקשה לקדם באסדרה מ-2018. פגיעה בכדאיות הקמת המתקנים עלולה להביא חלק מהצרכנים לוותר על חיבור לרשת חלוקת הגז ולפגוע בפיתוח הרשת. מומלץ כי רשות החשמל ורשות הגז יפעלו במשותף כדי שהחלטות הנוגעות למשק החשמל ולמשק הגז הטבעי יקדמו את פיתוחם של שני משקים אלו. זאת תוך בחינה של ההשפעות של שינויי האסדרה המוצעים במשק החשמל על הכדאיות שבהקמת מתקני ייצור חשמל ברשת חלוקת הגז ועל הכדאיות שבפיתוח רשת החלוקה. בתוך כך, מומלץ כי הרשויות ישקלו הקמת מנגנון שישמר את התמריצים להקמת מתקני ייצור חשמל בהספק של עד 16 מגה-ואט, שכן האסדרה המתהווה בעניין עדכון המש"בים עלולה לפגוע בחברות החלוקה וביצרני החשמל.	**• משרד האנרגיה – רשות הגז הטבעי** רשות הגז הטבעי משתפת פעולה ותמשיך לשתף פעולה עם רשות החשמל לעניין קידום חיבור מתקנים לייצור חשמל באמצעות גז טבעי. בכל הנוגע לאסדרה תעריפית ו/או שינויי משב"ים הרי שמדובר באסדרה של רשות החשמל ובהתאם לצרכים של משק החשמל.

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
15	עיכובים בהקמת צירי הולכה	בשנים האחרונות חוברו למערכת החשמל הארצית מתקני ייצור ברמות מתח שונות בהיקפים גדולים. יש אזורים שהמערכת נמצאת בגבולות היכולת לקלוט מתקני ייצור, ואף עברה אותם. בעקבות אסדרות שביצעה רשות החשמל להקמת מתקנים פוטו-וולטאיים במתח גבוה ובמתח נמוך, בשנים הבאות בדקה חברת נגה את היכולת לקלוט מתקני ייצור בגז במתח גבוה, קבעה מגבלות הולכה לקליטת מתקני ייצור המופעלים בגז המחוברים במתח גבוה ופירטה את המיזמים שיש לבצע במערכת ההולכה כדי לקלוט מתקני ייצור בגז במתח גבוה. המגבלות ביכולת לקלוט מתקני ייצור בגז באזורים שונים בארץ מקשות על שילוב מתקנים ברשת החשמל ועל פיתוח רשת החלוקה של הגז הטבעי. מומלץ כי חברת נגה וחח"י ישתפו פעולה לצורך פיתוח רשת החשמל והתאמתה לקליטת מתקני ייצור חשמל חדשים ברשת.	• **חברת החשמל לישראל בע"מ** הנושא ייבחן על-ידי חח"י בהקדם ויטופל במהלך שנת 2023.
16	עיכובים מצד חח"י בחיבור לרשת החשמל	כ-80% מהזוכים קיבלו תשובות מחלק חיוביותוכי מועד החיבור של כ-70% מתשובות המחלק החיוביות הוא בשנת 2025. מתן תשובות מחלק שליליות לחלק מיצרני החשמל וקביעת מועדי חיבור מאוחרים ליצרנים שקיבלו תשובות חיוביות מעכבים את קליטת מתקני הייצור לרשת החשמל. מומלץ כי חח"י תפעל לעדכן תשובות מחלק שליליות שניתנו ליצרנים ולהחליפן בתשובות חיוביות חלקיות או מוגבלות ולהקדים מועדי חיבור, בהתאם לעקרונות שהתוותה רשות החשמל, כל זאת כדי לאפשר חיבור מתקני ייצור לרשת החשמל.	• **חברת החשמל לישראל בע"מ** הנושא ייבחן על-ידי חח"י בהקדם ויטופל במהלך שנת 2023.

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
17	עיכובים מצד חח"י בחיבור לרשת החשמל	האסדרה מ-2018 פורסמה ללא שיושלמו כל ההכנות וההתאמות הדרושות ליישומה. יישום האסדרה יתאפשר לכל המוקדם בשנת 2024, כשש שנים ממועד פרסומה. על רשות החשמל, חברת נגה וחח"י להשלים, ככל הניתן, בעתיד את ההכנות וההתאמות הנדרשות ליישומן של אסדרות בטרם יפורסמו ולפעול במקביל כדי לאפשר שילוב של מתקני ייצור בפרק זמן קצר יותר מפרק הזמן המתאפשר כיום.	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** הנושא ייבחן על-ידי חח"י בהקדם ויטופל במהלך שנת 2023.
18	מגבלות מצד המשרד להגנת הסביבה	כמה צרכנים ביקשו את אישור המשרד להגנת הסביבה כאמור וסורבו לאחר בדיקה פרטנית, בנימוק שאין מקום להקמת תחנות כוח פוסיליות חדשות בישראל, ובהן תחנות המופעלות באמצעות גז טבעי. לעמדת המשרד להגנת הסביבה, יש להימנע מהקמת תחנות כוח פוסיליות במרחב העירוני הצפוף, שכן אלה מביאות לפליטת מזהמי אוויר בסמיכות לריכוזי אוכלוסייה, וכך גורמות סיכון בריאותי מיותר.המגבלות שמטיל המשרד להגנת הסביבה עלולות לגרום לעיכוב הקמת מתקני ייצור חשמל מגז טבעי. מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה, רשות החשמל ורשות הגז יפעלו במשותף להגדרה של אזורים שבהם אין היתכנות להקמת מתקנים לייצור חשמל בשל מגבלות ברשת ההולכה או החלוקה או מגבלות סביבתיות. כל זאת לצורך פיתוח רשת החלוקה במהירות, תוך כדי איזון עם הצורך בהגנה על איכות הסביבה.	**• משרד האנרגיה - רשות הגז הטבעי** נראה כי הליקוי הנ"ל אינו רלוונטי לרשות הגז הטבעי ולכן נוסח הליקוי אינו משקף את פני הדברים.
19	תדלוק רכבים בגט"ד בתקופת הביניים	אף שבהחלטת הממשלה משנת 2021 נקבעו יעדים ארוכי טווח לצמצום פליטת גזי החממה בתחבורה, יעדים שהעמידה בהם תלויה בקיומן של טכנולוגיות הנעה חדשות, משרד האנרגייה, משרד התחבורה והמשרד להגנת הסביבה לא פעלו	

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בשיתוף פעולה לגבש יעדים ואסטרטגיה עבור מגזר התחבורה הכבדה בתקופת הביניים. אמנם, משרד האנרגייה הכריז בשנת 2021 על שורת צעדים להרחבת השימוש בגט"ד בתחבורה במטרה להביא להפחתת פליטות גזי החממה, אך הוא לא בחן כי טכנולוגיית ההנעה הקיימת בגט"ד עולה בקנה אחד עם היעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה 542, לא קבע לוחות זמנים למימושם ולא נקבעו מדדים לבחינת השגת מטרותיהם. עוד עלה כי היעדים לפריסת רשת החלוקה משנת 2009 לא הושגו ולא נוצלה תקופת הביניים עד השלמת טכנולוגיות חלופיות לגט"ד העשויות לשמש להנעת רכבים כבדים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האנרגייה, למשרד התחבורה ולמשרד להגנת הסביבה לפעול בשיתוף פעולה ולגבש תוכנית יעדים מוסכמת וישימה לטווח הקצר והבינוני בנוגע למגזר התחבורה הכבדה. כמו כן עליהם לבחון את הטכנולוגיות שיהיו ישימות בעתיד הרחוק להנעת רכבים כבדים ולפעול לאימוץ תקינה מתאימה ולפריסת תשתיות תדלוק כדי להבטיח מבעוד מועד את המעבר לטכנולוגיות הנעה חדשות.	
20	השימוש בגז טבעי במגזר הביתי - מעורבותו של משרד האנרגייה	עלה כי בשנים האחרונות רשות הגז, שהיא יחידת סמך במשרד האנרגייה, ומשרד האנרגייה פעלו בחוסר תיאום בעניין הסבת המגזר הביתי לגז טבעי. בעוד שרשות הגז קידמה בארבע השנים האחרונות את חיבור המגזר הביתי לרשת חלוקת הגז הטבעי, משרד האנרגייה ביצע בחינות כדאיות למעבר לטכנולוגיה חשמלית, וזאת מבלי לבחון את חלופת הגז הטבעי. מומלץ כי משרד האנרגייה ורשות הגז יפעלו במשותף לבחון את מיזם חיבור שכונות המגורים בישראל לרשת החלוקה	**• משרד האנרגיה - רשות הגז הטבעי** רשות הגז הטבעי ערכה השנה סדרת פגישות עם היחידות הרלוונטיות במשרד האנרגיה ועם מנכ"ל המשרד בנושא חיבור שכונות חדשות לגז הטבעי, בהן נדון המודל הכלכלי של חיבור הגז הטבעי ביחס לטכנולוגיה חשמלית וביחס לגפ"מ. רשות הגז הטבעי ציינה שינויים המתרחשים בעולם בתחום האנרגיה, לרבות מעבר של צרכני גז טבעי למגורים לחיבור חשמל בערים מסוימות בעולם. עם זאת, כפי שצוין לעיל, רשות הגז הטבעי רואה עדיפות של חיבור הצרכן הביתי לגז טבעי אל מול חיבורו לגפ"מ. עוד יצוין כי המשרד

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בהתאם לקצב פריסת רשת החלוקה ובהתאם לתכנון שכונות חדשות שייבנו בסמוך לה בשים לב לכמות הצרכנים הביתיים הגדולה הנדרשת כדי להצדיק את חיבורם לרשת חלוקת הגז הטבעי בשעה שהמשק צועד לטכנולוגיה חשמלית בחזון ארוך הטווח. עוד מומלץ כי לאחר שמשרד האנרגייה ורשות הגז יגבשו תוכנית מוסכמת לאספקת מקורות האנרגייה למגזר הביתי, אם יימצא שיש מקום לחיבור עוד שכונות מגורים לרשת חלוקת הגז הטבעי - רשות הגז ומשרד האנרגייה ישלימו את האסדרה הנוגעת למקטעי החלוקה מגבול חצרות הצרכנים ואל תוך בתיהם.	אינו מונע משכונות חדשות להתחבר לגז טבעי במסגרת השוק החופשי אך אינו מתקצב פרויקטים נוספים מעבר לשכונות שבמסגרת תכנית הפיילוט לחיבור שכונות חדשות. לאור פעולותיה של הרשות החל בשנה האחרונה חיבור של מאות מבני מגורים חדשים באופקים ובבאר שבע לגז טבעי, וישנן עוד שכונות רבות נוספות המתוכננות להתחבר לגז טבעי. בנסיבות אלו הרשות פעלה להניח תשתית אסדרתית שתאפשר ליזם ולצרכנים לעשות שימוש בגז טבעי במבני מגורים. הרשות ממשיכה ללמוד מפרויקטי הפיילוט וממשיכה לפעול לקידום הסדרות נוספות ועדכון הסדרות קיימות כפי שעושה גם בתחומים אחרים.
21	התנגדויות של רשויות מקומיות לפריסת רשת החלוקה	בכמה מקרים נתקלו חברות החלוקה בהתנגדות מצד הרשות המקומית לכך שקו החלוקה יעבור בשטחה. לעיתים התנגדה הרשות המקומית להעברת קו חלוקה בשטחה כאשר זה יועד לשרת צרכנים שאינם בגבולותיה, ולעיתים התנגדה הרשות אף שהצרכנים העתידיים גרים בשטחה. בשל חשיבותו של מיזם פריסת רשת החלוקה של הגז הטבעי למשק כולו, על הרשויות המקומיות לסייע לחברות החלוקה כדי לאפשר את הנחת קווי רשת החלוקה בנוחות ובמהירות. מומלץ כי רשות הגז תפעל להנגיש לרשויות המקומיות את המידע החסר להם אודות פריסת רשת החלוקה ותמשיך לפעול כדי לסייע לחברות החלוקה אם הרשויות המקומיות אינן משתפות עימן פעולה די הצורך. עוד מומלץ כי רשות הגז תעקוב אחר כלל קווי החלוקה באופן עיתי, כדי לאתר חסמים ולפעול להסרתם ותנגיש במרשתת לכלל הציבור את המידע (לרבות מפות) אודות פריסת רשת החלוקה.	**• משרד האנרגיה - רשות הגז הטבעי** הרשות פועלת בדרכים שונות להנגשת המידע, כולל מפות של פריסת רשת החלוקה המופיעות באתר משרד האנרגיה. כמו כן הרשות פועלת על מנת לעזור ולגשר על פערים בין חברות החלוקה לבין הרשויות המקומיות. חשוב לציין כי גורמי המקצוע ברשויות המקומיות חברים במוסדות התכנון המאשרים את תשתיות הגז הטבעי ומכירים את התכניות לפרישת רשת החלוקה העתידות לעבור בשטחן. רשות הגז הטבעי מסייעת לחברות החלוקה באופן שוטף בפתרון חסמים העולים על ידי חברות החלוקה. בנוסף, לבקשת הרשות, חברות החלוקה החלו לאחרונה להעביר לרשות דו"ח סטטוס רבעוני, הכולל בין היתר פירוט של החסמים בכל מקטע ומקטע שהחברות מקדמות.

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
22	התנגדויות של חברות תשתית לפריסת רשת החלוקה	בכמה מקרים נתקלו חברות החלוקה בהתנגדות מצד חברות תשתית להנחת קווים של רשת החלוקה בסמוך לקווים שלהן או באופן החוצה אותם. ההתנגדות להנחת קווים נובעת מסיבות הנדסיות ומסיבות תפעוליות, דהיינו - הנחת הקווים של חברת החלוקה מאלצת את חברת התשתית, לטעמה, להוציא הוצאות נוספות, כגון תוספת סיורים באזור הקווים, פיקוח על העבודות והוצאות שילוט. מומלץ כי רשות הגז תנגיש לחברות התשתית את כל המידע הנדרש בנוגע לפריסת רשת החלוקה ותסייע לחברות החלוקה אם חברות התשתית אינן משתפות עימן פעולה די הצורך. עוד מומלץ כי משרד האנרגייה, רשות הגז, מינהל התכנון, רמ"י, רשויות מקומיות וחברות ממשלתיות העוסקות בתשתית, כגון נת"י, חברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ (להלן - נת"ע), חברת תשתיות אנרגייה בע"מ (להלן - תש"א) ורכבת ישראל, יפעלו לשיפור התהליכים התכנוניים והבירוקרטיים בפריסת תשתיות בכלל ובפריסת רשת החלוקה בפרט. כן מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תנחה את החברות הממשלתיות העוסקות בתשתית לפעול להגשמת מטרה זו.	**• משרד האנרגיה - רשות הגז הטבעי** ישנם קשיים ואתגרים ביחסי הגומלין בין חברות התשתית השונות, אשר התנהלו באופן דומה למתואר בפירוט הליקוי, ללא קשר לתחילת פרישת רשת החלוקה ותחילת ההתנהלות אל מול חברות החלוקה. רשות הגז הטבעי אינה אחראית על קידום האישורים הסטטוטוריים ועל התיאום הנדרש להנחת הקווים, על כל המשתמע מכך, לרבות מול חברות התשתית. נושאים אלו מצויים באחריות חברות החלוקה באופן בלעדי ומהווים חלק בלתי נפרד מתנאי הרישיון ואין זה מתפקידה של רשות הגז הטבעי כרגולטור להכנס לנעליהן בנושאים אלו. ראוי לציין בהקשר זה כי חלק גדול מבעלי חברות החלוקה הן חברות מובילות בעולם התשתיות ומכירות היטב את ההתנהלות המדוברת ובעלות ניסיון רב בהתמודדות עם הסוגיה. יחד עם זאת ומבלי לגרוע מהאמור, במקרים מסוימים נרתמה רשות הגז הטבעי לסייע לחברות החלוקה בניסיון להסיר את החסמים מול חברות תשתיות אחרות. **• חברת תשתיות אנרגיה** ההמלצה מקובלת. החברה מבקשת לציין כי העלויות הנדרשות הינן עלויות הנובעות מעצם ביצוע פרויקט התשתית בסמוך לתשתיות הקיימות של קווי הדלק. יחד עם זאת, פועלת החברה לשפר את זמני התגובה שלה ואת התהליכים הבירוקרטים הנובעים מתהליך הטיפול בבקשה. **• משרד הפנים -מינהל התכנון** הסדרה של רשת חלוקת הגז הטבעי מעוגנת בחוק משק הגז הטבעי, תשס"ב-2002 ובתקנות לפיו, ובהם נקבע, בין היתר, מנגנון לתאום תשתיות.

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• **נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ** 1. החברה רואה את השימוש בגז טבעי כמקור אנרגיה מרכזי בישראל, כמיזם בעל חשיבות לאומית גבוהה עם יתרונות רבים – חברתיים, סביבתיים, כלכליים ועוד. בשל כך, פועלת החברה לטובת קידום הרשאות והיתרים לתשתיות גז באופן מקצועי ומהיר ככל הניתן. 2. יובהר, כי במקרים רבים, מוגשות לחברה בקשות עם תכנון חלקי בלבד ובמקרים אחרים, מוגשות בקשות עם תכנון מפורט אך בשלב מאוחר מדי ותוך הפעלת לחצים להפקת הרשאות בזמן קצר ככל הניתן. עוד יצוין, כי ככל שיש עיכובים, הם נגרמים בשל היעדר תיאום הנדסי מקדים בין הגופים והתנגשות ומורכבות הנדסית. 3. החברה אחראית על בטיחות ואיכות כבישיה ולכן, נדרשת לבדוק את התכנון של החברות השונות ולוודא שהוא עומד בסטנדרטים הנדסיים נאותים ואינו משפיע על תוכניות עתידיות של המדינה בתכנון הדרכים. יצוין, כי קרו בעבר מקרים בהם עבודות של צדדי ג', גרמו לקריסת מבנים/כבישים בתחומי הדרך של החברה. 4. מודגש, כי בשנה האחרונה נערך בחברה אבחון תהליכי לשדרוג מערך ההיתרים במטרה להביא לשיפור מהותי במענה לצדדי ג'. במסגרת התהליך, נערכו שינויים מהותיים בתהליכי העבודה, נהלים, תגבור כוח אדם ונערכו התאמות במערכות מידע תומכות. כעת נמצאת החברה בישורת האחרונה של הליך ההטמעה שיביא בשנה הקרובה לשיפורים משמעותיים בזמני המענה עד כדי קיצור זמני התקן למענה ב20% ועד ל-50% (תלוי במורכבות התכנון בממשק עם חברת נתיבי ישראל).

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• **רשות החברות הממשלתיות** הרשות רואה בנושא פיתוח רשת החלוקה של הגז הטבעי במדינת ישראל כבעל חשיבות גדולה, שכן השימוש בגז הטבעי עשוי לצמצם עלויות ייצור וכך להפחית את יוקר המחיה, לתרום לתחרותיות של המשק הישראלי בעולם, להביא לצמצום בזיהום האוויר ולשפר את איכות החיים במדינה. לפיכך, הרשות פועלת לשיפור התיאום בין חברות התשתית בכלל וחברות התשתית הממשלתיות בפרט, שכן תהליך תיאום שאינו מיטבי והיעדר שיתוף פעולה מלא בין הגורמים הרלוונטיים השונים עלול לעכב פרויקטים שקידומם חיוני למשק ואף להביא לנזק כלכלי רב. הרשות מבקשת להסב את תשומת הלב לכך שבהתאם להחלטת הממשלה בדבר קידום תשתיות לאומיות 2021 (החלטה מספר 202) פרסמה הרשות, ביום 9 במרץ, 2022 חוזר שעניינו "תאום תשתיות בין חברות ממשלתיות ("החוזר"). מטרת החוזר היא להעלות את נושא תיאום התשתיות על סדר היום של חברות התשתית הממשלתיות, ולהעמיד לרשותן מנגנונים וכלים על מנת לסייע לשיפור התיאום בין חברות התשתית בכלל וחברות התשתית הממשלתיות בפרט. כל זאת מתוך מטרה להבטיח ביצוע יעיל, מהיר ואיכותי של פרויקטי תשתית לטובת המשק הישראלי ובכלל זה, פריסת רשת חלוקת הגז הטבעי, בין היתר, באמצעות חיזוק האמון, הגברת השקיפות ושיתוף הפעולה בין הגורמים השונים. חשוב להבהיר כי החוזר כולל, בין היתר, הוראה לפיה על חברות התשתית הממשלתיות לפעול לאימוץ מערכת ממוחשבת לבקשת היתרים והרשאות לתיאום תשתיות, שמטרתה לייעל ולקצר לוחות זמנים, בין היתר, על ידי שקיפות של תהליכי התיאום. הוראה נוספת הכלולה בחוזר היא כי חברות התשתית הממשלתיות יפעלו להטמעת מנגנוני בקרה ודיווח בדבר בקשות לתיאום

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			תשתיות. כך למשל, הגשת דוח שנתי לדירקטוריון החברה ולרשות, קביעת יעדים ומדדים להתייעלות בתהליכי תיאום תשתיות בתוכנית העבודה השנתית של החברה וכן מתן ביטוי לטיוב תהליך תיאום התשתיות במודל התגמול של מנהלים בכירים. לאור זאת, הרשות סבורה כי המדיניות שגובשה על ידה לאחרונה כאמור תוביל את חברות התשתית הממשלתיות לפעול לשיפור ההליכים התכנוניים והבירוקרטיים בפריסת תשתיות.
23	דרישות תשלום של חברות התשתית	כתנאי להסכמתן להצמיד את קו חלוקת הגז לתשתית שבאחריותן, חלק מחברות התשתית דורשות תשלום מחברות החלוקה, נוסף על הדרישה להמצאת ערבות כספית. למשל, חלק מחברות התשתית דורשות עריכת ביטוחים מעבר לדרישות הביטוח המופיעות ברישיון החלוקה. ביטוחים אלו מייקרים מאוד את הפרמיה שחברות החלוקה משלמות; לדברי חברות חלוקה נת"י גובה מהם בהתאם למחירון החברה תשלומים בהיקף של עשרות אלפי ש"ח לכיסוי הוצאותיה; נת"ע מתנה את הנחת קו החלוקה שבסמוך לרכבת הקלה בהכפפת קבלן הביצוע של חברת החלוקה אליה ובתשלום עבור העלות הנוספת הנגרמת לה בשל כך; רכבת ישראל מחייבת את חברות החלוקה בהוצאות נוספות בשל הנחת קווי חלוקה בסמוך לפסי רכבת, כגון העמקת קווים, ביצוע מיגונים וביצוע סקרים ומדידות מיוחדים; תש"א דורשת שחברות החלוקה יניחו את קווי החלוקה שלהן במרחק מסוים מקווי הדלק שלה ויעמידו מכליות כביש לאורך הקו, כדי לאפשר לאסוף את הדלק במקרה של דליפה; רשות ניקוז ונחלים שרון דורשת, כתנאי למעבר קו חלוקה בסמוך לנחל או לחצייתו, העמקה של קו החלוקה והוספת שרוול מגן לקו, כשהקו מונח בתחום רצועת הנחל או בקרבת מבנים. מעיון בהחלטות של הוועדה לתיאום	**• משרד האנרגיה - רשות הגז הטבעי** ראשית יובהר כי האחריות לפרישת הרשת היא של חברות החלוקה. במסגרת זו על חברות החלוקה לטפל גם בהיבטי המשא ומתן והתנאים מול הגופים השונים. כאמור, רשות הגז הטבעי אינה אחראית על קידום האישורים הסטטוטוריים ועל התיאום הנדרש להנחת הקווים, על כל המשתמע מכך, לרבות היבטי המשא ומתן והתנאים מול הגופים השונים. נושאים אלו מצויים באחריות חברות החלוקה באופן בלעדי ומהווים חלק בלתי נפרד מתנאי הרישיון ואין זה מתפקידה של רשות הגז הטבעי כרגולטור להכנס לנעליהן של חברות החלוקה בנושאים אלו. יחד עם זאת ומבלי לגרוע מכך, במקרים מסוימים נרתמה רשות הגז הטבעי לסייע לחברות החלוקה בניסיון להסיר את החסמים מול חברות תשתיות אחרות. **חברת תשתיות אנרגיה** ההמלצה מקובלת. החברה מציינת כי בעת פעולות המבוצעות בסמוך לקווי הדלק של החברה נדרשת עמידה בדרישות המשרד להגנת הסביבה (הערכות לתרחיש שפך דלק).

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		תשתיות עולה כי הוועדה דנה בכל מקרה לגופו, אך החלטותיה אינן מהוות החלטה ברמה עקרונית בדבר סמכותן של חברות התשתית לגבות תשלום ולא נקבעו בהן כללים לסוגי התשלומים האפשריים ולגובהם. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר ורשות הגז להידרש לנושא, בשיתוף רשות החברות הממשלתיות, לגבש החלטה עקרונית בדבר סמכותן של חברות התשתית לגבות תשלומים מחברות החלוקה ולקבוע כללים לגבי סוגי התשלומים האפשריים וסכומם מהחברות, זאת בלי לפגוע בשיקולים העסקיים של החברות.	**• נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ** החברה מפעילה מערך גדול לבדיקה ואישור בקשות/פניות של גורמי חוץ ומתקשרת לשם כך גם עם יועצים חיצוניים (מתכננים,מפקחים וכו'). המערך מטפל בכל הפניות של גורמים חיצוניים לרבות, חברות החלוקה, רשויות מקומיות, תאגידי מים ועוד. החברה גובה אגרות בגין טיפול בפניות צדדי ג' לא רק מחברות החלוקה אלא גם מגופים אחרים שפונים לטיפול צד ג'. באתר החברה מופיע מחירון שקוף ומונגש לכל גורם המעוניין לבצע תיאום תכנון ו/או תיאום ביצוע מול החברה. גבית האגרות הינה לכיסוי הוצאות החברה בהפעלת בקרי תכנון חיצוניים והוצאות הפעלת מערך העוסק במתן מענה מקצועי בהיבטי התכנון, תיאום התשתיות והיתרים. כאמור, בהתייחסות החברה לטיוטת הדוח, בשנת 2019 נערך דיון בחברת נתיבי ישראל עם נציגי רשות הגז, בו סוכמו בין היתר מנגנוני ההתחשבנות ואופן חלוקת העלויות. החברה פועלת על פי סיכום זה. **• רשות החברות הממשלתיות** הרשות מבקשת להפנות את תשומת הלב לסעיף 4(א) לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975 ("החוק") אשר קובע את העיקרון הכללי כי "חברה ממשלתית תפעל לפי השיקולים העסקיים שעל פיהם נוהגת לפעול חברה לא-ממשלתית..." להבנת הרשות, דרישות התשלום של החברות הממשלתיות נובעות מעלויות הכרוכות בביצוע הדרישות של חברות החלוקה לטובת תכנון והקמת רשת החלוקה לגז טבעי. אשר להמלצת המבקר בדבר קביעת כללים לעניין התשלומים על ידי משרדי הממשלה, לעמדת הרשות

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			קביעת כללים כמוצע עלולה שלא לעלות בקנה אחד עם הרציונל שעומד בבסיס הוראת סעיף (4א) לחוק כאמור לעיל. בנוסף, התערבות משרדי הממשלה כאמור עלולה להביא לסבסוד רשת חלוקת הגז הטבעי על ידי חברות התשתית הממשלתיות ומכאן לפגיעה עסקית בהן.
24	עבודת הוועדה לתיאום תשתיות	בחוק משק הגז הטבעי נקבע כי תקום ועדה לתיאום תשתיות שתפקידה לפסוק בסכסוכים בין בעל רישיון חלוקה ובין חברת תשתית בנושאים המפורטים בסעיף 59כב(א) לחוק החברות הממשלתיות. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי עד מועד סיום הביקורת לא החיל שר האנרגייה את נושא הוועדה לתיאום תשתיות על תאגיד שהוקם בחוק, למשל תאגיד מים וביוב. כמו כן, לוועדה אין סמכות כלפי גופים מסוימים, כגון תאגידים עירוניים. מעיון בהחלטות הוועדה לתיאום תשתיות עולה כי הוועדה נותנת סעד לחברות החלוקה כשאלה פונות אליה. נמצא כי במועד סיום הביקורת חברות החלוקה אינן מרבות להשתמש בכלי זה. מאז הקמתה בשנת 2016 התכנסה הוועדה שבע פעמים ודנה בסכסוכים בין חברות החלוקה לחברות תשתית ורשויות מקומיות. עוד עולה מהבדיקה כי במשך כשנתיים וחצי, מינואר 2019 ועד יוני 2021, לא היו מינויים בתוקף לחברי הוועדה, ולכן הוועדה לא התכנסה. מנובמבר 2021 אין קוורום לוועדה מאחר שאין לה יו"ר. מומלץ כי רשות הגז תעודד את חברות החלוקה לעשות שימוש תדיר יותר בכלי של הוועדה לצורך פתרון סכסוכים שהן מתקשות ליישבם בדרך אחרת. על משרד האוצר למנות יו"ר לוועדה ולדאוג לכך שיהיו מינויים בתוקף לכלל חברי הוועדה.	**• משרד האנרגיה - רשות הגז הטבעי** הוועדה לתיאום תשתיות היא אחד האמצעים העומדים לרשות חברות החלוקה. חברות החלוקה מודעות לאמצעי זה ובוחרות לפי שיקוליהן שלהן אם לעשות בו שימוש ובאילו מקרים. כאמור בתשובתנו לסעיף 19 לעיל, האחריות לפרישת הרשת, לרבות תיאום ויישוב נושאים אלו וההתנהלות מול חברות תשתית שונות, היא של חברות החלוקה כחלק מתנאי הרישיון. יחד עם זאת ומבלי לגרוע מכך, במקרים מסוימים הרשות פועלת מעבר לתפקידה ומוצאת לנכון להפנות את תשומת לבן של חברות החלוקה לשימוש באמצעי מוכר זה. עוד יצוין כי מניסיון שהיה לפני כשנה, הוועדה פעלה באופן ענייני וממוקד והכריעה בין חברת חלוקה לרשות מקומית באופן יעיל. בשולי הדברים נכון לעדכן כי לאחרונה מונה יו"ר מכהן חדש, לאחר שהרשות הפנתה את תשומת לב משרד האוצר לפקיעת תוקפו של המינוי הקודם, ולאחר שכפי שצוין בתיאור הליקוי בחלק ניכר מהתקופה האחרונה לא היו מינויים בתוקף גם לחברי הוועדה.

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
25	התייחסות רשות הגז לעיכובים בפריסת הרשת	רשות הגז לא נקטה בכלים העומדים לרשותה כדי לאכוף את פריסת רשת החלוקה על ידי חברות החלוקה, וזאת לצד פעילותה של הרשות לקראת מתן רישיון חלוקה לנתג"ז באזורים מסוימים. מומלץ כי רשות הגז תבחן שימוש באמצעי האכיפה העומדים לרשותה, כדי לאכוף את פריסת רשת החלוקה. לגבי רישיון חלוקה לנתג"ז, אם הרשות תחליט על מתן רישיון כזה - מומלץ שהיא תסיים להסדיר את אופן הפעילות של נתג"ז במקטע החלוקה.	**• משרד האנרגיה - רשות הגז הטבעי** הרשות פועלת למיצוי האמצעים העומדים לרשותה. כך לדוגמא, לאחר מיפוי אי עמידה בלוחות הזמנים של חברות החלוקה לחיבור צרכני נספח ג' לרישיונות החלוקה נשלחו ל- 5 חברות חלוקה מכתבי התראה לפני חילוט ערבות בגין הצרכנים שחברות החלוקה איחרו או מאחרים בחיבורם לרשת החלוקה בהתאם לנספח ג' לרישיונות החלוקה המעודכן שהועבר לחברות כפי שצוין לעיל. הרשות נמצאת כעת בעיצומו של הליך שימוע מול חברות החלוקה לשמיעת טענותיהן בנושא. החלטה זו אינה חד פעמית ובכוונת מנהל הרשות לבחון מעת לעת את העמידה בלוחות הזמנים ומשך החריגה מלוחות הזמנים. כמו כן, הרשות פעלה לעדכון חקיקה ייעודי שיקל על האפשרות להכנסת נתג"ז למקטע החלוקה (באופן ישיר ולא באמצעות חברת בת כנדרש כיום), עוד במסגרת הנושאים שיכללו בחוק ההסדרים, אך סעיף זה לא נכלל בסופו של דבר במסגר חוק ההסדרים. נעשה ניסיון נוסף לשלב נושא זה במסגרת הליכי חקיקה רגילה, אך ניסיון זה לא צלח בשל התנגדות גופים אחרים בממשלה. רשות הגז הטבעי ממשיכה לפעול לקידום נושא חשוב זה בחקיקה.
26	מקרי בוחן: צרכנים משמעותיים שטרם חוברו לרשת החלוקה - בתי חולים	אף אחד מ-11 בתי החולים הממשלתיים אינו צורך גז טבעי. ארבעה (כ-18%) מבתי החולים הכלליים צורכים גז טבעי, שלושה מהם בתי חולים של שירותי בריאות כללית ואחד פרטי. שלושה מבתי החולים הממשלתיים (כ-27%) חתומים על הסכמי חלוקת גז עם חברות החלוקה, אך טרם חוברו לרשת החלוקה. שישה מבתי החולים הממשלתיים (כ-55%) ושלושה מבתי החולים של הכללית (כ-43%) אינם חתומים על הסכמי חלוקה. ששת בתי החולים הממשלתיים צפויים לחתום על הסכמי חלוקה בשנים 2022 - 2024. שלושה מבתי החולים	**• משרד האנרגיה - רשות הגז הטבעי** במהלך השנים פעלו רשות הגז הטבעי ומשרד הבריאות נמרצות להסרת החסמים, כגון: דרישות רצפטור ציבורי, דרישות חיל האוויר, אישורי תוואים לחיבור בתי החולים, מיקום מרכזי האנרגיה ומתקנים לייצור חשמל של בתי החולים, פרסום נספח משולש להסכם החלוקה, מיקומים סופיים של נקודות החיבור בין בעלי חברות החלוקה ובתי החולים ועוד. רשות הגז הטבעי התגייסה לטובת מציאת פתרון לחסמים אלו שלחלקם נמצאו פתרונות.

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הממשלתיים (כ-27%) ובית חולים אחד של הכללית (כ-14%) אינם צפויים להתחבר לרשת החלוקה. 13 (כ-81%) מכלל בתי החולים הגישו לחח"י בקשה להתחבר לרשת החשמל - שמונה בתי חולים ממשלתיים, ארבעה בתי חולים של הכללית ואחד פרטי. תשעה בתי החולים קיבלו תשובות מחלק חיוביות. מועד החיבור של המתקנים לרשת החשמל נקבע לרוב לשנת 2025. נכון למועד סיום הביקורת, כ-18% מכלל בתי החולים הכלליים צורכים גז טבעי, ואף לא אחד מבתי החולים הקים בפועל מתקן ייצור חשמל. חיבורם של בתי החולים לרשת החלוקה, וכן הקמת מתקני ייצור חשמל על ידם, תתרום לפיתוח רשת החלוקה ולחיסכון בעלויות האנרגייה לבתי החולים בפרט ולמשק כולו. על רשות הגז, משרד הבריאות והכללית לשתף פעולה עם המשרד להגנת הסביבה, הרשויות המקומיות וחברות התשתית הרלוונטיות, לשם הסרת החסמים המעכבים את חיבורם של בתי החולים לרשת החלוקה.	רשות הגז הטבעי קידמה קול קורא ייעודי להאצת חיבור בתי חולים לרשת חלוקת הגז הטבעי, במסגרתו הוצע סיוע כספי לכלל בתי החולים הגדולים בארץ, בכפוף לתנאי הקול קורא (קול קורא מספר 178/2020). נכון להיום 4 בתי חולים מחוברים לרשת החלוקה וצורכים גז טבעי למתקניהם: המרכז הרפואי סורוקה בבאר שבע, המרכז הרפואי העמק בעפולה, המרכז הרפואי קפלן ברחובות, בית החולים הדסה עין כרם בירושלים. 5 נוספים חתמו על הסכם חלוקה עם חברת החלוקה כאשר קו גז כבר קיים בפתחם של 2 מהם. רשות הגז הטבעי פועלת מול משרד הבריאות לקידום בתי החולים שאינם מתקדמים עם חתימה על הסכם החלוקה של הגז הטבעי כאשר קו גז כבר קיים בפתחם: זיו בצפת, פוריה בטבריה והילל יפה בחדרה. כאשר בנוסף אליהם, עבור בתי החולים הבאים החלו עבודות הקמת המקטע לחיבורם אך הם אינם חתומים על הסכם חלוקה: גליל מערבי בנהריה, רמב"ם בחיפה ואסותא בת"א. לאחרונה הועברה פנייה של הרשות למנכ"ל משרד הבריאות להאיץ את חיבור בתי החולים לגז טבעי. **• משרד הבריאות** חטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים בשיתוף עם מינהל התכנון במשרד הבריאות מובילים את המהלך לחיבור בתי החולים הכללים לגז טבעי. מתוך 11 בתי חולים ממשלתיים 9 מיועדים לחיבור גז טבעי כמפורט להלן: ארבעה בתי חולים חתמו על הסכם עם חברת חלוקה: ברזילי, איכילוב, שיבא, שמיר.

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			ארבעה בתי חולים (פוריה, זיו, הלל יפה ונהריה) בתהליך הכנת הסכם וחתימה עם החברות על הסכמי חלוקה. הליך החתימה על ההסכם עם ביה"ח רמב"ם מתעכב בשל קשיים סטטוטוריים של העירייה, לאישור תוואי הולכת הגז לביה"ח בעיר חיפה. לשני בתי חולים (וולפסון ובני ציון) אין אפשרות פיזית להתחבר למערכת גז טבעי בשל מקומם הגאוגרפי, המקשה להתחברות למערכת החלוקה הארצית של גז טבעי . לאור זאת, יש לבדוק מול חברות החלוקה את הסטטוס התכנוני עבור התחברות המרכזים הרפואיים המרוחקים לתשתית הגז הטבעי עד לגבולות ביה"ח.
27	צרכנים משמעותיים נוספים	צרכנים משמעותיים נוספים - במדגם שערך משרד מבקר המדינה בחמישה אזורי חלוקה שונים נמצאו צרכנים משמעותיים שטרם חוברו לרשת החלוקה שחיבורם לרשת החלוקה עשוי להביא תועלת רבה למשק בהיבטי חיסכון בעלויות אנרגייה, חיבור הפריפריה לתשתיות חיוניות וצמצום פליטות מזהמים כתוצאה משימוש בדלקים מזהמים בהשוואה לגז הטבעי. כמו כן, צרכנים אלה עשויים להגביר את הביקוש לגז הטבעי ברשת החלוקה בצורה משמעותית. מומלץ כי רשות הגז ומשרד האוצר יגבשו תוכנית ממוקדת להאצת חיבורם של צרכנים פוטנציאליים גדולים ובפרט מפעלים חיוניים. כמו כן, מומלץ כי רשות הגז ומשרד האוצר יפעלו למימוש החזון שהם קבעו לחיבור צרכנים בפריפריה הגיאוגרפית של ישראל למקור אנרגייה קבוע וזול - גז טבעי - באמצעות חיבור לרשת החלוקה.	**• משרד האנרגיה - רשות הגז הטבעי** הרשות פועלת בשנים האחרונות לגיבוש תוכניות שונות להאצת חיבורם של צרכנים פוטנציאליים גדולים ולחיבור צרכנים בפריפריה, בתו כך פורסמו בשנים האחרונות התוכניות הבאות: האצת פרישת רשת החלוקה (פעימה ג') - קול קורא שחלק ניכר ממנו הופנה לטובת חיבור הפריפריה הצפונית לגז טבעי ולהנגשת הגז הטבעי לאזורים שבהם הרשת טרם נפרשה כגון: חצור, קרית שמונה, עין זיתים, גשר הזיו, נהריה, תפן, רמת דוד, תל יוסף, עפולה ועוד. מכרזים למתן מענקים לצרכנים מרוחקים – מדובר בסיוע שהמדינה העבירה לצרכנים המרוחקים ולא לחברות החלוקה. מכיוון שצרכן מרוחק בהתאם להוראות רישיון החלוקה מחויב בתשלום בהתאם למרחק שלו מרשת החלוקה – המדינה סייעה לצרכן בתשלום זה כדי שיוכל להתחבר וליהנות מהגז הטבעי, וכאמור כדי להאיץ את פרישת הרשת פעלה הרשות לצורך סיוע בהגדלת חיבור צרכנים אלו שרובם ככולם נמנים על אזורי הפריפריה בנגב ועוטף עזה.

רשת החלוקה של הגז הטבעי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			רשות הגז הטבעי תמשיך לקדם, לפתח ולהנגיש את חלוקת הגז הטבעי בכל רחבי הארץ כולל לאזורי הפריפריה.

התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	הפטור ממס ביבוא האישי	ביקורת המעקב העלתה כי בשנים האחרונות משרד האוצר ומשרד הכלכלה בחנו את הנושא ופעלו לאיזון בין היתרונות של הפטור ממס ביבוא האישי עבור הצרכנים ככלי לקידום התחרות ולהקטנת יוקר המחיה, ובין הצורך בהקלות ורפורמות ביבוא המסחרי למגזר הקמעונאי. לנוכח גל עליות המחירים במשק והעלייה ביוקר המחיה בישראל, מומלץ כי משרד הכלכלה ומשרד האוצר, המובילים את המאבק ביוקר המחיה, בהתייעצות עם רשות התחרות, יבחנו באופן עיתי את השימוש בפטור ממיסים על היבוא האישי ככלי נוסף במאבק זה, תוך איזון הצורך להגן על חלקים מסוימים במגזר הקמעונאי הישראלי ולמנוע הסטת פעילות כלכלית לחו"ל. מומלץ לבחון את הגדלת הפטור ממס לגבי מוצרים ותחומים שבהם קיימים כשל שוק או ניצול לרעה וגביית מחיר מופרז של מונופולים או יבואנים בלעדיים בעלי כוח שוק משמעותי.	**• משרד הפנים - מינהל התכנון** מדיניות תכנון ארצית בנושא תעסוקה ומסחר מקבלת ביטוי במסגרת אחד הפרקים של התוכנית האסטרטגית לשנת 2040, שמינהל התכנון מקדם בשנים האחרונות. חשוב להדגיש, שמדובר במהלך דינמי ומתמשך שנועד, בין היתר, לקדם תכנון גמיש המספק מענה מוכוון ביצוע לצרכים ולמאפיינים המשתנים של המשק והאוכלוסייה. כחלק מפרק התעסוקה בתוכנית האסטרטגית, פותח מודל לחיזוי צורכי התכנון בתחום זה לשנת 2040, בחלוקה לשישה סוגי תעסוקה, ובהם מסחר. המודל מביא בחשבון, בין היתר, את המגמות הצפויות של הגברת המסחר המקוון וצמצום שטחי המסחר. מאחר שהמודל הוא דינמי - ניתן יהיה לשנות את נתוני הביקוש ומאפייניהם, אם יידרש. אמנם, שינויים בדפוסי הצריכה ועלייה בהיקף המסחר המקוון עשויים להשליך על תכנון שטחי מסחר במרחב הפיזי, כמו גם על תכנון שימושים נוספים כגון מרכזים לוגיסטיים, אולם, בשלב זה קשה להעריך במדויק את ההשלכות של שינויים אלו על היקפי המסחר בערים: נראה כי שימושי מסחר מסוימים ייפגעו בעוד אחרים לא יושפעו ואף יתחזקו ממגמות אלו. נדגיש כי מגמות של דיגיטציה מובילות לא רק למסחר מקוון אלא גם לתופעות כמו עבודה מרחוק ומרכזי תעסוקה עירוניים ושכונתיים, שיכולים לבוא במקום שימושי את המסחר או להשתלב יחד אתם. אי-הוודאות כאמור מחייבת מעקב מתמיד אחר המגמות המשתנות ברמה הארצית, והבטחת גמישות בתוכניות ארוכות טווח כדוגמת תוכניות כוללניות ברמה המקומית, כך שתתאפשר התאמה של השימושים הספציפיים בשטחים שהוגדרו למסחר ותעסוקה, למגמות העדכניות לעת מימושה של התכנית הכוללנית במסגרת תכניות מפורטות. המדיניות לטווח הארוך ברמה המקומית מקודמת לאור המדיניות הארצית, ומוגדרת במסגרת תוכנית המתאר הכוללת לישוב. כדי

התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			להבטיח גמישות והתאמה לשינויים במאפייני המסחר לאורך זמן, התוכניות הכוללניות מגדירות סל כולל של שטחי בנייה למסחר משולב בשימושי תעסוקה ולעיתים קרובות גם בשירותי ציבור – סל שמתוכו ייגזרו השימושים הספציפיים הנדרשים לעת קידום התכנון המפורט. כחלק מהגמישות, התכניות נמנעות בדרך כלל מהגדרת שטחי קרקע ייעודיים למסחר, למעט סימון חזיתות מסחריות במסגרת עידוד המגמה של הליכתיות ומסחר מלווה רחוב, שמאפייניו ומרכיביו בד"כ אינם מושפעים ממגמות המסחר המקוון. ככלל, המסחר מוגדר בתוכנית כשימוש אפשרי. כך שגם אם המסחר המקוון יחליש שימושי מסחר מסוימים, שימושים אחרים מתוך סל השימושים שנקבע בתכנית יוכלו לתפוס את מקומם - למשל שירותים, תעסוקה (לרבות מרחבי תעסוקה שכונתיים ופתרונות לעבודה מרחוק), מוסדות ציבור וכדומה, ללא צורך בשינוי התוכנית.
2	חוזים אחידים	משרד המשפטים לא הוא פועל לבדיקת חוזים אחידים-תקנונים של אתרי הסחר המקוון באופן יזום מבעוד מועד. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד המשפטים לפעול באופן יזום לבדיקת חוזים אחידים-תקנונים של אתרי הסחר המקוון מבעוד מועד, באופן שוטף ובפרט בכל הנוגע לאתרים בהם הצרכן הישראלי מרבה להשתמש. עוד מוצע לסיים לבחון את הליך החקיקה שבו ייקבעו הגבלות על תניות מסוימות הנוגעות לתחולת הדין הישראלי על סכסוכים בין לקוחות ישראלים לבין ספקי שירותים זרים המכווינים את פעילותם לישראל ולפעול לתיקון חוק החוזים האחידים לשם הגברת התועלת שבו, ובכלל זה בחינה של מודל הביקורת השיפוטית שנקבעה בחוק זה.	**• משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט-אזרחי)** בימים אלה (אוקטובר 2022), משרד המשפטים בוחן ומגבש טיוטה של תזכיר לקביעת התנאים לתחולת הדין הישראלי על עוסקים המכווינים את פעילותם ללקוחות ישראלים וכחלק מכך נבחנות ההערות שהתקבלו לקול הקורא שהופץ להערות הציבור בנושא. לצד זאת, היועץ המשפטי לממשלה מתייצב בתיקי בית משפט ומתנגד להסדרי פשרה בתיקי תובענות ייצוגיות ומציג את העמדה בסוגיית תוקפה של תניית ברירת הדין עם עוסקים המכווינים את פעילותם בישראל. בימים אלה המחלקה מנתבת את המשאבים לבחינת מנגנון הביקורת על חוזים אחידים ובוחנים אפשרויות לשינויו .

התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
3	הסדרים בין-לאומיים למסחר מקוון	עלה כי 96 מדינות ובהן ישראל חתמו על הסדר עקרוני לצורך גיבוש פתרון לאתגרים העולים ממסחר מקוון של הכלכלה וחלוקת ההכנסות ממיסים בין המדינות. לצורך יישומו של הסכם זה נדרשת אסדרה מקומית ובינלאומית. מומלץ כי המאסדרים של מסחר מקוון, ובהם משרד הכלכלה, ימשיכו לעקוב אחר התפתחויות טכנולוגיות ומסחריות ויתאימו את האסדרה להתפתחויות בתחום, וכן יבחנו את ההתפתחות של ההסדרים הבין-לאומיים וישקלו לאמץ הסדרים מתאימים.	**• משרד הכלכלה והתעשייה** המשרד ימשיך לעקוב אחר ההתפתחות בנושא.
4	עוולות צרכניות במסחר המקוון	אחת הדרכים לבדוק אם אתרי מסחר מקוון פועלים בהתאם לחוק היא להפעיל את שיטת "לקוח סמוי". למשל, מאפריל 2021 עד נובמבר 2021 בדקה המועצה הישראלית לצרכנות, באמצעות שיטת הפעלת לקוח סמוי - בין היתר באתרי מסחר מקוון - אם מבצעים שמפורסמים הם אכן "מכירה מיוחדת" כהגדרתה בחוק. בכל שבוע בדקה המועצה אתרי מסחר מקוון כדי לוודא את המחירים של 45 מוצרים. נוסף על כך, מאוגוסט עד דצמבר 2021 עשתה המועצה כ-860 בדיקות של פרסומים באתרי סחר. ממצאי הסקר מצביעים על כך ששיעור העוולות הגבוה ביותר ברכישות במרשתת הוא בתחום ביגוד והנעלה (58%), המזון (42%), מכשירי חשמל (34%) ובנקאות (33%). מומלץ כי משרד הכלכלה, הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות ימשיכו לבחון דרכים להקטנת העוולות הצרכניות במסחר המקוון. לאיתור עוולות אלה מוצע להמשיך לבצע בדיקות מקיפות, בין היתר באמצעות "לקוח סמוי".	

התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
5	הגנה על פרטיות הצרכן באתרי מסחר מקוון	חוק הגנת הפרטיות כולל הגדרות לא עדכניות של מושגי מפתח, ואינו נותן מענה לסוגיות משמעותיות במסחר מקוון. משרד המשפטים יפעל להשלים את בחינת הנושא ואסדרתו לצורך מתן מענה להתפתחויות הטכנולוגיות והמסחריות, לגידול במסחר המקוון, ולכל ההשלכות הנובעות מכך על הגנה על פרטיות הצרכנים.	**• משרד המשפטים - הרשות להגנת הפרטיות** בחינת נושא הגנת הפרטיות במסחר המקוון מתרחשת כל הזמן באופן שוטף בהתאם למדיניות האכיפה ברשות, אשר עוברת בחודשים האחרונים הליך של עדכון, ובכפוף למשאבים הנתונים לרשות. הגנה על פרטיות הצרכן באתרי מסחר מקוון מתבצעת אל מול פניות וכן באופן יזום אל מול המקומות בהם אנו צופים סיכונים לפגיעה משמעותית בפרטיות, וזאת בהתאם להליך הערכת המצב אותו מקיימת הרשות. הרשות להגנת הפרטיות עמלה על תיקון לחוק הגנת הפרטיות. הצעת החוק לתיקון מס' 14 כוללת בין היתר עדכון של כלל ההגדרות המהותיות בחוק הגנת הפרטיות, כך שבהיבט זה היא נותנת מענה לליקוי הנזכר בדוח הביקורת. הצעת חוק זו עברה קריאה ראשונה, ולולא היציאה למערכת בחירות נוספת התיקון לחוק היה עובר. לאחר סיומה של מערכת הבחירות בכוונת הרשות להביא למעבר של התיקון. כמו כן, ברשות להגנת הפרטיות הוקם מוקד שייעודו להקל על הציבור לפנות לרשות ולעודד פניות לרשות בכל מקרה בו נודע לאדם כי מידע אישי על אודותיו נחשף ונעשה בו שימוש בניגוד למטרה לשמה נמסר. קמפיין תקשורתי המזמין, בין היתר, פניות למוקד החדש במספרו המקוצר *3103 צפוי לצאת בתחילת חודש ספטמבר. **• משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (ציבורי-חוקתי)** חוק הגנת הפרטיות והתיקונים לו אינם עוסקים בהגנת צרכן או במסחר מקוון אלא בהגנה על הזכות לפרטיות, בין היתר במאגרי מידע. חוק הגנת הפרטיות הוא חוק כללי החל על מגוון המקרים והפעילויות בהן עלולה להיפגע פרטיותו של אדם. לעניין תיקון מס' 14 לחוק הגנת הפרטיות שמוזכר בדוח, הצעת החוק האמורה עברה קריאה ראשונה במושב הכנסת האחרון, והתקיימו

התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בעניינה מספר דיונים בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. לצערנו, לנוכח התפזרות הכנסת, הדיונים בהצעת החוק לא נשלמו.
6	אכיפת הוראות חוק הגנת הפרטיות	ביקורת המעקב העלתה כי ב-2020 מחד גיסא חלה עלייה של 22% בפתיחת תיקי הליכי אכיפה מינהליים מ-88 תיקים ב-2019 ל-107 תיקים ב-2020 על ידי הרשות להגנת הפרטיות, ומאידך גיסא חלה ירידה של 40% בהשלמת הטיפול בהליכי אכיפה מ-58 תיקים ב-2019 ל-35 ב-2020. כמו כן, חלה עלייה בפתיחה של הליכי אכיפה פליליים ובהשלמת הטיפול בהם. עם זאת, נמצא כי היקף הקנסות הכולל שניתן עמד על כ-135 אש"ח, זאת אל מול סחר מקוון בישראל בשנת 2020 בהיקף של כ-5 מיליארד דולר מומלץ כי הרשות להגנת הפרטיות תבחן את ההלימה בין היקף האכיפה המבוצע על ידה - 107 תיקים ב-2020 ואת היקף הקנסות הכולל בסך 135 אש"ח למול היקפי הסחר המקוון אשר הסתכמו בשנה זו בישראל בכ-5 מיליארד דולר. מומלץ לגבש תכנית אכיפה יזומה ולעודד הציבור לפנות לרשות בכל מקרה בהם הציבור חש כי נעשה שימוש במידע שנמסר על ידו שלא למטרה שלשמה הוא נמסר.	**• משרד המשפטים - הרשות להגנת הפרטיות** בחינת נושא הגנת הפרטיות במסחר המקוון מתרחשת כל הזמן באופן שוטף בהתאם למדיניות האכיפה ברשות, אשר עוברת בחודשים האחרונים הליך של עדכון, ובכפוף למשאבים הנתונים לרשות. הגנה על פרטיות הצרכן באתרי מסחר מקוון מתבצעת אל מול פניות וכן באופן יזום אל מול המקומות בהם אנו צופים סיכונים לפגיעה משמעותית בפרטיות, וזאת בהתאם להליך הערכת המצב אותו מקיימת הרשות. היקף הקנסות שניתן עמד על 235 אש"ח. מעבר לכך, הרשות רואה חשיבות גבוהה לא רק בקנסות המוטלים, אלא דווקא בהנחיות לתיקון ליקויים אשר הרשות מנחה. 70% מהתיקים הסתיימו בהנחיה לתיקון ליקויים . כמו כן, ברשות להגנת הפרטיות הוקם מוקד שייעודו להקל על הציבור לפנות לרשות ולעודד פניות לרשות בכל מקרה בו נודע לאדם כי מידע אישי על אודותיו נחשף ונעשה בו שימוש בניגוד למטרה לשמה נמסר. קמפיין תקשורתי המזמין, בין היתר, פניות למוקד החדש במספרו המקוצר *3103 צפוי לצאת בתחילת חודש ספטמבר.
7	חינוך ילדים ובני נוער	עולה כי מספר המשתתפים בשבוע גלישה בטוחה שנערך בפברואר 2022 עמד על 191 אלף תלמידים ובשבוע הכסף שנערך במרץ 2022 השתתפו רק 4,000 תלמידים מתוך סך כולל של כ-758 אלף תלמידים בחטיבת הביניים ובחטיבה העליונה במערכת החינוך בשנת הלימודים תש"פ. עוד עולה כי עד מועד סיום הביקורת משרד החינוך גבש תכנים בנושא	**• משרד החינוך** בנוסף להשתתפות 191 אלף תלמידים במשדרים המקוונים בשבוע גלישה בטוחה תשפ"ב, חשוב לנו לציין ש 56,500 תלמידים השתתפו בפעילויות למידה (בניית כרזות, מצגות, משחקים וכד' תוך העמקת הידע והגברת המודעות) סביב הנושאים: בחירת סיסמה חזקה, אתרים מזויפים, פישינג (דיוג), אבטחת דוא"ל, טביעת רגל דיגיטלית, ביצוע עדכון ליישומים באמצעי קצה, הנדסה חברתית (שיטות דיוג נפוצות).

התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		סחר מקוון שאמורים להשתלב במסגרת התכנית המשרדית הרב-גילית אך טרם השלים אשור התכנים והטמעתם. מומלץ כי משרד החינוך יגביר את השילוב של חינוך לצרכנות נבונה במרשתת, על כל מאפייניה, בתוכניות הלימודים ויפעל להשלמת תיקוף התכנית החדשה שגובשה על ידי המנכ"לית והשרה ויפעל להטמעתה. הדבר מקבל משנה חשיבות בשים לב לממצאי הסקר של רשות הדואר מ-2019 ולפיו כ-50% מבני הנוער קונים במרשתת יותר מפעם בחודש.	התלמידים שהשתתפו במסגרת שיעורים בסביבה דיגיטלית בהנחיית המורה בכיתה היו מכל שכבות הגיל (א-יב), דוברי עברית וערבית. בנוסף לשידורים המקוונים והפעילויות הנ"ל, שפ"י פועל לקידום התנהלות מיטבית ברשת ומניעת פגיעה לאורך השנה ובמסגרת זו, מעל ל- 90% ממוסדות החינוך מקיימים פעילות בנושא בשבוע הלאומי לגלישה בטוחה ברשת. התכנים המועברים לתלמידים עוסקים בנורמות התנהגות וגבולות ברשת לרבות היבטים של מוגנות, שמירת הפרטיות ואבטחת מידע אישי . כמו כן, מפקחות שפ"י במוקד 105, במטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת, מטפלות באירועי פגיעה ברשת כולל אירועים העוסקים בפגיעה בפרטיות, פריצה לחשבונות משתמש ואבטחת מידע. בנוסף לטיפול באירועי הפגיעה, מומחים מהמטה הלאומי, שוטרים ואזרחים מעבירים הרצאות לתלמידים בהן מובאות דוגמאות מהאירועים המגיעים לטיפול במוקד תוך מתן דגש על מוגנות ושמירת הפרטיות. לעניין שילוב הסחר המקוון במסגרת התכנית הרב גילית- תכנית זו נבנתה ותשולב באופן הדרגתי במערכת החינוך. בשנה"ל תשפ"ג יחל שילוב התכנית בחינוך הקדם יסודי. במקביל יפותחו תכנים לשכבת ט' (אשר ישולבו בשנה"ל תשפ"ד ובמסגרת זו ישולבו גם תכנים בסחר מקוון. יתר התכנים ישולבו בשנים תשפ"ה-תשפ"ו באופן הדרגתי.
8	חינוך והסברה לאוכלוסיי ת האזרחים הוותיקים	המועצה לצרכנות לא מיפתה את הצרכים והחסמים של אוכלוסיית האזרחים הוותיקים ולא השלימה גיבוש תוכנית לנושא הצרכנות במרשתת בקרב האוכלוסייה הוותיקה וכי המקור התקציבי לתוכנית טרם הוסדר. מומלץ כי המשרד לשוויון חברתי והמועצה לצרכנות יפעלו למפות את הצרכים והחסמים של אוכלוסיית האזרחים הוותיקים ויגבשו עבורה תוכנית ייעודית בנושא הצרכנות	

התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		במרשתת, ויוצאו אותה לפועל בדרך שתיתן מענה לחלקים נרחבים מאוכלוסייה זו.	
9	פיתוח הון אנושי על ידי משרד הכלכלה	הסקר שערך האגף להכשרה מקצועית לא מאפשר לבחון את מידת התאמתם של המשתתפים לתוכניות, את יעילות התוכניות ואת השתלבותם של המשתתפים בהן בעבודה התואמת את הכלים שרכשו עם זאת, החל פיילוט העוסק בהכשרה לתחום המסחר המקוון. משרד מבקר המדינה ממליץ לאגף להכשרה מקצועית להרחיב את הסקרים שהוא עורך על מנת שניתן יהיה לנתח את התוצאות על הכשרה מקצועית להסיק ממנו מסקנות ולהטמיע אותם.	**• משרד הכלכלה והתעשייה - זרוע העבודה** האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כח אדם מייחס חשיבות עליונה למדידת הפעילות ובחינת אפקטיביות ההכשרות המקצועיות, זאת במטרה להבטיח השתלבות מיטבית של הבוגרים בתעסוקה. האגף פועל ביתר שאת למדידת אפקטיביות ההכשרות וביניהן גם הכשרות במסחר המקוון. בחינת אפקטיביות ההכשרות לא נעשית על ידי האגף על ידי סקרים אלא נעשית בתום שנתיים מסיום ההכשרה וזאת על בסיס נתוני שכר ותעסוקה מנהליים הנבדקים מול הלמ"ס והמוסד לביטוח לאומי, שכן יש בנתונים אלו מהימנות גבוהה לבחינת יעילות ההכשרה והאפקטיביות שלה בהשפעתה על הפרטים שלמדו והשתלבו או לא בשוק התעסוקה. יצוין כי ההכשרות בתחום המסחר המקוון הינן הכשרות יחסית חדשות, אולם אנו סבורים כי בזמן הקרוב האגף יוכל לבחון את אפקטיביות ההכשרות, ולהתייחס למידת התאמת המשתתפים לתוכניות, ליעילות התוכנית ולהשתלבותם של הלומדים בעבודה התואמת את הכשרתם. כמו כן, בעקבות גידול משמעותי במספר הלומדים במסגרת ההכשרות האמורות, ניתן להאמין כי בסקרים הקרובים שיבוצעו, לצד האמור לעיל, ניתן יהיה להסיק מסקנות ברורות ומהימנות יותר אודות אותן הכשרות. .
11	שיתוף פעולה בין הסוכנות לעסקים קטנים	שיתוף הפעולה בין הגופים נפסק וכעת בוחנים חידושו. כמו כן, לא תוקן הליקוי שבגינו הומלץ לגופים אלו לבחון את יעילות הקורסים שהם מלמדים בסיוע למשתתפים להשתלב בעידן המסחר המקוון וכן לגבי הבדיקה שהמכללה מבצעת בנוגע לשביעות הרצון של המשתתפים בקורסים מיד עם סיומם.	**• משרד הכלכלה והתעשייה -הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים** הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים משתפת פעולה עם מכון היצוא- בעיקר על ידי הפניית לקוחות רלוונטיים .

התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	ומכון היצוא	משרד מבקר המדינה ממליץ לסוכנות לעסקים קטנים לבחון את אפקטיביות ההדרכה הניתנת על ידי המכללה בחלוף תקופה מסוימת שתקבע, ולבחון את חידוש שיתוף הפעולה בין הסוכנות לעסקים קטנים ומכון היצוא לצורך הרחבת הדרכת הציבור בעניין הסחר מקוון.	
12	הנגשת אתרי מסחר מקוון לאנשים עם מוגבלות	ביקורת המעקב העלתה כי הנציבות מפיקה מדי שנה דוח סטטיסטי על אנשים עם מוגבלויות בישראל, הגבירה את האכיפה ובדקה 486 אתרים; עוד עלה כי אתרים חיוניים ומרכזיים, הונגשו לציבור. עם זאת, הדבר לא הביא לידי עלייה בשיעור האנשים עם מוגבלות המשתמשים בהם, שכן מנתוני הנציבות עולה כי שיעור האנשים עם מוגבלויות שהשתמשו במרשתת לרכישת מוצרים ושירותים נשאר דומה בשנים האחרונות ואף ירד מעט (37% ב-2017 לעומת 35% ב-2019). מומלץ כי הנציבות תפעל לשיפור האוריינות הדיגיטלית והכישורים בנוגע לשימוש במרשתת בקרב אנשים עם מוגבלות, בפרט בגילאי 35 ומעלה.	**• משרד המשפטים - נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות** הנציבות תפעל לפרסם באתר האינטרנט של הנציבות מידע מרוכז בנוגע להכשרות ותמיכות קיימות בתחום האוריינות הדיגיטלית . בנוגע להכשרת אנשים עם מוגבלות – יצוין כי חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב, כולל בין היתר, את תחום הכישורים הטכנולוגיים (סעיף 11 בתוספת לחוק).
13	החסמים של המגזר החרדי לשימוש במרשתת	נכון לשנת 2020 רק כרבע מהאוכלוסייה החרדית הבוגרת מבצעת רכישות מקוונות, לעומת יותר ממחצית משאר האוכלוסייה וכן נמצאו חסמים בכישורי האוריינות הדיגיטלית בקרב אוכלוסייה זו משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הכלכלה ולרשות לפיתוח כלכלי-חברתי של המגזר החרדי לבחון דרכים להנגיש את התכנים בנושא מסחר מקוון לציבור החרדי, בהתחשב בצרכיו. גידול בשימוש במרשתת במגזר זה יכול לתרום לגידול הפריון והפדיון במשק.	**• משרד הכלכלה והתעשייה -הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים** הסוכנות לעסקים קטנים ובינונים באמצעות מערך המעוף נתנו שירותי סיוע הן באמצעות קורסים והן באמצעות יעוץ עיסקי בתחומים : שיווק דיגיטאלי ומסחר מקוון בשנה האחרונה ל450 עסקים ויזמים חרדים . חלקם השתתפו ביותר מקורס אחד. כ-280 עסקים ויזמים חרדים קיבלו יותר מ-3300 שעות יעוץ בתחומים רלוונטים למסחר מקוון . הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים באמצעות מערך המעוף ממשיכה לסייע לעסקים בכל המגזרים ובמגזר החרדי בפרט.

התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• משרד הכלכלה והתעשייה - זרוע העבודה כחלק מפעילות המינהל לשילוב בתעסוקה של האוכלוסייה החרדית נעשים קורסי אוריינות דיגיטלית, בעיקר בתוך מרכזי ההכוון לתעסוקת חרדים, אשר יביאו לשיפור רמת האוריינות הדיגיטלית בחברה החרדית ובכך גם יגדילו את הנגישות לסחר מקוון בחברה החרדית.
14	מסחר מקוון בשירות העסקים הקטנים והבינוניים	נמצא בסקר של הסוכנות משנת 2021, כי ב-52% מהעסקים הקטנים, שיעור המסחר המקוון נמוך מ-25%. מומלץ כי הסוכנות לעסקים קטנים תמשיך לפעול לעידוד ולהכשרת עסקים קטנים לפתח מסחר מקוון.	**• משרד הכלכלה והתעשייה -הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים** בשנה וחצי האחרונות הסוכנות לעסקים קטנים ובינונים באמצעות מערך המעוף נתנו שירותי סיוע הן באמצעות קורסים והן באמצעות יעוץ עיסקי בתחומים : שיווק דיגיטאלי ומסחר מקוון . כ 600 קורסים וסדנאות בהיקף של 18500 שעות הדרכה בתחומים רלוונטים למסחר מקוון. 63550 שעות יעוץ הוקצו ל4700 עסקים ויזמים . הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים באמצעות מערך המעוף ממשיכה לסייע לעסקים בכל המגזרים.
15	חלקם של עסקים קטנים מהמגזר הערבי במסחר המקוון	הסוכנות לעסקים קטנים והרשות לפיתוח כלכלי אינן אוספות מידע על מספר העסקים הקטנים מהמגזר הערבי המוכרים במרשתת. לרשות גם אין תוכנית ייעודית בנושא המסחר המקוון למגזר זה. הסוכנות פועלת באמצעות סניפי מעו"ף, אך בהיעדר מידע על מספר העסקים הקטנים במגזר היא איננה מודדות האם פעולותיה יעילות. עוד נמצא כי כדי להעלות את המודעות במגזר הערבי לסיוע הממשלתי בנושא מסחר מקוון, הסוכנות מפרסמת את שירותיה באתר המרשתת שלה וברשתות חברתיות, כמו פייסבוק, בפרסומים שמתורגמים לערבית, ואילו הרשות אינה משווקת או מפרסמת את תוכנית המסחר המקוון באופן עצמאי אלא באמצעות הסוכנות בלבד.	**• משרד הכלכלה והתעשייה -הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים** הסוכנות לעסקים קטנים ובינונים באמצעות מערך המעוף נתנו שירותי סיוע הן באמצעות קורסים והן באמצעות יעוץ עיסקי בתחומים : שיווק דיגיטאלי ומסחר מקוון בשנה האחרונה ל-1200 עסקים ויזמים מהמגזר הערבי .חלקם השתתפו ביותר מקורס אחד. כ-780 עסקים ויזמים ערביים קיבלו יותר מ-13800 שעות יעוץ בתחומים רלוונטיים למסחר מקוון . הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים באמצעות מערך המעוף ממשיכה לסייע לעסקים בכל המגזרים ובמגזר הערבי בפרט. הסוכנות בשיתוף פעולה כמובן עם הרשות לפיתוח כלכלי.

התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי הסוכנות לעסקים קטנים והרשות לפיתוח כלכלי יפעלו בשיתוף פעולה לקבלת הנתונים על השתתפות המגזר הערבי במסחר המקוון ויכינו לאוכלוסייה זו תוכניות ממוקדות בנושא זה, כדי לסגור את הפערים בשימושים במרשתת לרכישות מקוונות בינם ובין המגזר הכללי. עוד מומלץ כי הסוכנות לעסקים קטנים תבצע את החלקים הרלוונטיים של החלטת ממשלה 550: להמשיך את פעילות הסוכנות בחברה הערבית; לפתח מסלולי ייעוץ ייחודים למגזר הערבי, מענקים ותמריצים מבוססי הצלחה שיקדמו את יכולות העסקים הקטנים והבינוניים בחברה הערבית.	
16	תכנון שטחי מסחר במרחב הפיזי	ביקורת המעקב העלתה כי מינהל התכנון לא סיים לעדכן את מדיניות התכנון הארצית מעודכנת, לרבות מדיניות בנושא המסחר. מומלץ כי מינהל התכנון יסיים לעדכן את מדיניות תכנון ארצית, לרבות מדיניות בנושא המסחר בשים לב למגמות המסחר המקוון.	**• משרד הפנים - מינהל התכנון** מדיניות תכנון ארצית בנושא תעסוקה ומסחר מקבלת ביטוי במסגרת אחד הפרקים של התוכנית האסטרטגית לשנת 2040, שמינהל התכנון מקדם בשנים האחרונות. נדגיש, שמדובר במהלך דינמי ומתמשך שנועד, בין היתר, לקדם תכנון גמיש המספק מענה מוכוון ביצוע לצרכים ולמאפיינים המשתנים של המשק והאוכלוסייה. כחלק מפרק התעסוקה בתוכנית האסטרטגית, פותח מודל לחיזוי צורכי התכנון בתחום זה לשנת 2040, בחלוקה לשישה סוגי תעסוקה, ובהם מסחר. המודל מביא בחשבון, בין היתר, את המגמות הצפויות של הגברת המסחר המקוון וצמצום שטחי המסחר. מאחר שהמודל הוא דינמי - ניתן יהיה לשנות את נתוני הביקוש ומאפייניהם, אם יידרש. נחזור ונבהיר - אמנם, שינויים בדפוסי הצריכה ועלייה בהיקף המסחר המקוון עשויים להשליך על תכנון שטחי מסחר במרחב הפיזי, כמו גם על תכנון שימושים נוספים כגון מרכזים לוגיסטיים, אולם, בשלב זה קשה להעריך במדויק את ההשלכות של שינויים אלו על היקפי המסחר בערים: נראה כי שימושי מסחר מסוימים ייפגעו בעוד אחרים לא יושפעו ואף יתחזקו ממגמות אלו. נדגיש כי מגמות של דיגיטציה מובילות לא

התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			רק למסחר מקוון אלא גם לתופעות כמו עבודה מרחוק ומרכזי תעסוקה עירוניים ושכונתיים, שיכולים לבוא במקום שימושי את המסחר או להשתלב יחד אתם. אי-הוודאות כאמור מחייבת מעקב מתמיד אחר המגמות המשתנות ברמה הארצית, והבטחת גמישות בתוכניות ארוכות טווח כדוגמת תוכניות כוללניות ברמה המקומית, כך שתתאפשר התאמה של השימושים הספציפיים בשטחים שהוגדרו למסחר ותעסוקה, למגמות העדכניות לעת מימושה של התכנית הכוללנית במסגרת תכניות מפורטות. המדיניות לטווח הארוך ברמה המקומית מקודמת לאור המדיניות הארצית, ומוגדרת במסגרת תוכנית המתאר הכוללת לישוב. כדי להבטיח גמישות והתאמה לשינויים במאפייני המסחר לאורך זמן, התוכניות הכוללניות מגדירות סל כולל של שטחי בנייה למסחר משולב בשימושי תעסוקה ולעיתים קרובות גם בשירותי ציבור – סל שמתוכו ייגזרו השימושים הספציפיים הנדרשים לעת קידום התכנון המפורט. כחלק מהגמישות, התכניות נמנעות בדרך כלל מהגדרת שטחי קרקע ייעודיים למסחר, למעט סימון חזיתות מסחריות במסגרת עידוד המגמה של הליכתיות ומסחר מלווה רחוב, שמאפייניו ומרכיביו בד"כ אינם מושפעים ממגמות המסחר המקוון. ככלל, המסחר מוגדר בתוכנית כשימוש אפשרי. כך שגם אם המסחר המקוון יחליש שימושי מסחר מסוימים, שימושים אחרים מתוך סל השימושים שנקבע בתכנית יוכלו לתפוס את מקומם - למשל שירותים, תעסוקה (לרבות מרחבי תעסוקה שכונתיים ופתרונות לעבודה מרחוק), מוסדות ציבור וכדומה, ללא צורך בשינוי התוכנית.
17	ההיתכנות הכלכלית של הקמת מרכזים	עיריות אשדוד, כפ"ס וב"ש לא אספו נתונים מסודרים על הפעילות בתחום המסחר המקוון בעיר, ולכן לא בחנו כיצד תופעה זו משפיעה על מספרם, גודלם או מיקומם של מרכזים מסחריים מתוכננים ועל הרחבה של מרכזים מסחריים קיימים.	

התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	מסחריים במרחב הפיזי	מתשובות העיריות עולה כי הן אינן מקדמות מסחר ולעיתים הן אף מגבילות אותו (למעט מסחר מלווה רחוב), בלא שמדיניות זו מבוססת על ניתוח נתונים כלכליים. משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות לאסוף נתונים כלכליים על המסחר המקוון בעירם, ולקבל החלטות תכנוניות על בסיס נתונים אלו.	

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	אסדרה צרכנית בראייה מערכתית	1. מהתרשים עולה כי רוב הציבור, 70% ממנו, לא פנה בשנתיים האחרונות לגוף צרכני, לרבות המועצה לצרכנות והרשות להגנת הצרכן. ציבור הצרכנים נוטה לפנות יותר למועצה לצרכנות (14.6%) או לרשות להגנת הצרכן (12.2%) על פני גופי צרכנות לא-ממשלתיים - שיעור הפונים לאלה יחד עומד על כ-10%. 2. מהנתונים שנאספו בסקר עולה כי כמחצית מהמשיבים אינם מוצאים לנכון לעמוד על זכויותיהם הצרכניות בגלל הטרחה הרבה, הזמן הנדרש לכך ומחירו הנמוך של המוצר. עוד עולה כי 36% מהמשיבים לסקר אינם מכירים את הגופים הצרכניים המרכזיים ו-10% אינם סומכים עליהם. 3. כמו כן נמצא כי בממוצע יותר מ-60% מהפונים לגופים צרכניים קיבלו מענה (הרשות להגנת הצרכן - 75%, והמועצה לצרכנות - 65%), אולם פחות מ-50% מהם היו מרוצים במידה גבוהה מהטיפול שקיבלו. נוכח רמת המודעות הנמוכה של הצרכנים לפעילות הרשות להגנת הצרכן (34%) ומהמועצה לצרכנות (37%), מוצע כי שר הכלכלה יבחן אילו צעדים לנקוט כדי להביא לידיעת הציבור את דבר פעילותן.	**• המועצה הישראלית לצרכנות** המועצה הגבירה באופן ניכר את חשיפתה לציבור הרחב באמצעות הופעות חוזרות ונשנות בכל כלי התקשורת, ובהם ערוצים 12 (מהדורת החדשות המרכזית ותוכנית חסכון), ערוץ 13 (מהדורת חדשות בוקר בה יש למועצה פינה קבועה, איפה הכסף 103, גלי צה"ל, תוכניות חסכון וחדשות), ערוץ 11, כל העיתונות הכתובה, רשתות חברתיות ועוד. היח"צ משמש למועצה ככלי לעדכון הציבור, חינוך ואזהרה מפני עוולות רווחות, וגם לצרכי חשיפת פעילות המועצה לציבור. בסקר שערכה המועצה לצרכנות עם מכון המחקר דיאלוג בנובמבר 2021 עולה כי במודעות נעזרת 73% מהציבור מכיר את המועצה לצרכנות, ו 64 אחוז אמרו שיפנו אל המועצה לצרכנות במידה ויפגעו זכויותיו . המועצה מקבלת את המלצת המבקר הנוגעת לשיפור החשיפה של המועצה. יצוין כי למועצה אין תקציב פרסום והסברה, ותקצוב של שני קמפיינים הסברתיים בשנה, וקמפיין דיגיטלי מתמשך, יוכל לסייע בצורה משמעותית בכך. **• משרד הכלכלה והתעשייה -הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן** הנתונים המוזכרים בליקוי זה ובליקוי 8, לקוחים מסקר שיתוף ציבור - סקר שערך מבקר המדינה בקרב כ-600 צרכנים. ככלל, כפי שפירטה הרשות בתגובתה, בסקר קיימות בעיות מתודולוגיות ומקצועיות רבות, ולכן לדעת הרשות לא ניתן להסיק ממנו מסקנות. הנתונים מוצגים בצורה מגמתית אשר מציגה תמונה שמעוותת את המציאות וחוטאת לאמת. אולם בהתייחס לליקוי הרשות מציינת מספר השגות ספציפיות: • בליקוי זה כותב המבקר כי 70% מהציבור לא פנה בשנתיים האחרונות לגוף צרכני, אולם משמיט את העובדה כי בנתוני הסקר 33% מכלל המשיבים דיווחו כי לא חוו כלל עוולה צרכנית. הצגת צרכנים שלא חוו עוולה צרכנית בתוך 70% שלא פנו היא הצגה שמעוותת את המציאות וחוטאת לאמת. ונדגיש את הברור מאליו: לצרכן שלא חווה עוולה צרכנית אין סיבה לפנות לרשות. • עוד מציינת הרשות כי בשאלות שנשאלו הצרכנים לגבי עוולות צרכניות שנגרמו להם בשנתיים האחרונות, חלק מהתשובות שיכלו לבחור משתתפי הסקר כלל לא עסקו בעוולות צרכניות (כאלו שאסורות ע"פ חוק

סוגיות בהגנה על הצרכן

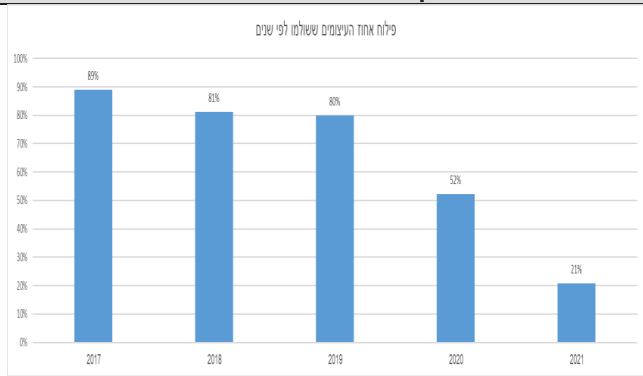
מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			והרשות יכולה לפעול לגביהן). כך לדוגמא כאשר נשאלו משתתפי הסקר על עוולות, אחת התשובות הייתה : סירבו לקבל ממני תשלום בזיכוי שפג תוקפו. האם זוהי עילה לפניה של צרכן, או לפעילות של הרשות? (וקיימות דוגמאות נוספות). לטעמה של הרשות, היה על המבקר לייצר הבחנה בין עוולות צרכניות – ראשית בין עוולות שהן הפרות של חוק שהרשות אוכפת לבין עוולות שהן הפרות של חוקים צרכנים שאינם בסמכות האכיפה של הרשות; שנית, בין עוולות שניתנות לטיפול, לבין תחושות של צרכן, מצערות ומוצדקות ככל שיהיו, לא ניתנות לטיפול במסגרת עבודת הרשות (לדוגמה כאשר עסק מסרב לקבל זיכוי שפג תוקפו, או מסרב לבטל עסקה כי למשל עברו הימים המותרים בחוק- כאמור כל אלו ועוד נחשבים כעוולות צרכניות בסקר, אולם לא ניתן לטפל בהם במסגרת ההגנה הצרכנית הקיימת כיום. בנוסף צרכנים לא יפנו לקבלת טיפול מרשות אכיפה במקרים בהם הם מבינים שאין כאן הפרה של החוק). • גם ההתייחסות לכך כי פחות מ-50% מהם היו מרוצים במידה גבוהה מהטיפול שקיבלו מוצגת בצורה שמטעה את הקורא הסביר. הנתונים האמתיים הם כדלקמן (ע"פ הסקר): 44% הם אנשים שמרוצים מאוד מהטיפול בהם, עוד 30% מרוצים במידה בינונית ורק 26% מרוצים במידה מועטה או כלל לא מרוצים. היה עדיף להציג את הנתונים באופן הזה, ולא לפצלם לשני סעיפים שונים (ליקוי 1 וליקוי 8). בליקוי 8 מוצגים רק חלק מהנתונים - הפחות טובים, והקורא הסביר לא בהכרח זוכר את מה שקרא בליקוי 1 או מבין שמדובר באותה שאלה.
2	תקציב הרשות להגנת הצרכן	מהתרשים לעיל עולה כי בשנים 2016-2020 עלה תקציב הרשות בכ-50% - לכ-34 מיליון ש"ח ב-2020, אולם ניצולו בשנים אלה נותר ברמה דומה - כ-75% ביצוע בפועל במזומן והיתר כ-25% יתרת התחייבות לשנה העוקבת. מומלץ כי הרשות תבחן דרכים להעלאת אחוז מימוש התקציב במזומן במהלך שנת העבודה השוטפת.	

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
3	כלי אכיפה פליליים	עלה כי נוכח שיקולים שונים, הרשות להגנת הצרכן ממעטת להשתמש בכלי האכיפה הפליליים שבידיה. לדברי הרשות חסרות לה סמכויות כדי להשתמש בהם, ולשם כך היא פנתה למשרד המשפטים בבקשה להרחיב את סמכויותיה. הרשות ציינה בפני צוות הביקורת כי היא פעלה לקבלת סמכויות בתחומים שונים, לרבות סמכויות חיפוש מידע במחשב ותפיסתו וסמכות לדרוש נתוני תקשורת. בהיבט המינהלי, הרשות ביקשה סמכות להכרזה על עסק כ-"עוסק מפר בנסיבות מחמירות" (משמעות ההכרזה היא מתן היתר לחברות הסליקה לא להעביר כספים לבית העסק). אולם נכון למועד סיום הביקורת לא קיבלה סמכויות אלה, בין היתר בשל התנגדות משרד המשפטים לחלק מההצעות. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות להגנת הצרכן ולמשרד המשפטים להשלים בחינת אסדרת הנושא, כדי שיהיו בידי הרשות הסמכויות הנוספות הנדרשות לה כדי לפעול כנגד מפרי חוק הגנת הצרכן במישור הפלילי.	**• משרד הכלכלה והתעשייה -הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן** החשיבות שבבדיקת נתוני הגבייה של העיצומים הכספיים נוגעת לעובדה כמה מהעוסקים עליהם הוטלו עיצומים בחרו לשלם אותם. הנתון הזה מעיד על האופן בו מתייחס העוסק לחוב שנוצר ולמידת ההרתעה שיצרה הרשות. לפיכך הדרך הנכונה לבחון את אחוזי הגבייה הינה מס העיצומים ששולמו מסך העיצומים שהוטלו והם ברי תשלום. בהתאם לכך אחוז הגבייה של עיצומי הרשות גבוה ועומד על כ 70%. כך שלמעשה הרוב הגדול של העוסקים משלמים את העיצום אותו הטילה הרשות. בחינת אחוזי הגביה באמצעות הסכום שנגבה מהסכום הכולל שהטילה הרשות אינו משקף נכונה את ההתנהלות בשטח, התייחסות העוסקים לחוב שנוצר ולמידת ההרתעה שיצרה הרשות ולמעשה יוצר עיוות. הלכה למעשה בניתוח נתוני הגבייה של הרשות עולה כי העוסקים שלא שילמו את העיצום, כשמדובר בעיצומים גבוהים במיליוני שקלים הם עוסקים מתחום העוקצים. ולכן כפי שהציג המבקר בדוח, צריך לעשות הבחנה בניתוח נתוני הגבייה בין עוסקים בתחום העוקצים ליתר העוסקים. שכן מדובר באוכלוסייה שאינה נורמטיבית, עבריינית שהמודל העסקי שלה הוא הטעייה ופגיעה בצרכנים. לגבי עוסקים אלה מנהלת הרשות לאכיפה וגבייה חקירות במטרה לבחון את נתיב הכסף ולשים ידה עליו. כפי שהציגה הרשות בפני המבקר, הרשות פועלת היום למול משרד המשפטים לקבלת סמכויות להטלת עיצום כספי על מנהל בתאגיד וכן להרמת מסך שתאפשר לגבות את הכספים מהרוח החיה בחברה עליה הוטל העיצום הכספי. להלן נתוני הגביה בהתייחס למספר ההליכים ששולמו: **פילוח אחוז העיצומים ששולמו** כלל העיצומים (כמה הוטלו) 511 כמה מתוכם אינם ברי גביה 41 כמה מתוכם ברי גביה 470 מספר העיצומים ששולמו 317 אחוז העיצומים ששולמו מכלל עיצומים ברי תשלום 67%

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים

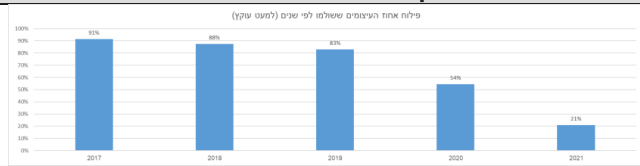


פילוח אחוז העיצומים ששולמו (למעט עוקץ)

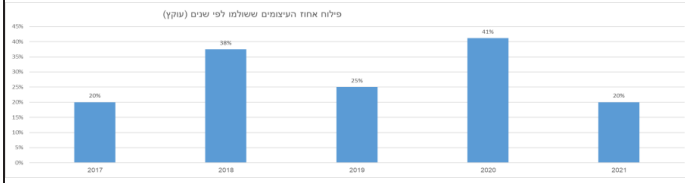
כלל העיצומים (כמה הוטלו)	470
כמה מתוכם אינם ברי גביה	39
כמה מתוכם ברי גביה	431
מספר העיצומים ששולמו	304
אחוז העיצומים ששולמו מכלל עיצומים ברי תשלום	71%

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים



פילוח אחוז העיצומים ששולמו (עוקץ)	
כלל העיצומים (כמה הוטלו)	41
כמה מתוכם אינם ברי גביה	2
כמה מתוכם ברי גביה	39
מספר העיצומים ששולמו	13
אחוז העיצומים ששולמו מכלל עיצומים ברי תשלום	33%



הסכום הכולל בר הגבייה לשנים 2018-2021 - ללא עוקצים - עומד על 50,318,331 מיליון ₪ מתוכו שולמו 28,860,422 מיליון ש"ח, משמע 57.3%.

בהתייחס לנתון כאשר מכלילים בתוכו גם את העיצומים בתחום העוקצים, הנתון עומד על 36.4%.

לגבי הקביעה כי משכך נפגעת יכולת ההרתעה של הרשות מול העסקים המפרים את חוקי הגנת הצרכן, הרשות מציינת כי מספר התיקים ואחוזי הגבייה אינם מדד מכריע לבדיקת הרתעה או אפקטיביות של פעילות הרשות. אדרבא, אינדיקציות רבות לאפקטיביות פעילות הרשות בתחומים מרכזיים, ובכלל זה מיגור עוקץ הקשישים במתכונתו הקודמת, הוצגו בדוח המבקר. המבקר עצמו ייחס משקל לחיוב לאינדיקציות אלה -

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			ר' גם בתמצית בפסקה עם סימון האגודל למעלה וגם בהרחבה בסעיפים 105 עד 113 לדו"ח בדגש על דברי השבח בסעיף 113, בדוח המבקר. לכן, בהשוואה לאינדיקציות אלה, הצגת התמונה בליקוי מטעה ביותר ופוגעת בהישגי ההרתעה שהושגו מאז הקמת הרשות. כיוון שזו נקודה מרכזית ועל מנת להבהיר את החשש מפני הנזק להרתעה שהדוח בחלק זה עלול לגרום, הרשות מרחיבה מעט כאן: עמדתה המקצועית של הרשות היא שהיעילות של האכיפה צריכה להימדד לפי היקף ההרתעה המושגת בפועל על ידי כלל פעילות הרשות, לרבות האכיפה, הדברור שלה, פעילות ההסברה שלה, ולא רק לפי כמות התיקים שהיא מנהלת. הנה כי כן, הרשות הציגה ממצאים של בדיקות שהיא עורכת לגבי יעילות פעילותה להכוונת התנהגות העוסקים לציות לחוק הגנת הצרכן: א.בענף המזון קיימים נתונים המעידים על ירידה בשכיחות ההפרות, ירידה משמעותית בהיקף התלונות, עתירה לבג"ץ שהגישו הרשתות הקמעונאיות נגד חומרת הענישה של הרשות (עתירה שנמחקה בהמלצת השופטים), מיגור הפרות מסוימות, פניות לקבלת הקלות באכיפה של הצגת מחירים בעת התפרצויות גלי הקורונה, וכן הבעת רצון מצד רשתות קמעונאיות לעבור למדיניות של אכיפה עצמית מבוקרת. א. בתחום המאבק בעוקץ הצרכני – העוקץ שהתבטא במכירת מוצרי צריכה לקשישים שלא היו מעוניינים בהם, נמחק כמעט כליל בעקבות פעילות אכיפה מוגברת ועקבית בתחום, שחלקה בשיתוף משטרת ישראל. ב. בתחום העוקץ הפיננסי, ניכרת משנת 2021 בלימה של העלייה בהיקפו – גם זאת בעקבות פעילות אכיפה מוגברת של הרשות. ג. בענף התקשורת, פעילות ממוקדת של הרשות מלווה בירידה הדרגתית בהיקף התלונות, בהבעת רצון מצד חברות תקשורת גדולות לעבור למשטר של אכיפה עצמית מבוקרת, ובתגבור מערכי בקרה פנימיים שנקטו רוב חברות התקשורת. ד. בענף הנדל"ן, בעניין הטעיות בשיווק קרקעות שאינן זמינות לבנייה – לאחר מעורבות הרשות הן באסדרה (על ידי גיבוש תקן

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			שמאי בתחום (המוכר כתקן 22) ותקנות גילוי קרקע שאינה זמינה לבנייה) והן באכיפה, נמצאה הפחתת בהיקף ההפרות: בסקירת מודיעין שנערכה בשנת 2017, בסמוך ליציאת התקן, התגלו הפרות רבות בתחום שיווק הקרקעות (80%) , ובבדיקה חוזרת שנעשתה בשנת 2021 אחוז הפרות בשיווק הקרקעות ירד באופן משמעותי (20%). ה. בענף חברות השילוח, בנוגע לתופעה של הטעייה במחיר בטכניקה הידועה כ-drip pricing - בסקירת מודיעין שנערכה בשנת 2017 , בקרב כלל חברות השילוח נמצא כי רובן המכריע לא ציית לתקנות (90%), ובבדיקה חוזרת שנעשתה בשנת 2021 אחוז החברות שלא ציית עמד על 28%, ירידה משמעותית מאוד. עם זאת, הרשות מברכת על המלצת המבקר כי משרד המשפטים ישלים את בחינת בקשות הרשות להרחבת סמכויותיה, בדרך שתאפשר את הרחבת השימוש בכלי האכיפה העומדים לרשותה במישורים המנהלי והפלילי. **• משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט-אזרחי)** משרד המשפטים לא מתנגד לחלק מההצעות למתן הסמכות להכרזה על עסק כ"עוסק מפר". משרד המשפטים הגיע בתיאום מלא עם הרשות להגנת הצרכן והמאסדרים הפיננסיים לטיוטה של הצעת חוק להסדרת הנושא. בשל התפזרות הכנסת, הממשלה לא יכולה לקדמה אך גורמי המקצוע במשרדים אלה מעוניינים להמשיך לקדם אותה מיד לאחר הקמת הממשלה החדשה ובימים אלה טיוטת הצעת החוק מצויה בשלבי נוסח על מנת להביאה לאישור הממשלה מיד לאחר הבחירות. **משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט-פלילי)** בכל הנוגע לבחינת מתן סמכות לממונה על הרשות לחפש בחומר מחשב, משרד המשפטים בשיתוף עם משטרת ישראל גיבש עמדה עקרונית המשנה את התפיסה הקיימת לפיה סמכות חיפוש במחשב אינה מבוזרת לגופי אכיפה חוץ משטרתיים. בהתאם לתפיסה החדשה אשר גובשה,

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			ניתן יהיה להקנות בחקיקה לגופי אכיפה מסוימים - ובכללן הרשות להגנת הצרכן- סמכות חיפוש במחשב ביחס לעבירות מסוימות בהתאם לסעיף 23א לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש] תשכ"ט-1969,בכפוף לבחינה פרטנית של צרכי הגוף המבקש ובהתאם לאמות מידה שנקבעו. מתן הסמכות לרשות להגנת הצרכן מחייב תיקון חקיקה פרטני. בהמשך לישיבות עם הרשות ולסיכום בנושא, הועבר ביום 14.2.22 תזכיר חוק מטעם הרשות שנבחן על ידי יעוץ וחקיקה. ישנה מחלוקת בין המשרדים ביחס לחומרת העבירות לגביהן תחול סמכות זו. בכוונת משרד המשפטים להשלים את השיח בסוגיה זו עם הרשות בתקופה הקרובה על מנת לגבש תזכיר חוק מוסכם . בכל הנוגע לסמכות לדרוש נתוני תקשורת, הרי שהוספת סמכות זו תקודם במסגרת קידום תיקון לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה- נתוני תקשורת) תשס"ח -2007 ובהתאם לתעדוף המשימות במשרד . יחד עם זאת, נכון לציין כי על אף שלרשות הגנת הצרכן מספר רב יחסית של פניות לתיקוני חקיקה שנועדו להעניק לרשות סמכויות אכיפה מינהליות ופליליות נוספות על אלה הקיימות בחוק, בפועל נראה כי השימוש בהליך הפלילי אינו המסלול המועדף על הרשות. כך, בשנה האחרונה אושרה בקשתם לתיקון חקיקה המאפשר הטלת עיצום כספי מוגבר על הפרה בנסיבות מחמירות (הפרות המבוצעות כלפי צרכנים פגיעים). כן אושר ונכנס לתוקף תיקון חקיקה המאפשרת הטלת עיצום כספי מוגבר על הפרת צו מינהלי של הממונה המורה על תיקון ליקויים. אולם על פי בחינה תקופתית שנעשית במשרד המשפטים, עלה מהנתונים לשנת 2021 כי 40% מסך הליכי האכיפה החלופית המתנהלים ברשות חרגו מפרקי הזמן הקבועים בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.0003: בנושא משך הזמן בהליכי אכיפה חלופית, לפיה יש לסיים את ההליך המינהלי, החל מגילוי ההפרה ועד להטלת עיצום כספי, בתוך שנתיים. מדובר בעליית משמעותית ביחס לחריגה שהיתה בשנים 2019 ו- 2018. עוד יצוין כי בשיח שהתקיים לאחרונה עם הרשות בעניין בקשתם לתיקוני חקיקה שנועדו להוסיף לרשות סמכויות מנהליות (הפרות ועיצומים כספיים) עלה, בהתאם לאמור בדוח, כי הרשות מנתבת למסלול המינהלי

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			תיקים שמתאימים להליך הפלילי. זאת, משום שלעמדתה הכלי הפלילי אורך זמן רב מידי ולא מאפשר תגובה מידית, כך שלא ניתן למגר באמצעותו את תופעות העוקץ.
4	פעולות האכיפה של הרשות להגנת הצרכן	1. נמצא כי מספר תיקי האכיפה שנפתחו בשנים 2018 - 2021 עמד על 2,590. הרשות ביקרה לצורך אכיפה ב-13,590 (כ-2.3%) מתוך כ-600,000 בתי העסק שכפופים לחוק הגנת הצרכן. היקף העיצומים ברי הגבייה הכולל שהוטלו על העוסקים לשנים אלה היה כ-119 מיליון ש"ח לאחר הפחתה, ושיעור הגבייה מהם הוא 31% בלבד (37 מיליון ש"ח). 2. נוכח הקושי לגבות עיצומים מחברות מעוולות כדוגמת החברות שפעלו בתחום עוקץ קשישים והעוקץ הפיננסי, האכיפה המינהלית עשויה להיות פחות יעילה בהסדרת מקרים אלה. עלה כי הרשות ממעטת להשתמש בכלי האכיפה הפליליים שבידיה. למשל, נמצא כי הרשות פתחה רק שלושה הליכים פליליים בשנים 2020 - 2021, אף שבשנים אלה היו עוד 13 חברות מעוולות שהעיצום הכספי שהושת עליהן הוגדר כלא בר גבייה. לדברי הרשות חסרות לה סמכויות כדי לעשות שימוש יעיל בכלי אכיפה הפליליים, ולפיכך ייתכן שנפגעת יכולת ההרתעה של הרשות מול העסקים המפרים את חוקי הגנת הצרכן. מומלץ כי משרד המשפטים ישלים את בחינת בקשות הרשות להרחבת סמכויותיה, בדרך שתאפשר את הרחבת השימוש בכלי האכיפה העומדים לרשותה במישורים המינהלי והפלילי.	**• משרד הכלכלה והתעשייה -הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן** הרשות מעירה כי אין לה כלים וסמכויות לגביית העיצומים. יחד עם זאת כאמור הרשות תמשיך לסייע בידי רשות האכיפה והגבייה בעבודתה לגביית הכספים (ר' תגובת רשות הגבייה המשבחת את שיתוף הפעולה עם הרשות בנושא זה – סעיף 103 בדוח הביקורת). כמו כן פועלת הרשות מזה זמן רב למול משרד המשפטים לקבלת סמכויות להטלת עיצום כספי על מנהל בתאגיד וכן להרמת מסך שתאפשר לגבות את הכספים מהרוח החיה בחברה עליה הוטל העיצום הכספי. **• משרד המשפטים** ראה מענה לליקוי 3.
5	פעולות האכיפה של הרשות	על פי הרישומים שהועברו מרשות האכיפה והגבייה לידי צוות הביקורת, במרכז לגביית קנסות בשנים 2018 - 2021 נקלטו 230 קנסות מהרשות להגנת הצרכן, בסכום כולל של 72.1 מיליון ש"ח, מתוכם	**• רשות האכיפה והגבייה** המרכז לגביית קנסות (להלן: "המרכז") משרת את כלל גופי המדינה, ובכלל זה גובה את קנסות הרשות להגנת הצרכן מסוף שנת 2015.

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	להגנת הצרכן	נסגרו 117 (51%) מהתיקים, בסכום כולל של 12.2 מיליון ש"ח (17%) בלבד. מספר התיקים הפעילים בשנים אלו היה 94 (41% מהתיקים) בסכום כולל של 43.5 מיליון ש"ח (60%). כדי להבטיח כי הקנסות שמטילה הרשות על החברות המעוולות משיגות את יעדי האכיפה, על הרשות להגנת הצרכן ורשות האכיפה והגבייה לפעול יחדיו לגבייה של כלל הקנסות שהוטלו.	בעיקרון, החובות מגיעים לטיפול המרכז רק בחלוף המועד הקובע לתשלום, כך שהמרכז פועל לגביית הקרן והפיגורים שנצברו. יובהר כי הגופים מטילי החוב, הם המחליטים לגבי מועד העברתם החובות לצורך פתיחתם לגבייה במרכז, המראה הצלחה בגבייתם של החובות בשיעור גבוה של כ 85% מהתיקים. מרביתם של החובות מהרשות להגנת הצרכן, בפרט החובות שנפסק בהם תשלום גבוה, הם כנגד תאגידים וחברות, לגביהם המרכז ובדומה לשאר גופי המדינה, נתקל בקשיים בגבייה, וזאת מכיוון שמדובר בישות משפטית נפרדת. לעיתים בעלי אותם חברות ותאגידים פועלים לסגירתם או להעתק הפעילות ע"ש חברה או תאגיד חדש. במסגרת התמודדות המרכז עם התופעה של סגירת התאגידים או העתק פעילותם, הוקם תחום אכיפה חדש שבאמצעותו הצליח המרכז למנוע העלמת נכסים בתיקים רבים, ביניהם תיקי רשות הגנת הצרכן. עם זאת, למרכז חסרים כיום "כלים" בהתמודדות עם התופעה, כדוג' אלה שבידי רשות המיסים, ובכלל זה מתן אפשרות לביצוע "הרמת מסך". למרות שהרשות להגנת הצרכן מעבירה את התיקים כאשר החוב בהם חלוט, הרי שבפועל כ 16% מהתיקים שהועברו לגבייה בוטלו והוחזרו לטיפול הרשות להגנת הצרכן ביוזמתה (64 תיקים). בנוסף, 5 תיקים בערך כספי של 11 מיליון שקלים הוקפאו על ידי הרשות להגנת הצרכן כך שהמרכז מנוע מלהמשיך ולנקוט הליכים בתיקים אלה. עד כה שולמו 253 תיקים בערך כספי של 43.8 מיליון שקלים. נכון להיום, (ספטמבר 2022) 78 תיקים נמצאים בהליכי גבייה בסך מקור של 25.8 מיליון שקלים. על אף המאמצים הרבים והצעדים שנוקט המרכז לגביית החובות בתיקי הרשות להגנת הצרכן, בשל מחסור במשאבים, חלקם של התיקים מטופלים בפרק זמן ארוך יחסית. יצוין כי התמשכות ההליכים, כולל לאחר שהחוב הפך לחלוט, גורמים, במקרים רבים, לאפשרות להברחת נכסים מהחברות הנקנסות כך שכאשר התיק "מופשר" ומתאפשרת נקיטת ההליכים, המרכז עלול למצוא עצמו בפני שוקת שבורה. ישנו שיתוף פעולה מלא בין צוות המרכז לגביית קנסות לבין הרשות להגנת הצרכן ופעמים רבות מועברת אינפורמציה שמאפשרת את הגבייה מחברות ויחידים שנקנסו.

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
6	השפעת האכיפה של הרשות להגנת הצרכן	בשנים 2015 - 2021 התמקדה הרשות בשבעה (כ-5%) מתוך 146 הענפים שבפיקוחה. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות להגנת הצרכן ולשר הכלכלה לבחון את השפעת האכיפה הרוחבית של שבעת הענפים שנבדקו על ענפים נוספים ולשקול בחינה דומה בענפים נוספים. מומלץ לשר הכלכלה, האחראי ליישום חוק הגנת הצרכן, לבחון את עבודת הרשות ואת מדיניותה, לרבות את פעילות האכיפה שלה, וכמו כן לבחון את המשאבים שהוקצו לה לנוכח היקף הפעולות הנדרשות לביצוע תפקידה למול פעילותה בפועל והיקף הגופים שהיא מפקחת עליהם.	**• משרד הכלכלה והתעשייה -הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן** כאמור לעיל וכפי שמופיע בדוח המבקר (פיסקה 113), עולה כי במקום בו התמקדה הרשות בעבודתה, היא הובילה לאסדרה ולמיגור הפגיעה בציבור הצרכנים. עבודתה של הרשות ובכלל זה קביעת סדרי הפעילות שלה מתבצעת תוך הפעלה של מספר רב של כלים ובהם: •ביצוע פעולות מודיעיניות - הפעלת גורמים בשטח, בדיקות יזומות, ניתוח פרופיל של מפר, מערך צרכן סמוי, פעולות בכיסוי ועוד; פעילות ניטור פיזיות ומקוונות באתרים ברשת, בקשר ביניהם, ברשתות החברתיות, בזירות מסחר ועוד. •בחינה וניתוח של תביעות צרכניות - תובענות ייצוגיות, תביעות קטנות , משפט משווה, פסיקה ועוד. •עבודה מול גורמים משיקים פנים וחוץ ממשלתיים - משרדי ממשלה, משטרה, מגזר שלישי, גורמים פיננסים ועוד. •עבודת מחקר – ניתוח השוק, כלכלה התנהגותית, ניסויים אמפיריים; •סקרים – סקרי צרכנים, סקרי עוסקים, סקרי נזק צרכני; •ניתוח מאגרי פניות – מאגרי פניות פנימיים ומאגרי פניות חיצוניים מגורמים פנים וחוץ ממשלתיים; •פעילות בינלאומית – חברות אקטיבית בארגונים ICPEN וועידת הצרכנות של ארגון הOECD, עבודה שוטפת מול רשויות מקבילות בעולם. הבעיה המרכזית העומדת בפני הרשות נוגעת למחסור החמור בכח אדם ממנו היא סובלת ביחס להיקף המטלות המונחות לפתחה. הרשות מברכת על המלצת המבקר בעניין זה.
7	הטיפול בתלונות הצרכן	מהתרשים עולה כי ב-2021 גדל מספר הפניות לרשות להגנת הצרכן ב-58% לעומת שנת 2019 (כ-19,400 פניות ב 2021 לעומת 12,300 פניות ב 2019). אחת הסיבות היא פרוץ מגפת הקורונה, אשר גרמה לגידול משמעותי במספר הפניות, ובמיוחד בתחומי התיירות והמכר מרחוק. על פי חוק הגנת הצרכן, בסמכות הרשות להעביר תלונה לרשות אחרת בעניין שבו לפי חיקוק יש לאותה רשות סמכות לפיקוח ולנקיטת אמצעים בעקבות בירור	**• משרד הכלכלה והתעשייה -הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן** הרשות מסכימה עם המבקר כי יש צורך להעברת תלונות בצורה יזומה לגורמים הרלוונטיים ולחסוך מהצרכן להגיש תלונה פעם נוספת. הרשות אף פעלה בעניין זה אל מול רגולטורים משיקים במשרדי הממשלה במטרה לקדם סנכרון בין מערכות ה CRM לעבודה מיטבית. המשרדים השונים העלו קושי בעניין זה, אך הרשות ממשיכה לפעול בנושא (באם לא יהיה סנכרון בין המערכות המאפשר מעקב אודות טיפול וקבלת תשובה לפונה, יתכן שהפונה ייזקק מכך אף יותר). ביחס להעברת הפניות

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		התלונה. בכל מקרה עליה להיוועץ ברשות זו לפני שהיא עצמה מטפלת בתלונה כזו. מבדיקת משרד מבקר המדינה ברשות להגנת הצרכן עולה כי הרשות אינה מטפלת בתלונות פרטניות של צרכנים ואינה מבצעת פעולות להשבת כספם. המתלוננים ברשות מקבלים רק הודעה ובה מפורט הבסיס החוקי הרלוונטי להפרה והנחיות לאן לפנות להמשך הטיפול. לשם הגברת האמון של המתלוננים בגופי האכיפה על תחום הגנת הצרכן ולייעול הטיפול בתלונות, מומלץ כי הרשות תבחן להעביר ביוזמתה את התלונות לגורמים הרלוונטיים, לא תסתפק בהפניית המתלוננים לגופים אחרים ולא תגרום להם להגיש תלונה פעם נוספת.	לארגוני צרכנים, הרשות מבצעת זאת כיום באופן חלקי בדגש על אוכלוסיות חלשות. בהתייחס לסוגיה של השבת הכספים לצרכן, כפי שהציגה הרשות בפני המבקר - נכון להיום לא קיימת לרשות סמכות להורות או לסייע בהשבת הכספים לצרכן, אלא במקרים מצומצמים בלבד. כפי שהוצג למבקר, הרשות פעלה במסגרת הובלת החלטת הממשלה 450 להקמת זרוע אזרחית ברשות שמטרתה לתת סעדים אזרחיים לצרכנים ובהם השבת כספים. בימים אלה מגבשת הרשות מכרז לרכישת שירותים בעניין זה.
8	הטיפול בתלונות הצרכן	אף על פי שבחוק הגנת הצרכן הוטל על הרשות לטפל בתלונות על הפרת החוק או על פגיעה אחרת בצרכן הרשות להגנת הצרכן אינה מטפלת בפניות אישיות ואינה מסייעת בהשבת כספים לצרכנים שנפגעו. מצב דברים זה, והמסקנות העולות מהסקר (26% דיווחו על שביעות רצון נמוכה ועוד 30% דיווחו על שביעות רצון בינונית מהמענה שקיבלו), מעלים חשש שלצרכנים אין אמון רב ברשות, מפני שפעולותיה לטיפול בפניות אינן ממוקדות דיין. 1. מומלץ כי הרשות להגנת הצרכן בהתייעצות עם שר הכלכלה יבחנו את סוגיית הטיפול בתלונות של הצרכנים ויפעלו לגיבוש מתווה, כך שפניות שמגיעות לרשות יטופלו, על ידי הגורם המתאים, גם באופן פרטני והצרכנים יקבלו את המענה הנדרש. כמו כן, על הרשות לפעול להגברת המודעות של האוכלוסייה הצעירה לפעילותה. 2. עוד מומלץ כי הרשות להגנת הצרכן תגבש תכנית שתעודד את הצרכנים לפנות	**• משרד הכלכלה והתעשייה -הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן** במענה לליקוי 1 התייחסה הרשות לאופן שבו נתונים פוצלו והוצגו בשני סעיפים שונים באופן לא מובן לקורא הסביר ומבלי להבין שמדובר בנתונים של אותה שאלה. כאמור מקצועית מקובל להציג את התפלגות הנתונים לאותה שאלה יחד באותה שורה. כאמור לעיל, הרשות פועלת להקמת זרוע אזרחית.

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		אליה בכל פעם שהם חשים כי נעשתה פגיעה בזכויותיהם הצרכניות.	
9	הטיפול בתלונות הצרכן	הטיפול בתלונות הצרכן הוא אחת המטרות המרכזיות של הרשות. על אף שהרשות נדרשת להיות נגישה לכלל האוכלוסייה, הרי שנתב השיחות פועל בשפה העברית בלבד. מצב שבו נמנע מדוברי שפות שונות להגיש תלונות באופן עצמאי לרשות שתפקידה לדאוג לזכויותיהם הצרכניות, פוגע בשירות לצרכנים וגם באמון הציבור בטיפול הרגולטורים בעוולות צרכניות. משרד מבקר המדינה ממליץ כי הרשות תבחן את הדרכים לתת מענה למתלוננים שאינם דוברי עברית, בין אם במענה טלפוני על ידי מוקדנים דוברי שפות זרות ובין אם על ידי הפעלת האתר בשפות נוספות.	**• משרד הכלכלה והתעשייה -הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן** ברשות קיים מענה טלפוני לצרכנים בשפות ערבית, רוסית, אנגלית ועברית ובמקום שיש צרכן הדובר את אחת השפות הוא מופנה לנציג הרלוונטי או לחילופין הנציג הרלוונטי חוזר אליו. אכן במערכת ניתוב השיחות לא קיימת הפנייה בהתאם לשפה וזאת בשל אילוצים של כ"א. בנוסף פועלת היום הרשות להנגשת טופס הגשת הפניות המקוון אליה לשפות האמורות.
10	הוועדה המייעצת	לפי החוק, הוועדה המייעצת צריכה לייעץ לממונה על הגנת הצרכן בתחומים הקשורים לתוכנית העבודה של הרשות. עלה כי ב-2020 הוועדה התכנסה פעמיים עד שבמאי 2020 התפטר יו"ר הוועדה ובנובמבר אותה השנה פקעו תוקף המנויים של חבריה. בכך הפסיקה הוועדה המייעצת את פעילותה ונכון למועד סיום הביקורת לא מונה יו"ר ולא מונו חברים חדשים. משרד האוצר לא מינה נציג בכיר כנדרש בחוק. עוד עלה כי היעדר אסדרה של פעילות הוועדה המייעצת וסמכויותיה לרבות בעניין שיתוף הפעולה ומסירת מסמכים מהרשות פגעו בפעילותה. על שר הכלכלה ושר האוצר להשלים תהליך מינוי הוועדה המייעצת ועל הוועדה להתכנס בתדירות הנדרשת. עוד מומלץ כי שר הכלכלה יפעל לאסדרת	**• משרד הכלכלה והתעשייה -הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן** כפי שנאמר בתגובת הרשות בפיסקה 135 בדוח הביקורת, הרשות פעלה בשיתוף פעולה מלא עם הוועדה המייעצת, ראתה ורואה חשיבות רבה בהיוועצות איתה, והיא תמשיך בפעילות מול הוועדה עם מינוייה. הוועדה זכתה לשת"פ מלא מצד הרשות בעבודתה. המבקר מסתמך על דעתו של יו"ר הועדה הקודם, ולא התחשב בכך שאופן האסדרה של תפקידה של הוועדה אינו ייחודי – הוא דומה לזה של הוועדה המייעצת לנציב הארצי על שוויון ההזדמנויות בעבודה – ואילו הנציבות הינה בעלת מבנה משפטי זהה לזה של הרשות (ר' תפקידי הוועדה בסעיף 18ז' לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה).

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		פעילותה של הוועדה המייעצת וסמכויותיה. על הרשות להגנת הצרכן לשתף פעולה עם הוועדה המייעצת, לספק לה את כל החומרים הדרושים לה כדי שתוכל למלא את תפקידה, לתרום לטיפול בסוגיות הנוגעות להגנת הצרכן.	
11	תקציב המועצה	מהלוח עולה כי התקציב המקורי של המועצה הצטמצם בין השנים 2015 ו-2022 בכ-25% (יחסית לשנת 2018 הצמצום היה אף גבוה יותר, ועמד על כ-47%), כך שבשנת 2022 הוא עמד על כ-7.4 מלש"ח. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי מ-2016 אין למועצה תקציב מוסדר שנקבע על פי יעדים ותוכניות ארוכות טווח, והתקציבים השנתיים הופחתו ב-25% (מכ-10 מלש"ח בשנים 2015 - 2016 לכ-7 מלש"ח ב-2021). מומלץ כי המועצה תגבש תקציב רב שנתי אשר ילווה בתוכנית עבודה עם יעדים ומדדים.	**• המועצה הישראלית לצרכנות** המועצה מקבלת את המפורט בדוח. המועצה ניסחה חזון וכן תוכנית אסטרטגית רב שנתית שעל בסיסה החלו בניסוח תוכניות עבודה. עדיין לאחר כל הדוחות וכל מאמצי המועצה, טרם נקבע תקציב ראוי לפעילותה. אף התקציב האחרון שנקבע לשנת 2022 טרם הוכנס למסגרת התקציב, ועל כן בעת כתיבת תגובה זו (ספטמבר 2022), אין המועצה יודעת מה יהא תקציבה לשנת 2023 ולפיכך לתכנן את פעילותה. אך עם זאת, מאחר וגם בשנים המבוקרות, המשיך תהליך הקיצוץ הרחב בתקציב המועצה, גם לאחר שהמבקר התריע על כך בדוחות קודמים, רואה המועצה חשיבות גדולה בקידום אחת מהצעות החקיקה (עד כה רק כהצעות חוק פרטיות רבות), שעלו בשנים האחרונות, בדבר יצירת ודאות תקציבית למועצה לצרכנות. אף לאחרונה הוגשה שוב הצעת חוק: " הצעת חוק המועצה הישראלית לצרכנות (תיקון – ודאות תקציבית), התשפ"ב–2022", לפיה יתוקן סעיף 4 לחוק המועצה לצרכנות, ותקציב המועצה יקבע: "בסכום שלא יפחת, לכל שנה, ממכפלת מספר אזרחי ישראל בשני שקלים חדשים; הסכום האמור יהיה צמוד למדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; בסעיף זה, "מספר אזרחי מדינת ישראל"' – מספר האזרחים שפורסם בדוח האחרון שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.". דברי ההסבר להצעת החוק מדברים בעד עצמם ועל כן מועתקים במלואם: "המועצה הישראלית לצרכנות הוקמה בשנת 1970 על פי החלטת ממשלה משנת 1969, כביטוי למחויבותה של המדינה להגן על ציבור הצרכנים. בשנת 2008 הוחלט לעגן את המועצה הישראלית לצרכנות בחקיקה ראשית ולבצר את אי תלותה. לשם כך נחקק חוק המועצה הישראלית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לצרכנות, התשס"ח–2008, ואף עוגן תקציבה של המועצה הישראלית לצרכנות בסעיף תקציב נפרד. בשנים האחרונות, גברה ההכרה בחשיבותה של המועצה הישראלית לצרכנות וכן בצורך בחיזוק מעמדו הנשחק של ציבור הצרכנים, בין היתר בשל המחאות הציבוריות הנרחבות שפקדו את הארץ עקב עליות מחירי מוצרים ובהם מוצרי מזון בסיסיים. צורך זה בא לידי ביטוי מקצועי ופומבי במסקנותיה של הוועדה הציבורית – "ועדת טרכטנברג", שהמליצה על הקצאת כספים לחיזוקה של המועצה הישראלית לצרכנות. כמו כן, פורסם דוח מבקר המדינה שהצביע על הנזק שנגרם לצרכנים כתוצאה מאי ביסוס תקציבה ומעמדה של המועצה הישראלית לצרכנות ועל הצורך להקנות לה ודאות ויציבות תקציבית. מנגד, בשל צרכים שונים וסדרי עדיפויות של המדינה נערכים קיצוצים בתקציבה של המועצה לצרכנות, בין היתר במסגרת "קיצוצי רוחב" בתקציבי משרדי הממשלה. לפיכך, מוצע לקבוע כי תקציבה של המועצה הישראלית לצרכנות ייקבע לפי מפתח של שני שקלים חדשים לכל צרכן בישראל לשנה. יצוין כי הצעת חוק זו מאמצת את העיקרון שנכלל בהצעת חוק המועצה הישראלית לצרכנות (פ/3237/16) שהוגשה על ידי יותר מ-30 חברי כנסת מכל סיעות הכנסת וביקשה לעגן תקציב מינימום למועצה, שייקבע על פי עקרון מפתח של מכפלת סכום במספר אזרחי המדינה, בצמוד למדד המחירים לצרכן. הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת העשרים על ידי חבר הכנסת יצחק וקנין וקבוצת חברי הכנסת (פ/2354/20), על שולחן הכנסת העשרים ושתיים על ידי חבר הכנסת אורי מקלב וקבוצת חברי הכנסת (פ/1125/22) ועל שולחן הכנסת העשרים ושלוש על ידי חברי הכנסת משה גפני ויעקב אשר (פ/1187/23)."
12	תקציב המועצה	המשאב העיקרי של המועצה, שמרכז את רוב פעילותה, הוא כוח האדם; על כן כ-80% מתקציבה מופנה לתשלום משכורות לעובדיה. שינויים בתקציב המועצה עשויים להשפיע באופן ישיר על מצב כוח האדם בה ועל הטיפול שלה בנושאים שבאחריותה.	**• המועצה הישראלית לצרכנות** ראה מענה לליקוי 11.

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ למשרד האוצר לקבוע, בהתאם לתוכנית סדורה שימציא דירקטוריון המועצה, את תקציב המועצה הישראלית לצרכנות, באופן שיאפשר לה לפעול למען המטרות המפורטות בחוק המועצה כנדרש, בעצמאות, ביציבות וברמת ודאות גבוהה. הקטנה משמעותית בתקציב המועצה משמעה שמרבית התקציב או אפילו כמעט כולו מופנה לתשלום משכורות לעובדים ולא נותר תקציב לפעילות המועצה.	
13	דירקטוריון המועצה לצרכנות	עלה כי בכשליש מהתקופה מ-2015 עד 2021 ההרכב בדירקטוריון לא היה קוורום כפי שנקבע בחוק. נכון לתחילת 2022 מכהנים בדירקטוריון המועצה 5 דירקטורים; תוקף כהונת אחד מהם פג במרץ 2022 ואז שוב לא יהיה הרכב חוקי לדירקטוריון. תוקף כהונת דירקטור נוסף פג ביולי 2022. כמו כן לא נותרו מועמדים כשירים להחלפתם כעתודה מרשימת ועדת האיתור מ-2008. חוק המועצה וחוק החברות הממשלתיות מטילים על שר הכלכלה ושר האוצר אחריות למנות דירקטוריון למועצה. על השרים ורשות החברות הממשלתיות לוודא כי דירקטוריון המועצה מאויש והקוורום מתקיים.	**• רשות החברות הממשלתיות** א. בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה 1975 שר האוצר והשר האחראי על ענייני החברה הינם הסמכות הרשאית לבצע את מינוי חברי הדירקטוריון בחברות ממשלתיות. בנוסף, בהתאם לחוק המועצה הישראלית לצרכנות, התשס"ח 2008, החל על המועצה לצרכנות, חלק מחברי הדירקטוריון ימונו על ידי ועדה בת שלושה חברים שיושב הראש שלה ימונה על ידי שר המשפטים ("ועדת קמא"). ב. בהתאם לסעיף 3 לחוק המועצה לצרכנות, הדירקטוריון יורכב מ-11 חברים, בהם 6 שימונו על ידי השרים האחראים ו-5 שימונו על ידי השרים לאחר שנמצאו ככשירים בוועדת קמא. לצורך קוורום, נדרשת כהונה של 5 דירקטורים לפחות ובהם 2 שמונו בהמלצת ועדת קמא. הרשות התריעה בפני השרים כי לא קיים קוורום להתכנסות הדירקטוריון במועצה, וכי נדרש לכנס את ועדת קמא לצורך מינוי דירקטורים כנדרש בחוק. טרם מונו דירקטורים כאמור.
14	קביעת מדיניות, בקרה ותוכניות עבודה	בביקורת עלה כי מ-2016 אין למועצה תוכניות עבודה רב-שנתיות כפי שנקבע בחוק החברות הממשלתיות, ודירקטוריון המועצה אינו מדווח לשרי הכלכלה והאוצר על תוכניותיה לשנים הבאות. היעדר דיווח לשרים הממונים על תוכניות לטווח הקצר ולטווח הארוך אינו עולה בקנה אחד עם	**• המועצה הישראלית לצרכנות** המועצה עמלה משך השנה האחרונה על חידוד החזון, בעקבותיו תוכנית אסטרטגית לחמש שנים ותרגומה לתוכניות עבודה רב שנתיות. בהעדר קוורום בדירקטוריון לא ניתן להגיש התכניות לאישור.

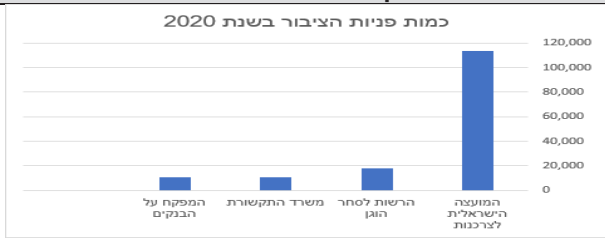
סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		דרישות החוק. הוא אף מקשה על השרים לפקח על פעילות המועצה ולבחון אם פעולותיה נותנות מענה ראוי למטרות שנקבעו לה בחוק, ועלול להקשות על משרדים אלה להחליט על התקציב הנדרש לפעילות השוטפת של המועצה. על המועצה לגבש תכניות לטווח הקצר והארוך להגישן כנדרש לרשות החברות הממשלתית ולשרי הכלכלה והאוצר.	**• רשות החברות הממשלתיות** כאמור לעיל, יש למנות דירקטורים מועדת קמא לצורך קיום קוורום. כחלק מתפקידיו, על הדירקטוריון לקבוע: •תכנית הפעולה של החברה לאותה שנה ותכניותיה לטווח ארוך. •לקבוע את המדיניות הכללית של החברה בתחום מטרותיה, ואת פעולותיה הפיננסיות. •תקציבה השנתי של החברה ודרך ביצועו והשימוש במקורות העומדים לרשותה. •לעקוב ברציפות אחרי הגשמת המדיניות, התכניות והתקציבים של החברה.
15	תובענות ייצוגיות	1. מהלוחות עולה כי מ-2019 ועד 2021 הגישה המועצה 15 בקשות לתובענות ייצוגיות - גידול של מאות אחוזים ביחס למספר הבקשות שהגישה בשנים 2014 - 2018. עם זאת, חלקן של הבקשות שהגישה המועצה מתוך ככל התביעות עומד על 0.2% - 1.6% בלבד. 2. חוק המועצה העניק למועצה מעמד מיוחד בכל הקשור להגשת תובענות ייצוגיות. בביקורת עלה כי מאז החלטת הדירקטוריון ב-2019 לבטל את הצורך באישורו להגשת תובענות ייצוגיות ועד 2021, הגישה המועצה 15 בקשות לתובענות כאלה. מומלץ כי המועצה תבחן הצורך להרחבת היקף התביעות הייצוגיות המוגשות מטעמה ותפעל בהתאם לממצאי הבחינה.	**• המועצה הישראלית לצרכנות** המועצה פועלת להרחבה באופן ניכר את הטיפול בתובענות הייצוגיות, ולשם כך פוצל האגף המשפטי והופרדה מחלקה משפטית ייעודית, מחלקת אכיפה אזרחית ואסטרטגיה, אשר אמונה על יצירת אכיפה אזרחית, בין היתר באמצעות תביעות ייצוגיות. המועצה מרחיבה את פעילותה גם בבחינה שיטתית של הסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות, בתחומי צרכנות, ומגישה התנגדויות רבות, להסדרים שאינם פועלים, לדעת המועצה, לקידום האינטרס הצרכני של הקבוצה הנפגעת. כמו כן המועצה תחל בתקופה הקרובה בהגשת תובענות קבוצתיות בשם קבוצות צרכנים ספציפיות, אשר אינן מתאימות לתובענות ייצוגיות. במועד כתיבת תגובה זו, נוסף עו"ד למחלקת אסטרטגיה ואכיפה אזרחית. בכך מונה המחלקה שלושה עו"ד. כמו כן בתקופה הקרובה המועצה תצא בקול קורא למשרדי עורכי דין המתמחים בנושאים שונים, להצטרף ולייצג את המועצה בתובענות ייצוגיות. חשוב להבין, שהגשת תובענה ייצוגית, רק פותחת הליך משפטי ארוך, הנמשך בדר"כ מספר שנים. בהעדר ודאות תקציבית, מתקשה המועצה להבטיח שתוכל לטפל במספר רב של תביעות בטווח הארוך. תוספת תקציבית, ובעיקר ודאות תקציבית, תאפשר למועצה לפעול בצורה רחבה יותר, ומתודולוגית.

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			החומרים עליהם המועצה נוטה המועצה לבסס תובענות ייצוגיות, נובעים בראש ובראשונה מפניות הציבור, ומאגר המידע הגדול המנוהל במועצה. כיום מערכת המחשוב הקיימת לא "מציפה" תלונות חוזרות כנגד עוסקים, או במגזר שוק מסוים, והדברים נעשים באופן ידני, ע"י אנליסטית אחת. החלפת מערכת המחשוב למערכת מחשוב מתקדמת, מבוססת ענן, והכוללת בינה מלאכותית, יסייע לעין ערוך באיתור עוולות רוחב שיש לטפל בהן במסגרת האכיפה האזרחית.
16	מינויים במועצה לצרכנות	1. נמצא כי משנת 2015 עד אפריל 2021, אז נכנס לתפקידו המנכ"ל הנוכחי, תפקיד מנכ"ל המועצה לצרכנות לא היה מאויש באופן קבוע, ובחלק מהזמן לא אויש כלל. 2. נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת לא אוישו במועצה משרות כדלקמן: (א) סמנכ"ל המועצה פרש מתפקידו באוגוסט 2018, ומאז לא מונה לו מחליף; (ב) כלכלן המועצה פרש מתפקידו באפריל 2019, ומאז לא מונה לו מחליף; (ג) מתחילת 2019 חסרים חמישה בעלי תפקידים במחלקה לטיפול בפניות הציבור, מתוך תקן של 18 עובדים. היעדר מנכ"ל קבוע מנע מהמועצה לאייש תפקידי מפתח נוספים ופגע בתפקודה. כדי להבטיח את תפקודה המלא של המועצה על הדירקטוריון שלה לוודא כי תפקידי מפתח במועצה מאוישים כנדרש בחוק, לרבות מנכ"ל קבוע ובמשרה מלאה. על המועצה לפעול לאיוש כלל בעלי התפקידים.	**• המועצה הישראלית לצרכנות** באפריל 2021 מונה מנכ"ל קבע למועצה והוא פעל באופן מיידי לאיוש שדרת הניהול, כך שבאוקטובר 2021 אויש תפקיד מנהל אגף כספים וכלכלה וכן תפקיד היועמ"ש. כמו כן, מונתה מנהלת כוח אדם. בשל מחסור תקציבי לא אוישו עדיין מספר תקנים, דבר המשפיע על עבודת המועצה.
17	שביעות רצון של הציבור מטיפול המועצה בפניותיו	1. מהתרשים עולה כי ביחס לשנת 2019 חל בשנת 2020 ו-2021 גידול במספר התלונות בתחומים שונים ביחס ל-2019. לדוגמה, בתחום התיירות בשנים 2020 ו-2021 חל גידול של 280% ו-70% בהתאמה ביחס לשנת 2019, זאת עקב מגפת הקורונה והמגבלות שהוטלו בגינה. 2. כמו כן,	**• המועצה הישראלית לצרכנות** המועצה מקבלת את הביקורת ותפעל לשיפור שביעות הרצון מפעילותה. המועצה מבקשת גם להפנות לתרשים הנ"ל המבטא את כמות הפניות המגיעות אליה אל מול גופים אחרים העוסקים בפניות הציבור.

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בביקורת נמצא כי המועצה בודקת באופן שוטף את רמת שביעות הרצון של הפונים אליה. מבדיקתה בקרב כ-6,000 אנשים (כ-23% מהפונים אליה) עלה כי רמת שביעות הרצון הממוצעת ב-2021 עמדה על 2.9 (מתוך 5). מסקר שיתוף ציבור עלה כי 40% העידו על חוסר שביעות רצון ו-25% העידו על שביעות רצון בינונית מהטיפול בתלונותיהם מומלץ למועצה לבחון את רמת שביעות הרצון הנמוכה באופן יחסי המשתקפת בסקרים שנעשו בעניין זה, ולפעול לשיפור מתן השירות לצרכנים.	 המועצה מפנה להמלצה המנויה בסעיף מעלה לעניין איוש מלוא התקנים. המועצה תבהיר כי היא זקוקה נואשות לחמישה מטפלי פניות נוספים וכן לעוד 2 עורכי דין על מנת להתמודד עם כמות הפניות המגיעות אליה בכל הערוצים. המחסור בכוח אדם פוגע ביעילות השירות אותו היא מעניקה לצרכנים. המועצה שואפת לפתוח סניפים קטנים בערים מרכזיות כדוגמת הסניף בחיפה, ובו יתקבלו תלונות צרכנים, בעיקר מאוכלוסיות מוחלשות, אשר מתקשים בהגשת תלונות באינטרנט
18	משך הזמן לטיפול בפניות הציבור	להלן פירוט ממצאי בדיקת משרד מבקר המדינה במאגר הפניות למועצה הישראלית לצרכנות: 1. זמן הטיפול בתלונות: נוהל הטיפול בתלונות במועצה אינו קובע את מסגרת הזמן לסיום הטיפול בתלונות, אלא רק את פרק הזמן שבו על המועצה להתחיל לטפל בהן מרגע קבלתן. זמן הטיפול בתלונה עומד על כ-80 ימים בממוצע. 2. סגירת תלונות מסיבת "צמצום פערים": המועצה פעלה לסגור תלונות שהתחילה טיפול בהן אולם מסיבות שונות לא הצליחה לקבל מענה לפניותיה מהגורמים המעורבים בתלונה במשך יותר מ-30 ימים. באופן זה נסגרו כ-5,300 תלונות בשנים 2018 - 2020 (המהווים לכל הפחות כ-20% מהתלונות הפתוחות באותה עת). 3. זמן הטיפול בבקשות ייעוץ: אף שהמועצה קבעה שיש להשיב על בקשה לייעוץ תוך ארבעה ימים,	**• המועצה הישראלית לצרכנות** המועצה מקבלת את הביקורת ועושה כל שביכולתה על מנת לקצר את לוחות הזמנים בטיפול. המועצה מבקשת להוסיף ולהבהיר שמטפל בתלונות יכול לטפל בסדר גודל של כ 10 תלונות ביום. יש להבדיל בין הטיפול של המועצה בתלונה, לבין מרכזי פניות הציבור אצל גופים רבים נוספים, העוסקים רק בקבלת התלונה והעברתה לטיפול אצל גורמים מקצועיים. המטפלים במועצה נמצאים בקשר עם המתלוננים, מוודאים קבלת מלוא המסמכים והתיעוד. אח"כ עם בתי העסק, ומפעילים לחץ לפתרון משביע רצון של התלונה. בשנת 2021 המועצה החזירה כ 15,000,000 ₪ לצרכנים כתוצאה מטיפול בתלונות. מובן לכן שכל טיפול לוקח זמן לא מבוטל. על כן בהינתן קבלת למעלה מ 70,000 פניות צרכנים למועצה (כתלונות, התייעצויות וכו') הרי שהמועצה זקוקה ל 7,000 ימי עבודה בשנה לכיסוי כל הפניות הנ"ל. במועצה מועסקים 16 מטפלי תלונות בלבד, אשר גם

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הבדיקה העלתה כי בממוצע, בשנים 2019 - 2021, נענו 46% מבקשות הייעוץ תוך 30 יום. 13% מהבקשות נענו תוך 60 יום, 8% נענו תוך 90 יום, והיתר (כ-32%) - בפרק זמן העולה על 90 יום. פחות מאחוז אחד מבקשות הייעוץ נענו תוך ארבעה ימים או פחות. הטיפול בתלונות ציבור הוא אחת המטרות המרכזיות של המועצה לצרכנות והוא מרכיב חשוב ברמת האמון שנותן הציבור במועצה. מומלץ למועצה לייעל ולשפר את מערך הטיפול בתלונות ובבקשות ייעוץ של צרכנים. כמו כן עליה להבטיח עמידה בזמנים שהיא קבעה בנוגע למתן ייעוץ. על המועצה גם לבחון את הסיבות להימשכות הטיפול בחלק מתלונות הצרכנים ואת הדרכים לקצרו, וכן לקבוע בנוהל את משך הזמן לטיפול בתלונות ובקשות.	במצב של תפוקה שולית מירבית, לא יכולים לכסות יותר מאשר כ 40,000 פניות. פתרון בעיית לוח הזמנים הינו: 1.הגדלת כוח האדם העוסקת בפניות באופן יחסי להיקף הפניות. 2.שדרוג והתאמת מערכת המחשוב שלה בהתאם להמלצות המבקר.
19	נוהל טיפול בפניות ציבור	נמצא כי מ-2019 ועד מועד סיום הביקורת (פברואר 2022) לא הושלם גיבוש הנוהל החדש לטיפול בתלונות. מומלץ למועצה לצרכנות להשלים את גיבושו ואישורו של נוהל מעודכן לטיפול בפניות הציבור, ולוודא כי נוהל זה ישמש כלי בהקמתה של מערכת ממוחשבת.	**• המועצה הישראלית לצרכנות** הוכן נוהל טיפול בפניות והוא ממתין לקוורום בדירקטוריון לצורך אישורו.
20	מערכת ממוחשבת לקליטת פניות הציבור ולטיפול בהן	נמצא כי המערכת הקיימת אינה נותנת מענה מספק לצרכים הקיימים של המועצה. חסרים בה כלים שונים שנחוצים לניהול מיטבי של הטיפול בתלונות, כגון: שליחת דואר אלקטרוני, ממשקים עם ארגונים אחרים, עלות התחזוקה השוטפת שלה גבוהה, חסרות בה יכולות של בינה מלאכותית שקיימות במערכות עדכניות, ורמת ההגנה שלה מפני מתקפת סייבר לוקה בחסר. במועד סיום הביקורת לא פורסם מכרז להקמת מערכת חדשה.	**• המועצה הישראלית לצרכנות** המועצה תציין כי היא משתמשת כיום במערכת CRM מיושנת אשר פיתוחה הופסק לפני שנים רבות. המערכת פועלת בסביבת שרתים הנמצאים במשרדי המועצה, ומאפשרת אך ורק רישום ומעקב אחר הטיפול בתלונות המגיעות למועצה דרך אתר האינטרנט. מערכת זו, אינה מסוגלת לטפל בפניות המגיעות למועצה בדרכי ההתקשרות הנוספות (פניות טלפוניות, יעוץ משפטי, פורום, פניות ישירות ליחידה לטיפול בחוק הפיקדון, פניות ישירות ליחידה לטיפול במניעת

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ למועצה לצרכנות להשלים את גיבושו ואישורו של נוהל מעודכן לטיפול בפניות הציבור, ולוודא כי נוהל זה ישמש כלי בהקמתה של מערכת ממוחשבת	הטעיות בפרסומות ועוד). הרישום והמעקב אחר כל אלו נעשו ברובו ידנית. כמו כן, אין למערכת זו, כל יכולת בינה מלאכותית, וקיימות במערכת בעיות נוספות. מערכת מחשב מתקדמת, תאפשר קודם כל קליטה של כל הפניות למועצה באפיקים השונים והפיכתן לתלונות הניתנות לטיפול באמצעות המערכת. המערכת תוכל לתעדף בין הפניות, למצוא פניות כפולות (מתלונן שגם הגיש תלונה וגם פנה לייעוץ משפטי באותו הנושא וכו'), ולייעל את הטיפול והקשר בין המטפלים לבין המתלונן והנילון. במקרים מסויימים המערכת תוכל "להבין" התלונה, ולפעול באופן אוטומטי לשם קבלת מלוא החומרים הנדרשים מהמתלונן כדי לאפשר הטיפול, יתכן שכבר הכנת מכתב פניה לבית העסק הרלוונטי שיועבר רק לאישור המטפל לפני שליחתו וכו'. בכך יגדל לעין ערוך הספק המועצה בטיפול בתלונות. המערכת החדשה תוכל לסייע לצרכנים באופן אוטומטי ע"י הפנייתם למאגרי המידע הנמצאים באתר המועצה (המחייב כאמור שדרוג בפני עצמו). אך חשוב ביותר - המערכת החדשה באמצעות יכולת הבינה המלאכותית, תוכל לנתח הנתונים ולאתר "עוולות רוחב" המתבצעות בסקטור שוק מסויים, אצל בית עסק גדול, וכו'. איתור העוולה חשוב ביותר להבנה של מצב השוק, וככלי יעיל לפעילות במסגרת אכיפה אזרחית. כלי זה יכול לשמש גם גופי אכיפה אחרים כרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן, רשות התחרות, הרשות להגנת הפרטיות ועוד. המערכת החדשה תייעל גם את ניהול הטיפול בתלונות ותאפשר מנגנוני תמרוץ מקצועיים לעובדים בתחום, באופן שיגביר התפוקה. הבעיה היחידה הניצבת בפני המועצה מקידום המערכת החדשה, הינה העדר תקציב. כל נסיונות המועצה לקבלת תקציב מיוחד להקמת המערכת טרם צלחו. לסיכום, המועצה מקבלת את ההמלצה ותביא נוהל עדכני לטיפול בפניות בפני הדירקטוריון, לכשיתכנס, וכן הנוהל כמו גם תוכנית העבודה הכוללת ישמשו כלי בפיתוח המערכת הממוחשבת, ככל שימצא מקור תקציבי עבור מערכת זו.

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
21	מענה טלפוני	1. במהלך ינואר ומרץ 2022 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את המענה הטלפוני במועצה. נעשו כמה ניסיונות להתקשר למוקד הטלפוני לאזרחים ותיקים וכן למוקד הטלפוני לייעוץ מעורך דין; המענה הקולי הציע אפשרות לשיחה חוזרת בשל זמני המתנה ארוכים, אך בפועל לא התקבלה שיחה חוזרת. כמו כן, נמצא כי המידע באתר האינטרנט של המועצה לגבי שעות המענה הטלפוני אינו תואם לשעות שמפרסמת המועצה במענה הטלפוני עצמו. 2. ליקויים בטיפול המועצה לצרכנות בתלונות הציבור. הסקרים שבוצעו והליקויים שעלו בעניין תפקודה של המועצה בטיפול בתלונות הציבור מצביעים על כך שהציבור אינו שבע רצון (65%) מטיפולה בפניותיו. עוד עלה כי במועד סיום הביקורת המועצה לא גיבשה אמנת שירות, שלא בהתאם למתווה שגובש בעקבות החלטות הממשלה. הטיפול בתלונות הצרכן הוא אחת המטרות המרכזיות של המועצה. היעדר מענה טלפוני זמין לפניות הצרכנים פוגע באיכות השירות שהמועצה מעניקה לציבור, ובעקבות זאת נפגע גם האמון שהציבור נותן בטיפולה בעוולות צרכניות. מומלץ למועצה לבחון את זמינות המענה הטלפוני שלה ולוודא כי היא נותנת מענה זמין וראוי לפניות הטלפוניות, וכי המידע על שעות הפעילות במוקד הטלפוני מעודכן. כמו כן עליה לפרסם אמנת שירות ולבחון צעדים לשיפור השירות שהיא מספקת לציבור.	**• המועצה הישראלית לצרכנות** המועצה מקבלת את ההמלצות ותוודא כי שעות הפעילות במענה מעודכנות ותפעל כמיטב יכולתה לשפר את השירות. בנוסף, המועצה מקבלת את ההמלצה ואף הכינה אמנת שירות עדכנית והיא תפעל להביא את אמנת השירות לאישור דירקטוריון המועצה ברגע שניתן יהיה לכנסו. אף על פי כן המועצה מבקשת להבהיר כי כפי שצוין לעיל, יותר מ 50% מהפניות המתקבלות במועצה אינן מתקבלות דרך המערכת הממוחשבת המיושנת, וחלק ניכר מהן מתקבל באמצעות המענה הטלפוני. המענה הטלפוני החל לפעול לבקשת משרד הכלכלה, ודירקטוריון המועצה. אולם על אף ההחלטה, למועצה לא הוקצו משאבים נוספים לצורך הקמת מוקד טלפוני, ועל כן, המוקד אויש על ידי עובדי המועצה שהחלו לספק מענה וייעוץ טלפוני במקביל לתפקידם. הפעלת המענה דרשה הסטת משאבים אשר משפיעה על הטיפול בתלונות המגיעות דרך המערכת הממוחשבת. כיום המענה מאויש על ידי שתי עובדות המספקות מענה ראשוני ושני עו"ד המספקים ייעוץ משפטי. כמו כן, מאחר והפניות המתקבלות במענה אינן מוזנות למערכת הממוחשבת והמיושנת, לא ניתן לבצע בהן ניתוחים ובין היתר לאיתור פניה כפולה של צרכנים ב "משפכי" הפניה השונים. המועצה מעריכה כי אחוז הפניות הכפולות שאינן מאוחדות ע"י עובדיה הינו זניח. ללא הקצאה משאבים מתאימה, המועצה תתקשה לשפר את זמן המענה לצרכן, ולתקן את הליקויים במענה.
22	תובענות ייצוגיות בתחום הצרכנות	החוק נותן למועצה מעמד מיוחד בכל הנוגע להגשת תובענות ייצוגיות. פעילות המועצה במסגרת תובענות ייצוגיות נושאת בחובה פוטנציאל לתרומה ממשית לציבור הצרכנים כולו. אולם המועצה אינה	**• המועצה הישראלית לצרכנות** המועצה מקבלת את ההמלצה ומבקשת להיכלל לקבל מאת היועץ המשפטי לממשלה או הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן או ישירות מבתי המשפט את כל הסדרי הפשרה המפורסמים לתגובת הציבור.

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מיודעת באופן שוטף בדבר תובענות ייצוגיות הקשורות לצרכנות, ולא בדבר בקשות להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות, ולכן מתקשה להיות שותפה בדיונים ולהביע את דעתה על הסדרי פשרה. היא עושה כך רק כאשר תובענות ייצוגיות מובאות לידיעתה על ידי התובעים, או שהמועצה בדקה באופן יזום את פנקס התובענות הייצוגיות והחליטה שהיא מעוניינת לקחת חלק באחת מהן. על פי חוק התובענות הייצוגיות למועצה הישראלית לצרכנות מעמד מיוחד בכל הנוגע להגשת תובענות ייצוגיות. כדי שהמועצה תוכל למלא את תפקידה ביעילות ובאופן עצמאי כפי שנקבע בחוק המועצה, מוצע כי שר הכלכלה האחראי ליישום חוק זה בהתייעצות עם שר המשפטים יבחן דרכים שיאפשרו למועצה להיות מיודעת ואף שותפה להליכים שונים (שיש בהם כדי להבטיח את זכויות הצרכנים), ולהביע את עמדתה בנושאים צרכניים לרבות בהסדרי פשרה בתובענות הייצוגיות.	**• משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט-אזרחי)** פנקס התובענות הייצוגיות המנוהל בהנהלת בתי המשפט נועד לשקף לציבור הרחב, לרבות המועצה ולכל ארגון אחר על הגשתן של תובענות ייצוגיות ועל פרסום הסדר פשרה. כמו-כן, מודעות אודות הסדרי פשרה מפורסמות מדי יום בעיתונות ובדרך זו ארגונים רבים מיודעים ומגישים התנגדויות להסדרי פשרה. המלצת מבקר המדינה אינה מופנית למשרד המשפטים, אך ככל שמשרד המשפטים יידרש, הוא ישתף פעולה לצורך קידום מעורבות המועצה הישראלית לצרכנות בתיקי תובענות ייצוגיות.
23	מתן שירותים וסיוע לארגוני צרכנים	נמצא כי המועצה לצרכנות אינה מייעצת או מסייעת לארגוני צרכנים. על המועצה לשתף פעולה באופן יזום עם ארגוני צרכנים לשם מתן ייעוץ, שיתופי ידע ושיתופי פעולה, בהתאם למטרותיה על פי חוק המועצה לצרכנות.	**• המועצה הישראלית לצרכנות** המועצה מקבלת את ההמלצה וכבר החלה לפעול לשיתוף פעולה עם מספר ארגונים, בהם המשפט בשירות הזקנה, העמותה לסרטן העור ועוד.
24	קידום חינוך והסברה	אחת ממטרותיה של המועצה לצרכנות המוגדרות בחוק היא לפעול לקידום חינוך והסברה למודעות צרכנית. לדברי המועצה, עד 2018 עסקה בהכנת תוכניות לימוד לחינוך והסברה, בעיקר בבתי הספר, וקיימה הרצאות, הדרכות וימי עיון בשפות שונות, לרבות לאוכלוסיות ראויות לקידום. אולם לדברי	**• המועצה הישראלית לצרכנות** המועצה מאמצת את ההמלצה. המועצה תציין כי לשם ביצוע הפעולות יש צורך בהקמה מחודשת של מחלקת החינוך שנסגרה בשל העדר תקציב. המועצה זקוקה לגיוס של מפתחי תוכניות חינוך במקום אלו שפעולתם הופסקה עקב קיצוצי תקציב והעדר ניהול בשנים המבוקרות. יודגש כי המועצה פעלה שנים רבות בתחום החינוך. הכינה מערכי הסברה לבתי ספר, הרבתה להרצות בפני קהלים שונים אודות צרכנות נבונה ועוד.

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המועצה, מ-2018 פעילותה בתחום החינוך וההסברה מזערית בשל בעיות תקציב. מומלץ שהמועצה תמשיך את פעילות החינוך בתוכניות הלימוד בבתי הספר, כמו שנעשה עד 2018. עוד מומלץ למועצה להרחיב את פעילות החינוך וההסברה בתוכניות הלימוד בבתי הספר ולפעול לגיבוש קורס מקוון בנושא ולפעול להפצתו.	פעילות זו חשובה מאוד להסברה בקרב הציבור אודות זכויותיו הצרכניות, ותתרום להסרת הבלבול בציבור סביב סוגיות מרכזיות, כזכות לביטול עסקה רגילה, סחר מרחוק, עסקה מתמשכת וכו'.
25	שיתוף הפעולה בין הרשות למועצה	נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת הנוכחית אין נוהל מוסכם לעבודה משותפת של הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות ושיתוף הפעולה ביניהן אינו מתנהל על פי הנחיות מוגדרות. על הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות לעבוד בשיתוף פעולה בכל תחומי עבודתן, ובכלל זה בטיפול בתלונות צרכנים והפקת לקחים מהן. שיתוף פעולה בין המועצה לרשות עשוי להגביר באופן משמעותי את יעילות האכיפה והטיפול בעסקים המעוולים. כדי למצות את הידע והיכולות של שני הגופים ובכך להגביר את אפקטיביות השמירה על זכויות הצרכן, מומלץ כי הרשות והמועצה, בשיתוף שר הכלכלה, יגבשו נוהל המסדיר את יחסי העבודה ביניהן ויפעלו בהתאם לנוהל זה.	**• המועצה הישראלית לצרכנות** המועצה מקבלת את ההמלצה ותשמח לשיתוף פעולה הדדי עם הרשות. **• משרד הכלכלה והתעשייה -הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן** שיתופי פעולה בין הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות - בהתייחס לאמירה "עלה כי אין נוהל לעבודה משותפת של הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות, ושיתוף הפעולה ביניהן אינו מתנהל על פי הנחיות מוגדרות" – האמירה כלל אינה נכונה שכן קיים נוהל עבודה וכן סיכום על דרכי עבודה משותפים בין הרשות והמועצה, שאף חודד ושונה במספר הזדמנויות. ראיה לכך אף הוצגה למבקר.
26	כפילויות בביקורות גופי הפיקוח בשווקים	1. מהביקורת עולה כי תכנית הביקורת [של מנהל אכיפה ומדידה במשרד הכלכלה] אינה נבנית על בסיס מודיעין סדור וניתן לראות כי כ-12% מהמשקלים שנבדקו נפסלו. 2. לגבי אותם מוצרים יש שני צוותי אכיפה: מינהל אכיפה ומדידה במשרד הכלכלה והרשות להגנת הצרכן שבודקים אותם בשווקים. יתרה מכך, אם אחד הצוותים מזהה כי נעברה עבירה שלא בתחום אחריותו, אין בידיו הכלים לפעול לתיקונה, למעט עדכון של הצוות השני	**• משרד הכלכלה והתעשייה** מינהל אכיפה ומדידה במשרד הכלכלה הגדיר יעד ברור לצמצום הבירוקרטיה במלחמה ביוקר המחייה ואיחד את תחומי הבדיקה הייחודיים לו, תחת מפקח אוניברסלי אחד, קרי בדיקה בבית עסק תכלול את כל תחומי הבדיקה- פיקוח על המחירים, פיקוח על מכסות, פיקוח ואימות דיוק של משקלים, צעצועים מסוכנים וייתכנו תחומים נוספים שיתווספו לפיקוח כגון פיקוח על מוצרים כחול לבן, מוצרים ארוזים מראש וכו' .

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		וביצוע ביקורת נוספת אצל אותו עוסק. 3. לגבי אותו משקל המוצב בבית עסק ישנם שני צוותי אכיפה בשווקים שבודקים אותו: הרשות להגנת הצרכן בודקת את עצם הצבתו ואת צורת הצבתו ובודקת אם משקל האריזה נכלל במחיר המוצר; ויחידת האכיפה של משרד הכלכלה בודקת את דיוקו. 4. לגבי אותו מוצר חשמלי יש שני צוותי אכיפה שבודקים את הסימונים שעליו: יחידת האכיפה של משרד האנרגייה בודקת את הימצאות תווית הדירוג האנרגטי, והרשות להגנת הצרכן בודקת את הימצאותם של סימונים אחרים. 5. מהביקורת עולה כי יחידות האכיפה בשווקים אינן מתאמות ביניהן את תוכניות הביקורת. מצב דברים זה גורם לחוסר יעילות של הפיקוח, לבזבוז משאבי היחידות המפקחות ולנטל מיותר על העוסקים. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות להגנת הצרכן, למשרד הכלכלה ולגופי הסמך שלו ולמשרד האנרגייה לשקול דרכים לייעל את תהליך הפיקוח על העסקים, ולתאם ביניהם במידת האפשר את תוכנית הביקורת ולבחון דרכים לשיתוף פעולה. כל זאת כדי שניתן יהיה לצמצם את הכפילות בביקורות ובהשקעת המשאבים, לקיים פיקוח יעיל ואף להרחיב את היקף הביקורות למספר גדול יותר של עוסקים.	משרד הכלכלה מדגיש כי 2 מפקחים שונים שמגיעים לאותו בית עסק אבל בודקים נושאים שונים זו אינה כפילות לאור מומחיות התוכן הנדרשת למפקח. המשרד פועל על מנת לוודא שאין כפילות בבדיקת נושאים זהים על ידי מפקחים שונים ובמקביל מקדמים שיפור אפקטיביות הפיקוח ומניעת כפילויות היכן שקיימים. **• משרד הכלכלה והתעשייה -הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן** מבקר המדינה מציג בעייתיות שעולה מכפילויות באכיפה בשווקים. יחד עם זאת ממליץ המבקר "לתאם ביניהם את תוכנית הביקורת ולבחון דרכים לשיתוף פעולה". לא ברור לרשות, איך יש בהמלצה זו של המבקר לתת מענה לבעייתיות העולה מהכפילויות אותן הוא הציג. האם תאום הביקורת בין הגופים ישנה את העובדה שכל גוף יידרש לאכוף את ההוראות בתחום סמכותו ואת העובדה שהעוסק יצטרך להתנהל מול כל אחד מהגופים בנפרד. ולנהל מס' הליכים במקביל? לדעת הרשות, ההמלצה המתבקשת היא לאגם משאבים על ידי העברת האכיפה בתחומים שנמנו לעיל לרשות, שהיא בעלת הסמכויות והמומחיות העודפות בנושאים אלה ולהשלים בעניין זה את יישום החלטת הממשלה לאיגום כל הזרועות והמשאבים בתחום הצרכנות, תחת קורת גג אחת - הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן.
27	מאגרי מידע כפולים והיעדר סנכרון מידע	עלה כי באתר הרשות, המתלוננים מקבלים בתום תהליך הגשת התלונה מייל חוזר שמודיע שהרשות אינה מייעצת משפטית ואינה מסייעת באופן פרטני, ושלצורך כך אפשר לפנות למועצה הישראלית לצרכנות. מומלץ כי הרשות תעדכן את המתלונן מבעוד מועד, בטרם התחלת ההליך של הגשת תלונה, על כך	**• משרד הכלכלה והתעשייה -הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן** הרשות מסכימה עם המבקר שיש לייצר לצרכן כתובת אחת ברורה ושיש לנהל את תהליך הטיפול בפניות באופן שיקל על הציבור הצרכני. עמדת הרשות היא, שמאגר אחוד צריך להימצא ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן אשר תבחן את הפניות ובמקרה הצורך תנתב את הפניה לגורם הרלוונטי תוך יידוע הצרכן. הרשות מהווה גורם מתכלל בתחום הגנת הצרכן, היא עומדת בקשרי עבודה עם כל הרגולטורים במשק שיש

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שהרשות אינה מתכוונת לטפל בתלונות פרטניות ועליו לפנות לשם כך למועצה.	להם השקה לציבור הצרכנים וגופים רבים נוספים, ויש לה את הידע והמומחיות בתחום זה כמו גם את הידע מיהו הגורם הנכון לטפל בכל פנייה. מלבד הרשות אין גורם אשר יש לו את הידע הנדרש. כרגולטור האמון על הגנת הצרכן בכל המשק (למעט בנקים, ביטוחים ונותני שירותים פיננסים), קיימת חשיבות גבוהה במעלה שהרשות תחשוף ותבחן את כלל פניות ציבור הצרכנים בעולמות השונים, במטרה למפות את השוק, מגמות וכשלים, ואיתור תופעות בעייתיות אשר קיים צורך לתת להם מענה. כאמור הרשות נותנת מענה לכל פנייה שמגיעה אליה ובכלל זה מענה פרטני על הוראות החוק הרלוונטיות בהתייחס לסוגיה ונשוא התלונה. כמו כן הזכויות והחובות הקיימות לצרכן. מידע זה בשלב ראשוני חשוב במיוחד לצרכן, שבמקרים רבים אינו מכיר את החוק ואת זכויותיו, ומידע זה מניע אותו לפעולה שבחלק מהמקרים מסדירה את הבעיה. כמו כן מפנה הרשות את המתלוננים למי שיכולים לסייע לפרט בהגשת תביעה אזרחית. שנית, פניות המעלות חשדות להפרה מועברות לחקירה ומטופלות בהתאם להיקף הפגיעה, חומרתה, סוג האוכלוסייה הנפגעת והיקף הנפגעים בהתאם לסדרי העדיפויות. פעולות האכיפה של הרשות מסייעות הן לצרכן הספציפי והן לכלל הצרכנים הנפגעים שאפשר שכלל לא התלוננו ואף מייצרות הרתעה הן בקרב הענף הרלוונטי ובכלל. לאור זאת הרשות לא מסכימה עם המבקר שעליה להודיע לצרכנים מבעוד מועד כי היא אינה מטפלת בכל מקרה ומקרה וכי היא אינה נותנת סעד אזרחי. וכאמור, הרשות פועלת להקמת זרוע אזרחית שתסייע לצרכנים פגיעים בעניין זה.
28	מאגרי מידע כפולים והיעדר סנכרון מידע	1. נמצא כי הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות אינן חולקות זו עם זו את פניות הצרכנים שמובאות בפניהן ואת אופן הטיפול בהן. מרבית התלונות מוגשות לרשות ולמועצה באמצעות אתרי האינטרנט שלהן - לכל אחת בנפרד. 2. משרד מבקר המדינה בחן מדגם אקראי של 576 תלונות ממאגר התלונות שהתקבלו במועצה בשנים 2018-2020. עלה כי בשנים אלה רק כ-6% מהתלונות שהוגשו לרשות הוגשו גם למועצה; כלומר 94% מהתלונות	**• המועצה הישראלית לצרכנות** המועצה מברכת על הקמת אתר אינטרנט מרכזי שירכז את כל תלונות הציבור. המועצה מבקשת להסדיר לא רק אתר אינטרנט כי אם מערכת מחשב מרכזית לטיפול בתלונות, ע"י כל הגופים המטפלים בפניות הציבור בנושאי צרכנות (כולל רשות התחרות, רשות להגנת הצרכן, מכון התקנים, המועצה לצרכנות ועוד). התלונות יטופלו באופן מקצועי ע"י המערכת. תשלח תגובה מיידית לצרכן על קבלת התלונה או חוסר בחומרים כדי להשלים תלונה ברת טיפול;

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שמוגשות לרשות אינן זוכות לטיפול פרטני, כי הצרכנים אינם מגישים אותן למועצה לצרכנות. עוד עלה כי אין העברת תלונות יזומה מהרשות למועצה. 3. נמצא כי אין אתר ממשלתי אחוד ומרכזי בו הצרכן יכול להגיש את תלונתו. מצב הדברים שבו לצרכן הישראלי אפשרות להגיש את התלונה לשני גופים ממשלתיים ויותר, שכל אחד מהם מחייב מילוי פרטים שונים על התלונה אינו מתיישב עם המדיניות של הממשלה להקטנת הנטל הבירוקרטי, בעניין Ask Once, ועלול לפגוע באמון הצרכנים במידת המחויבות של גופים אלה לטפל בתלונותיהם, ולהביא אותם להימנע מהגשת תלונות בעתיד. 1. היעדר תיאום ושיתוף פעולה בין הרשות למועצה, אי-המודעות של הצרכנים לאופן טיפולו של כל גוף בתלונותיהם ומורכבות תהליך הגשת התלונה - כל אלה מחייבים בחינה של הנושא על ידי שר הכלכלה, האמון על יישום חוקים מרכזיים שמסדירים את זכויות הצרכנים. 2. מוצע כי שר הכלכלה יוודא כי השמירה על זכויות הצרכנים מטופלת בהתאם לחוק, וכי יש תיאום ושיתוף פעולה בין הגופים שאמונים על הגנת הצרכן, להכפלת כוחם. 3. עוד מוצע כי שר הכלכלה, בשיתוף רשות התקשוב הממשלתי, יבחנו את האפשרות להקים אתר אינטרנט אחד לפניות הצרכנים שישמש שער כניסה, ברוח החלטת הממשלה 1933 - אתר שהפניות אליו ינותבו לפי נושאן וסיווגן לרגולטורים הרלוונטיים, ובכך יתאפשר טיפול יעיל יותר בפניות הצרכנים. כך אף יגבר שיתוף הפעולה בין הרשות, המועצה ומשרדי ממשלה רלוונטיים, יגברו ההרתעה והפיקוח על העוסקים שמפירים את חוק הגנת הצרכן, והדבר יתרום לאמון הצרכנים במועצה וברשות.	התלונות ימויינו לפי תחומי האחריות של הגופים הרלבנטיים ויהא מנגנון מרכזי שיבטיח למנוע מצב כפי שמתואר ע"י המבקר בו תלונות המגיעות לרשות להגנת הצרכן אין מועברות להמשך טיפול פרטני במועצה לצרכנות. האתר המרכזי ישמש כדאטה משותפת אשר תוכל להיחשף, במגבלות שיקבעו, לגורמים רבים. **• משרד הכלכלה והתעשייה -הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן** ראה מענה לליקוי 27.

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
29	נגישות אתרי האינטרנט של הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות לאנשים עם מוגבלות	1. בפברואר 2022 בדק משרד מבקר המדינה אם יצליח אדם לקוי ראייה (להלן - הבודק) להגיש תלונה לרשות להגנת הצרכן באופן מקוון ובסיוע תוכנה להקראת מסך. מהבדיקה עלה כי בטופס הדיגיטלי להגשת התלונה יש קושי במילוי פרטי הפנייה ופרטי הפונה (לדוגמה - עיר מגורים ותחום הפנייה). בשדות אחרים של טופס התלונה לא הייתה הקראה נכונה של שמותיהם על ידי התוכנה לקריאת מסך. בסיום הגשת התלונה הופיעה על מסך המחשב הודעה על כך שהטופס נקלט בהצלחה במערכות הרשות והוצג מספר סימוכין של הפנייה, אולם מידע זה לא הוקרא על ידי התוכנה לקריאת מסך, ולכן הבודק לא ידע אם הצליח להגיש את הפנייה. 2. בפברואר 2022 בדק משרד מבקר המדינה באמצעות הבודק (בדומה לבדיקת אתר הרשות להגנת הצרכן), האם יצליח להגיש תלונה למועצה לצרכנות באופן מקוון. הבודק לא הצליח להגיע עצמאית לעמוד שבו מגישים את התלונה, בשל הקראה לא נכונה על ידי התוכנה לקריאת מסך, וכן לא הצליח להזין בטופס התלונה כמה שדות של פרטים אישיים. 3. עוד נמצא כי אתר המועצה אינו מותאם לגלישה באמצעות מכשירי טלפון ניידים, אף על פי שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה קבעה כי ב-2020 כ-86% מאוכלוסיית ישראל גלשה באינטרנט באמצעות הטלפון הנייד. 4. על פי חוק שוויון זכויות ותקנות הנגישות, אתרי ממשלה שמשרתים את הציבור חייבים להיות מונגשים גם לאוכלוסיות עם מוגבלויות. מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה קושי להגיש תלונות על ידי אנשים עם מוגבלות באתרי האינטרנט של הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות.	**• המועצה הישראלית לצרכנות** המועצה פועלת לחידוש אתר האינטרנט שלה. האתר החדש יכלול הנגשה כנדרש.

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		על הרשות והמועצה לפעול לתיקון הליקויים ולפעול להנגשה מלאה של אתרי האינטרנט לאנשים עם מוגבלות לכל האוכלוסיות בהתאם לחוק שוויון זכויות ולתקנות מכוחו.	
30	תרגום אתרי הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות לשפה הערבית	1. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי אתר הרשות להגנת הצרכן בערבית אינו מכיל את מלוא המידע כמו בשפה העברית; המידע בו מצומצם ודל. בפרטי הקשר של הרשות באתר המתורגם מופיעים פרטי הקשר של משרד הכלכלה. אין אפשרות להגיש תלונה באופן מקוון בשפה הערבית, הדבר פוגע ביכולתם של דוברי ערבית להגיש תלונה. 2. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי אתר האינטרנט של המועצה מתורגם לערבית באופן חלקי ואף אינו מעודכן. כמו כן לא ניתן להגיש תלונה בשפה הערבית ותפריט הנגישות אינו זמין בערבית. מומלץ כי הרשות להגנת הצרכן והמועצה יפעלו להנגיש את שרותיהם לדוברי השפה הערבית ושפות נוספות.	**• המועצה הישראלית לצרכנות** המועצה תפעל להנגשת האתר החדש שיוקם בקרוב, בין היתר לשפה הערבית. **• משרד הכלכלה והתעשייה -הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן** הרשות מסכימה עם המבקר בעניין הצורך להשלים את הנגשת האתר בשפה הערבית.
31	ביטול עסקה אצל מנפיק כרטיס האשראי	מהתרשימים שלעיל עולה כי כ-45% מהמקרים שבהם ביקשו צרכנים לבטל עסקה הסיבה הייתה אי-קבלת המוצר, ושמרבית הצרכנים - כ-77% בממוצע - אינם מודעים לתנאים המתירים להם לעצור תשלומים על עסקאות בכרטיסי אשראי. נמצא כי לא פורסם לציבור באמצעי התקשורת מידע על פעילות יחידת פניות הציבור בפיקוח על הבנקים שבבנק ישראל, בנושא "כשל תמורה" ו"הכחשת עסקה" והתנאים שלפיהם רשאי הצרכן לבטל חיובים בגין עסקאות לפי חוק שירותי תשלום. המפקח על הבנקים הוא המאסדר האחראי על תקינות פעילות התאגידים הבנקאיים ובהם חברות	

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		האשראי לפי חוק שירותי תשלום ומומלץ שיפעל לפרסום זכויות הצרכן ואת האפשרות לפנות לבנק ישראל לקבלת סיוע במקרים המתאימים, תוך הנגשת הנושא ככל הניתן לציבור הרחב.	
32	מחלוקות בעסקאות שבוצעו באמצעי תשלום: השוואה בין-לאומית	יוצא שההגנות הניתנות לצרכן על ידי חברות הסליקה הבין-לאומיות רחבות מאלו הניתנות על ידי חברות סליקה הישראליות הפועלות על פי הדין הישראלי, והן כוללות דרישה מהספקים להראות כי חיוב הצרכן נעשה בהתאם לתנאי עסקת היסוד שהוסכמה בין הצדדים לרבות במקרה של טענה לאספקת מוצר שאינו מקורי או פגום והטעיות מצד הספק וכי ניתן לצרכן גילוי נאות לפני ביצועה. ממצאי הביקורת מעלים כי לצרכנים ישראלים שרוכשים מוצרים מספקים בחו"ל באמצעות כרטיסי אשראי שהנפיקו חברות האשראי הפועלות תחת ה"סכמה" הבין-לאומית, או שרוכשים באמצעות PayPal (גם אם יש שימוש בכרטיס אשראי שהונפק ופועל תחת הסכֶמה בישראל) - ניתנות בפועל הגנות נוספות על אלו שנהנים מהן צרכנים ישראלים שרוכשים מוצרים בכרטיס אשראי של מנפיק שפועל תחת סכֶמה ישראלית, כגון הקפדה על גילוי נאות הניתן לצרכן לפני ביצוע העסקה. מוצע כי בנק ישראל ומשרד המשפטים בשיתוף הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות, יבחנו מידי תקופה את מועילות ההגנות החלות על הצרכן בישראל בהשוואה למצב בארה"ב. אימוץ הגנות דומות, בשינויים מתחייבים, לאלה שבארה"ב יתרום למניעת פגיעה בצרכנים ויעודד הקפדה על שירות הוגן מצד בתי העסק. בכלל זאת, מוצע לאפשר לצרכן הישראלי את יכולת הבחירה לקבלת הגנה מוגברת מהמנפיקים תמורת תוספת תשלום.	**• המועצה הישראלית לצרכנות** המועצה מאמצת את המלצות המבקר. **• משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט-אזרחי)** לעניין אימוץ הגנות הניתנות לצרכן על ידי חברות הסליקה הבין לאומיות בכרטיסי קרדיט- משרד המשפטים סבור שהנושא מעלה שאלה האם נכון ליצור מסגרת משפטית חלופית ומחייבת לאמצעי תשלום שאינו נפוץ בישראל, לעומת המצב בארה"ב, ואשר יש לו השלכות ומשמעויות (כלכליות וצרכניות) שלא הוזכרו בדוח. כך למשל- ההגנות בארה"ב ניתנות במסגרת כרטיסי קרדיט בתוספת ריבית גבוהה, שמגלמת רכיבים שונים, ביניהם את רכיב ההגנה הצרכנית. משרד המשפטים בחן בעבר את הנושא וסבור שיש משמעות לעידוד הציבור לעשות שימוש בעסקאות קרדיט (אשראי עם ריבית)- זה עלול לעודד צריכה לא אחראית על ידי לקוחות, לקוחות לא בהכרח מבינים שמדובר בעסקת אשראי לכל דבר, לא בהכרח מבינים את התנאים שלה ואת הסיכון שבאי עמידה בתנאי הפירעון (כל זאת אגב רכישה של מוצר בקופה) . יצוין כי רשות להגנת הצרכן אינה מפקחת על מנפיקים וסולקים של כרטיסי אשראי . הערה כללית: בכל הנוגע למועצה הישראלית לצרכנות, מדובר בגוף שאינו חלק מהממשלה. בין המועצה לבין הממשלה שוררים יחסי שיתוף פעולה מצוינים אך אין להם מעמד מיוחד בהליך חקיקה והם שותפים להליכי חקיקה ככל גורם חוץ ממשלתי רלוונטי אחר.

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
33	שיתוף גופי צרכנות בהסדרי ביצוע עסקאות	1. המועצה הלאומית לתשלומים של בנק ישראל התכנסה פעמיים בשנת 2017, ולא התכנסה מתום שנת 2018 עד למועד סיום הביקורת במרץ 2022. 2. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי נציגי הגופים הצרכניים, לרבות הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות, לא הוזמנו לדיוני המועצה הלאומית לתשלומים או לוועדת כרטיסי חיוב אשר עסקה בגיבוש ה"סכמה", כללי ביצוע העסקאות וכללי התחשבנות וחלוקת האחריות לנזק, ועמדתם לא נשמעה. עוד נמצא כי המועצה לצרכנות, הרשות להגנת הצרכן או כל גוף צרכני אחר לא הוזמנו לישיבות המועצה הלאומית לתשלומים, זאת שלא בהתאם להמלצת הבנק העולמי וצוות הבחינה מיולי 2016 לצרף לישיבות אלה ארגונים צרכניים. עוד נמצא כי בין מטרות המועצה הלאומית לתשלומים לא נכללות ההגנה על הצרכן ומניעת שימוש בסכמה לביצוע פעולות באמצעי תשלום, ככלי לביצוע הונאת צרכנים. לצורך גיבוש אסטרטגיה לאומית מכלילה לשירותי תשלום קמעונאיים מומלץ לשתף את בעלי העניין בבנייתה, כפי שהמליצו הבנק העולמי וצוות הבחינה. מומלץ כי בנק ישראל יפעל לכנס באופן עיתי את המועצה הלאומית לתשלומים וכי יזמן לדיונים את נציגי המועצה לצרכנות והרשות להגנת הצרכן כדי שיציגו את עמדתם, כבעלי עניין בהגנת הצרכן, בנוגע לבניית אסטרטגיה לאומית מכלילה לשירותי התשלום הקמעונאיים, ובכלל זה שיציגו נושאים בתחום הגנת הצרכן, מניעת הונאות ועידוד התחרות.	

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
34	צעדים על חברות מעוולות	1. מהלוח עולה כי בשנים 2019 - 2020 הוגשו ליחידה לפניות הציבור בפיקוח על הבנקים רק 85 תלונות שעסקו בביטולי עסקאות בכרטיסי אשראי ובתרמיות באמצעות כרטיס חיוב של צרכן. 2. מהתרשים עולה כי 34% מהצרכנים שביקשו לבטל עסקה בכרטיס אשראי לא פנו לשום גוף, ו-13% מהם כלל לא ידעו למי לפנות או לא הכירו את זכויותיהם. 3. מתחילת 2015 ועד סוף 2018 התקבלו במועצה כ-1,700 תלונות נגד חברות הפועלות בשיטת הטלמרקטינג (שיווק מרחוק באמצעות הטלפון), המעלות חשש לעבירות חמורות כגון הטרדה טלפונית, התחזות, שיווק אגרסיבי ולעיתים גם חיוב ללא הסכמתו המפורשת של הצרכן לעסקה, או אספקת מוצרים או שירותים שכלל לא רכש. 4. ניתוח התלונות המוגשות למועצה לצרכנות העלה כי משפנו קשישים או בני משפחותיהם לחברות כרטיסי האשראי בבקשה לעצור את חיובי הכרטיס שלהם מפני שלדעתם העסקאות נעשו תוך ביצוע הונאה, תשובת החברות במרבית המקרים הייתה שעל הלקוחות לפנות להליך משפטי מול הספק. 5. המועצה לצרכנות ציינה כי בשנים 2018 - 2021 קיבלה כ-500 תלונות מצרכנים קשישים על הטעיות והונאות בכרטיסי חיוב. 6. נמצא כי בנק ישראל לא טיפל בתלונות שנשלחו במכתב שהעבירה אליו המועצה לצרכנות ובהן מידע על הטעיה של צרכנים באמצעות כרטיסי אשראי, לרבות בדוגמאות הפרטניות להונאות קשישים. כמו כן, בנק ישראל לא בדק בכל הנוגע לתלונות אלו את פעולות חברות כרטיסי האשראי בקשר לעצירת סליקה של עוסקים שהטעו צרכנים או ביצעו הונאות באמצעות כרטיסי אשראי, לרבות של קשישים. עלה כי בסוף 2018 פעל הבנק לעדכון נוהל בנקאי 472 והוסיף	**• משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט-אזרחי)** לעניין המלצה 3- משרד המשפטים פעל להתייצבות היועמ"ש בהליכים בהם נתבעו החברות הסולקות על מנת להגן על זכותם לסרב לסלוק חברות אשר יש חשש כי הן מבצעות הונאות. המשרד ימשיך לבחון את הצורך בהתייצבות בתיקים עתידיים נוספים. כמו כן, הצעת החוק לעניין "עוסק מפר בנסיבות מחמירות" שהממשלה מקדמת מסייעת גם היא לסולקים בכך שהיא קובעת מסגרת משפטית מחייבת להפסקת הסליקה במקרה של הונאה.

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לנוהל תבחינים ברמת עקרונות שיכולים לסייע לבסס חשש ממשי כי בפעילותו של בית עסק יש משום הונאת לקוחות. 1. על בנק ישראל לפעול בכלים שעומדים לרשותו לטיפול בכלל התלונות בדבר עצירת חיובים שמקורם בהונאות בכרטיסי אשראי, ובפרט במקרים של הונאה שיטתית כלפי קשישים ואוכלוסיות ראויות לקידום. 2. מומלץ כי הפיקוח על הבנקים ימסד ממשקים עיתיים עם המועצה לצרכנות והרשות להגנת הצרכן לשם סיועו בברור ובטיפול בתלונות אלו. 3. מומלץ כי בנק ישראל ומשרד המשפטים ישקלו הסדרת כלים לנותני שירותי התשלום שיאפשרו להם להגן ביעילות על הצרכנים ועל עצמם, ויבחנו את ההגנה הניתנת לחברות כרטיסי האשראי כנגד תביעות, כך שבמקרים של הונאת לקוחות יהיו בידיהן כלים נוספים כדי להתגונן כנגד תביעות שמוגשות נגדם על ידי עסקים שהונו לקוחות וחברות האשראי סרבו לתת להם שירותי סליקה.	
35	פיקוח של בנק ישראל על חברות הסליקה	1. נמצא כי על אף התבחינים ברמת עקרונות שנקבעו בנוהל 472 בנק ישראל לא אפיין פרופיל עסקאות מדיד של חברות העוסקות בהונאה, בנק ישראל לא קבע רשימת דגלים אדומים וסיפי התנהגות מדידים המאפיינים עסקים החשודים כמבצעים הונאה, ולא קבע פעולות שעל חברות האשראי לנקוט כדי לבסס חשד סביר לגביהם, כדי שניתן יהיה להפסיק את הסליקה במידת הצורך. הבנק גם לא ביקש דיווחים ולא ביצע ביקורות בחברות הסליקה לבחינת המשטר התאגידי שהנהיגו לעצירת סליקה לעסקים הפועלים תוך הונאה ועמידתן במשטר זה, ולא בחן את טיפול המנפיקים בבקשות צרכנים לביטולי עסקאות,	

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לרבות מדיניותם, מערכותיהם, נוהליהם וטיפולם בסיכון האשראי הנובע מכך. 2. עוד נמצא כי בנק ישראל לא העמיד דרישות פיקוחיות פרטניות למנפיקים ולסולקים בתחומים האמורים. לפי מידע שנמסר מהמועצה לצרכנות ומהרשות להגנת הצרכן, חברות המבצעות הונאה מתרכזות לרוב באוכלוסיות של אנשים עם מוגבלות, פגועי נפש, קשישים ועולים חדשים, שרבים מהם אינם מודעים לזכויותיהם הצרכניות. משרד מבקר המדינה ממליץ לבנק ישראל לבצע ביקורות יזומות אצל המנפיקים והסולקים בנושא עצירת פעולות הסליקה לעסקים הפועלים להטעיה והונאה בכרטיסי אשראי. בדרך זו, הפיקוח על הבנקים יוכל לנקוט בכלים המצויים בידיו לעצירת השימוש בכרטיסי אשראי כאמצעי המאפשר את ההונאה והתעשרות של העבריינים על גביהם של הקשישים, כפי שפעל במקרה עוקץ העולים.	
36	צעדים לצמצום הונאות באמצעות כרטיסי אשראי	נמצא כי בשנת 2021 הכינה הרשות להגנת הצרכן בשיתוף עם משרד המשפטים, בנק ישראל והמשרד לשוויון חברתי תזכיר חוק לתיקוני החקיקה הנדרשים בהתאם להחלטת הממשלה, אשר פורסם להערות הציבור בדצמבר 2021 וממתין להשלמת החקיקה. מומלץ כי הגופים האמורים בשיתוף המועצה לצרכנות יפעלו להשלים את קידום הליך החקיקה, בהתאם להחלטת הממשלה 450 מאוקטובר 2020.	**• משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט-אזרחי)** הצעת החוק הבשילה כבר לטיוטת חוק וקידומה נעצר בשל פיזור הכנסת. לאחר כינונה של הכנסת החדשה והרכבת הממשלה, גורמי המקצוע בממשלה יפעלו להמשך קידומה . לעניין המועצה הישראלית לצרכנות- ראו מענה לליקוי 32.
37	דמי ביטול עסקה בכרטיס אשראי	1. בביקורת עלה מקרה שבו עסק גבה דמי ביטול, לרבות דמי סליקה של כרטיסי האשראי, בלי שניתן לצרכן גילוי נאות מראש על עלויות הביטול הכוללות. במקרה זה נמצא כי העסק לא הציג במקום הנראה	

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לעין ובאותיות ברורות מודעה המפרטת את מדיניותו לגבי החזרת טובין ולגבי חיוב בדמי סליקה ברכישה באמצעות כרטיס חיוב. מכאן שעולה האפשרות כי יש עסקים שכוללים את דמי הסליקה שנגבו מהם במסגרת דמי הביטול, ויש עסקים שמוותרים על דמי הסליקה וסופגים את העלויות שנגרמו להם. לפיכך קיימת אפשרות כי הצרכן אינו יודע מראש מהן עלויות דמי הסליקה שיחולו על העסקה; הדבר תלוי בהתקשרות בין העוסק לסולק - מידע שלעיתים אינו גלוי לפני הצרכן. 2. חוק הגנת הצרכן מחייב את העסק להציג את מדיניות החזרת הטובין, לרבות את מדיניות גביית דמי ביטול ודמי סליקה. עלה כי יש עסקים שכוללים את דמי הסליקה שנגבו מהם במסגרת דמי הביטול, ויש עסקים שמוותרים על דמי הסליקה וסופגים את העלויות שנגרמו להם, ולפיכך תיתכן האפשרות כי הצרכן אינו יודע מראש מהן עלויות דמי הסליקה שיחולו על העסקה, והיעדר גילוי נאות שכזה אינו מאפשר לצרכן לשקלל את כל העלויות של ביטול העסקה. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות להגנת הצרכן לוודא כי כל העסקים מציגים לצרכן לפני ביצוע העסקה מידע על מדיניות החיוב בעלויות דמי סליקה (ברכישה באמצעות כרטיס אשראי), לרבות שיעור דמי הסליקה, שנוספים על דמי הביטול הקבועים בחוק.	
38	שוברי זיכוי	עלה כי שלא בהתאם לחוק הגנת הצרכן בנושא ביטול רכישת טובין או שירותים ישנם עסקים שנותנים זיכוי לצרכן באמצעות שובר שנמחק עם הזמן (בנייר כימי). משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות להגנת הצרכן לפעול למניעת קיומם של מקרים כאלה.	

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
39	תקופת תוקף השוברים	משרד מבקר המדינה בדק באתרים של מועדוני הצרכנות הציבוריים את תוקפם של הקופונים שהם מפרסמים. לכל תווי הקנייה שמוכרים המועדונים יש תוקף של חמש שנים על פי החוק. עם זאת, כל המועדונים מוכרים קופונים שההגנות המורחבות לצרכן לפי סעיף 14ח לחוק הגנת הצרכן אינן חלות עליהם. תוקפם של חלק מהקופונים הנמכרים קרוב למועד פקיעת תוקף מימושם (שבוע עד חודש ימים לפני מועד פקיעת התוקף). נמצא כי המועדונים אינם מתריעים על העובדה שאורך חיי הקופונים קצר ואינם מפרסמים בהדגשה מיוחדת את מועד תוקפם. מלבד מועדון חבר, המועדונים אינם מתריעים לפני חבריהם על מועד פקיעת תוקף המימוש של קופונים שרכשו. משרד מבקר המדינה ממליץ למועדון טוב לבדוק את תהליכי פרסום הקופונים ואת הפרטים הנמסרים לחברי המועדון לגבי התווים למניעת הישנות טעויות לגבי מועד תום תוקף הקופונים וכדי שחברי המועדון שרכשו קופונים או מעוניינים ברכישתם, לא יחמיצו את ההטבה רק בגלל שיחשבו בטעות שפג תוקפה.	
40	תקופת תוקף השוברים	עולה כי מועדוני הצרכנות קרנות השוטרים ומועדון הפיס פרסמו הצעות לרכישת קופונים בעלי תוקף קצר של שבוע - חודש ימים, ללא התרעה בולטת על כך. מועדון ביחד בשבילך נוהג לפרסם הצעות לרכישת קופונים עם תוקף של תום השנה בה פורסמו, עם חלוף הזמן התקופה לתום מימוש הקופון הולכת ומתקצרת. מומלץ שמועדוני הצרכנים "קרנות השוטרים", מועדון "טוב", מועדון "הפיס", מועדון "ביחד בשבילך", ומועדון "חבר" יפעלו לקבוע מהי תקופת התוקף הסבירה המזערית לקופון שניתן לדרוש	

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מהספקים, ולצורך שיפור השירות לחברים בהם ידגישו בבירור את תקופת המימוש של הקופונים שתוקפם קצר.	
41	תזכורת על התקרבות פקיעת תוקף שוברים	1. עלה כי המועדונים קרנות השוטרים, מועדון טוב, מועדון הפיס ומועדון ביחד בשבילך אינם שולחים תזכורות לעמיתיהם בדבר פקיעת התוקף הצפויה של הקופונים שלא מומשו על ידם ורק מועדון חבר פונה לכל העמיתים באופן קבוע לקראת סוף השנה בפנייה רחבה לכל העמיתים, שאינה תזכורת פרטנית, ומזכיר להם לבטל את הקופונים ותווי הקנייה אשר לא מימשו ולקבל זיכוי מלא. 2. נמצא כי עד תום מועד הביקורת המתפעל החיצוני של מועדון ביחד בשבילך לא סיים לערוך את השינוי הטכנולוגי הנדרש לשם זאת. מומלץ כי המועדונים "קרנות השוטרים", מועדון "טוב", ומועדון הפיס יפעלו לפיתוח מערכת ממוחשבת למשלוח התרעה פרטנית ומבוססת מבעוד מועד לחבריהם אשר ברשותם קופונים שטרם מומשו ותוקפם עומד לפוג - בדומה למערכת שפיתח מועדון חבר ולהצהרת מועדון "ביחד בשבילך" בדבר פיתוח מערכת כאמור.	
42	תקופת ביטול של תווי קנייה	1. מהתרשים עולה כי 23% מהנשאלים רכשו הטבות ולא מימשו אותן, ומהם 40% כלל לא פנו למועדון בבקשה להאריך את תוקף ההטבה או לקבל החזר כספי. מבין הפונים 28% לא קיבלו החזר כספי או הוארך בעבורם תוקף ההטבות ו-9% מהם קיבלו החזר כספי חלקי. 2. משך הזמן לביטול עסקה שנקבע בחוק הגנת הצרכן, 14 יום, הוא משך זמן מינימלי. נמצא שיש שונות בין מועדוני הצרכנות לגבי התקופה האפשרית לביטול עסקה. מועדון חבר,	

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מועדון קרנות השוטרים ומועדון טוב מאפשרים לבטל עסקת רכישת קופונים מעבר לזמן המינימלי שבחוק; מועדון ביחד בשבילך מאפשר לבטל רכישת קופונים למוצרים בהתאם ללוח הזמנים שבחוק. מועדון ביחד בשבילך הודיע כי הוא פועל כיום להאריך את תקופת הביטול ל-30 יום, ומועדון הפיס מאפשר לבטל רכישת קופונים במרבית המוצרים בהתאם ללוח הזמנים שבחוק. עם זאת נמצא שהמתפעל של מועדון הפיס מאפשר לפנים משורת הדין תקופת ביטול ארוכה יותר של קופונים מסוימים שאותם המתפעל החיצוני של המועדון לא רכש מראש ויש לו חיווי על מימושם. עוד נמצא שבתקופת הקורונה האריך מועדון מפעל הפיס באופן גורף לעמיתיו את תקופת הביטול. 1. משרד מבקר המדינה מציין כי אם מועדון הפיס מאשר בקשות ביטול לאחר 14 יום בעבור חלק מחברי המועדון שפונים ביוזמתם למועדון ולפנים משורת הדין, הרי שמומלץ כי יפרסם בקרב כלל חבריו אמות מידה לאישורים מעין אלו. 2. משרד מבקר המדינה ממליץ לכל המועדונים לפעול לשיפור זכויות הצרכנים בביטול עסקאות, להקפיד להביא לידיעת העמיתים את האפשרות הביטול ולעשות זאת בשקיפות.	
43	השבת כספים לחברי המועדון בגין קופונים שפג תוקפם	משרד מבקר המדינה מציין שכל הסכם או הסכמה על כך שמתפעל חיצוני מותיר בידיו כספי עמיתים בגין אי-מימוש קופונים עלולים להוביל לכך שטובתו הכלכלית תגבר על טובתם של עמיתי המועדון אם לא יממשו את השוברים שנרכשו. במצב זה קיים חשש שלמתפעל חיצוני עשוי להיות עניין באי-הארכת תוקף הקופונים או באי-יידוע העמיתים לגבי קופונים שלא מומשו.	

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי מועדון ביחד בשבילך כגוף הפועל לטובת עמיתיו ומופקד על כספי ציבור לשפר את המערכת ההסכמית לתפעול המועדון באופן שיאפשר החזרת הכספים בגין שוברים שטרם מומשו לעמיתים. לגבי הכספים שנצברו אצל המתפעל החיצוני, הנאמדים במאות אלפי ש"ח, עוד מומלץ כי מועדון ביחד בשבילך יבחן הדרכים החוקיות וההסכמיות העומדות לרשותו כדי להשיב כספים לעמיתים.	
44	השבת כספים לחברי המועדון בגין קופונים שפג תוקפם	נמצא כי בידי מועדון טוב כספי עמיתים וכספי השתתפות של מעסיקי העמיתים בגין שוברים שהמועדון טרם קיבל חיווי מהספקים כי מומשו בהיקף של כ-820 אלפי ש"ח, נכון למועד תום הביקורת. חלק מהקופונים - פג תוקפם, ועמיתי המועדון אינם יכולים לממשם. מועדון טוב לא ביצע פעולות יזומות לבדיקות והצלבות עם המתפעל החיצוני להשבת כספי העמיתים בגין קופונים אלה. במצב זה ישנם כספי עמיתים שכלואים בחשבון הייעודי של המועדון. משרד מבקר המדינה ממליץ כי המועדון יבצע מפעם לפעם בדיקה יזומה, בשיתוף המתפעל החיצוני וספקי המועדון, בעניין הכספים ה"כלואים" בחשבון וישיב את הכספים שלהם זכאי העמית או הספק. כמו כן הוא ממליץ שהמועדון ישפר את תהליך קבלת החיווי מאת הספקים על דבר מימוש הקופונים, כדי שהתהליך יתבצע באופן מקוון ומיידי.	
45	השבת כספים לחברי המועדון בגין	נמצא כי כספי העמית וכספי הסבסוד שמעביר מועדון פיס בכל חודש משולמים למתפעל החיצוני של המועדון או לספקים של המוצרים, לרוב בלי שהמועדון יודע אם המוצרים שנרכשו מומשו בפועל. להערכת משרד מבקר המדינה הסכום הכולל עשוי	

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	קופונים שפג תוקפם	לעמוד על כ-2.9 מיליון ש"ח. יוצא שישנם כספי עמיתים, לרבות כספי סבסוד המועדון, המצויים בידי הספקים והמתפעל החיצוני בעבור מוצרים שחברי המועדון לא מימשו. אי-ידיעה או אי-מעקב של הנהלת מועדון פיס לגבי היקף תופעה זו עלולים גם לפגוע בתהליכי קבלת ההחלטות לגבי השירות שנותן המועדון ולגבי ההטבות המוצעות לחבריו; עוד נפגעת יכולתו להעריך את חוזה ההתקשרות עם המתפעל החיצוני ולעמוד על זכויות חברי המועדון. מומלץ כי מועדון הפיס יכלול ספקים המוכנים לאשר באופן אוטומטי את המשך תוקף מימוש ההטבה משנה לשנה בלי שחברי המועדון יידרשו לפנות ביוזמתם למועדון לשם כך. עוד מומלץ כי מועדון פיס יפעל לשפר את המערכת ההסכמית לתפעול המועדון, כך שתותיר את כספי העמיתים וכספי הסבסוד בידי המועדון ולא בידי הספקים והמתפעל חיצוני, וזאת עד לקבלת חיווי על מימוש הקופונים.	
46	השבת כספים לחברי המועדון בגין קופונים שפג תוקפם	בבדיקת חמשת המועדונים המופעלים על ידי גופים ציבוריים נמצאה שונות גדולה ביניהם ביחס להחזר כספים לעמיתים בגין שוברים שלא מומשו בפועל ופג תוקפם: מועדון קרנות השוטרים מבצע פעולה יזומה לאיתור העמית שרכש ומשיב לו את כספו; מועדון חבר משתמש בכספים בגין קופונים שלא נוצלו לטובת פעילות המועדון וכלל עמיתיו; מועדון טוב מותיר את הכספים בחשבון מיוחד עד אשר פונה העמית ומבקש זיכוי; מועדון ביחד בשבילך מותיר בידי המתפעל החיצוני את הכספים אשר שילם העמית בלי להעביר אליו את כספי הסבסוד; ומועדון פיס מותיר בידי המתפעל החיצוני או הספק הן את כספי העמית והן את כספי הסבסוד של המועדון בלי שהשובר מומש בפועל.	**• המועצה הישראלית לצרכנות** המועצה מקבלת את ההמלצה ותבחן את החוק העוסק באבחנות בין תווי קניה, זיכויים, שוברים וקופונים על מנת לקדם את הבהירות בתחום זה. **• משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט-אזרחי)** עיקר ההמלצה מיועד לרשות להגנת הצרכן. נבקש רק להבהיר שלאור הוראות 14ח לחוק הגנת הצרכן והוראות משלימות של הממונה על הגנת הצרכן בנושא, על פניו מדובר בתווי קניה שנרכשים דרך המועדונים (ערכם הנקוב גבוה מהערך שבו נרכשו) ובהתאם להוראות החוק, תוקפם של תווי הקניה לא יפחת מ- 5 שנים ולכן הם אינם קצרי טווח כפי הנטען בהמלצה. תוקפו של התו צריך להופיע על גביו באופן בולט.

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		1. משרד מבקר המדינה ממליץ למועדון פיס, למועדון ביחד בשבילך ולמועדון טוב לפעול לשיפור המערכת התפעולית וההסכמית כך שיהיה ניתן לאתר עמיתים שרכשו שוברים שלא מומשו, להתריע על כך מבעוד מועד ולהשיב את הכספים לעמיתים. 2. עוד מומלץ למועדון פיס, מועדון ביחד בשבילך, מועדון טוב ומועדון חבר, לשקול לנקוט בפעולות יזומות אף אם אין הוראה מפורשת בהסכם, כחלק מכללי ההגינות המסחרית ודיני עושר ולא במשפט, לפעול באופן יזום להשבת לפחות חלק מהכספים ששילמו העמיתים הנאמדים בכ-6.32 מיליון ש"ח, בגין שוברים שפג תוקפם, ובהתאם להתפתחות הטכנולוגית להתקשר רק עם ספקים המקושרים למערכת הנותנת חיווי למימוש קופונים אונליין. 3. לאור הממצאים לעיל במועדונים שמופעלים על ידי גופים ציבוריים ולאור ההתפתחות הטכנולוגית המאפשרת קבלת חיווי מיידי על מימוש קופונים, מוצע כי הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות, עם משרד המשפטים, יבחנו את האסדרה הדרושה בנושאי כלל מועדוני הצרכנות שפועלים בישראל, לרבות שיווק קופוני מוצר קצרי טווח - שיש קשיים ביכולת מימושו או בחיווי אם מומש בפועל, וכן את קביעת הכללים להשבת כספים לצרכנים בגין קופונים שלא מומשו בפועל, כך שהצרכנים לא יאבדו את כל כספם, ושלא כל כספי רכישת הקופון יישארו בידי הספקים והמתפעלים החיצוניים מבלי שהתקבלה תמורה בגינו.	
47	התנתקות משירות	לרשות ולמועצה הוגשו 1,308 תלונות בנושא התנתקות משירות בין השנים 2018 - 2020. עם זאת, בהתאם לסקר שיתוף הציבור שערך משרד מבקר המדינה עלה כי 48% מהצרכנים אינם	• **המועצה הישראלית לצרכנות** המועצה מקבלת את המלצות המבקר.

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מודעים לזכויותיהם בנוגע להתנתקות משירות, ובכלל זאת האפשרות לקבלת סעדים ללא הוכחת נזק שבתי משפט רשאים לפסוק לטובתם. מומלץ כי הרשות והמועצה יבחנו דרכים להעלות את מודעות הציבור לנושא ולהגברת ההרתעה כלפי העוסקים שמפירים את החוק.	
48	"חוק הטכנאים" (איחור במתן שירות)	החוק נתן לצרכנים כלי שבאמצעותו הם יכולים לקבל סעד במקרה של הפרה מצד העוסקים, גם ללא הוכחת נזק. בסקר שיתוף ציבור שערך משרד מבקר המדינה עלה כי 62% מהצרכנים אינם מודעים לזכויותיהם לקבלת סעדים במקרה של איחור בקבלת שירות. מומלץ כי הרשות והמועצה יפעלו להגביר את מודעות הצרכנים, לצד הגברת ההרתעה כלפי העוסקים המפירים, וכן יבחנו אם התיקון לחוק השיג את מטרתו והפחית את הפרות החוק על ידי נותני השירות.	**• המועצה הישראלית לצרכנות** המועצה מספקת לצרכנים מידע רב באתר האינטרנט שלה וכן העלתה לאתר מכתבי התראה לדג' על מנת להנגיש לצרכנים את זכויותיהם ולהקל עליהם במימוש הזכויות.
49	זמן ההמתנה למענה אנושי במוקדים טלפוניים	מהבדיקה המדגמית שערך מבקר המדינה במרץ 2022 עלה כי ספקי השירות בתחום האינטרנט לא עמדו בהוראות החוק ב-22% מהמקרים, וספקי השירות בתחום המים והביוב - ב-25%. כלל הנבדקים לא עמדו בהוראות החוק ב-18% מהבדיקות. עוד נמצא בסקר שיתוף ציבור שערך משרד מבקר המדינה כי 65% מהנשאלים אינם מודעים לחובה לתת מענה אנושי בטלפון בתוך שש דקות וכי בשנים 2018 - 2020 התקבלו במועצה לצרכנות וברשות להגנת הצרכן 994 תלונות בעניין זמני המתנה למענה טלפוני. לאור ממצאי סקר שיתוף ציבור, מומלץ כי הרשות והמועצה תפעלנה להעלאת מודעות הציבור בעניין	**• המועצה הישראלית לצרכנות** המועצה מקבלת את המלצות המבקר. **• משרד הכלכלה והתעשייה -הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן** הרשות מציינת כי המאסדרים בענפי הבנקים, שוק ההון, התקשורת, החשמל והמים פעלו להחרגה של זמן מענה אנושי הקבוע בחוק הגנת הצרכן ובכך נטלו על עצמם את האחריות. בעניין זה פרסם הממונה על הרשות להגנת הצרכן בשנת 2019 הזהרה לקראת כניסת תיקון החוק לתוקפו שמי שקובע היתר חריגה אחראי לאכיפה (נותרו באחריות הרשות שני ענפים בלבד רפואה דחופה וגז, יש לציין שבשניהם הציות לחוק גבוה).

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		החובה למתן מענה אנושי בתוך שש דקות ובאפשרות הציבור להתלונן אצלן בנושא זה. עוד מומלץ כי הרשות והמועצה תבצענה בדיקות יזומות מטעמן מעת לעת לשם וידוא עמידת ספקי השירותים בחוק.	
50	קריאה להחזרה (ריקול) של מוצרים	בסקר שיתוף ציבור של משרד מבקר המדינה נמצא כי 32% מהמשיבים מהחברה היהודית ראו מודעות בעיתונות בנוגע לקריאות להחזרה, לעומת 9% בלבד מהחברה הערבית. נוכח הפער הגדול בשיעור החשיפה בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית למודעות קריאה לחזרה על משרד הכלכלה לבחון דרכים להנגיש מידע זה לציבור רחב ככול הניתן. כמו כן, על המשרד לפעול לכך שכלל הקריאות להחזרה יפורסמו במקום ייעודי לכך, שבו הצרכנים יוכלו להתעדכן על כלל המוצרים שיש בהם חשש בטיחותי. עוד מומלץ כי ממונה על התקינה ישקול לעדכן את נוהל פרסום ההודעה לציבור בדבר מסוכנות מצרך, כך שההודעה תפורסם בשפה ובאמצעי התקשורת המתאימים לקהל היעד הצורך את המוצר.	**• משרד הכלכלה והתעשייה** מינהל התקינה מפעיל פורטל בטיחות מוצרי צריכה ובו מידע מרוכז ועדכני בדבר הריקולים. כל הפורטל וכן דף הריקולים ותוכן הריקולים מתורגמים לשפה הערבית. להלן הקישור: البحث عن تحذير أو عن معلومات بخصوص إرجاع (استرداد مُنتج) للمنتجات الاستهلاكية | وزارة الاقتصاد(www.gov.il) כמו כן, הודעות הריקול מועברות ע"י דוברות המשרד לכלי תקשורת ייעודיים במגזר החרדים, תוך כדי שימת לב לקהל המשתמשים, ובמגזר דוברי ערבית, וכן מתפרסמות בפייסבוק ובאינסטרגם של משרד הכלכלה.
51	קריאה להחזרה (ריקול) של מוצרים	מבדיקת משרד מבקר המדינה ביולי 2022 עולה כי בפורטל מוצרי הבטיחות, שהוקם ב-2020, בשפה העברית פורסמו 93 ריקולים ואזהרות מהשנים 2022 - 2017 כאשר מתוכם 54 ריקולים ואזהרות תורגמו לערבית. נבדק ונמצא כי מלבד ריקולים ישנים (25 ריקולים ואזהרות שלא פורסמו בשנים 2017-2020) ישנם 14 ריקולים ואזהרות שפורסמו בעברית ולא בערבית בשנים 2021-2022. משרד מבקר המדינה ממליץ כי הממונה על התקינה יוודא כי פורטל מוצרי הבטיחות נגיש לאוכלוסייה	**• משרד הכלכלה והתעשייה** הפורטל מוצרים מסוכנים הוקם בשנת 2019 ומצויים בו, החל משנה זו, כל האזהרות שפורסמו על ידי הממונה על התקינה וכן פרסומים להחזרת מוצר מאת העוסק. קיימים עוד מספר קטן של אזהרות שפורסמו טרם תאריך עליית הפורטל. יש לציין כי עד 2019 הקריאות להחזרת מוצר ע"י העוסק בהוראת הממונה על התקינה או הודעות אזהרה מטעם הממונה על התקינה פורסמו רק בשני עיתונים יומיים. הפורטל תורגם במלואו לערבית. בתאריך 19.10.20 יצא נוהל פנימי "אופן פרסום הודעה בדבר מסוכנות מצרך". העוסק מקבל הנחיות פרסום

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		דוברת ערבית וכי ישנו תרגום מלא לכל האזהרות והריקולים.	מאת המטפל בתיק מטעם המנהל. העוסק מקבל אישור סופי מהמנהל טרם פרסום ההודעה. לאחר פרסום העוסק, הממונה מפרסם את ההודעה בכלי התקשורת השונים לרבות פורטל הבטיחות. במסגרת מכתב השימוע/מתן הוראה שניתן לעוסק, מפורטים סעיפי ההוראה לרבות הנחיות פרסום כאמור בנוהל, איסוף מוצרים, השמדה, סילוק ליקויים/החזרה לספק בחו"ל. יש חובת דיווח לממונה על התקינה על הפעולות הננקטות על ידי העוסק, וכן מתבעת בקרה ע"י מינהל התקינה על ביצוע הוראות הממונה. יצוין כי ת"י 10393 שאימץ את התקן הבינלאומי ISO 10393 הינו מעין מדריך לעוסקים שמפרט את כללי הערכת סיכונים, שמירת מסמכים וסדר פעולות במהלך קריאת החזרת מוצרי צריכה. כל העקרונות האלה מצויים בחקיקה ראשית (חוק התקנים) וכן בנהלים שנכתבו במינהל התקינה לעניין הודעות על מסוכנות המוצרים.
52	קריאה להחזרה (ריקול) של מוצרים	1. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בישראל אין נוהל קריאה להחזרה של מוצרים שמסדיר את הכללים ואבני הדרך לאיסוף מוצרים אלה וטיפול בהם כפי שהדבר נעשה בתקן 10393 הבין-לאומי, ואין אחידות בהנחיות לקריאה להחזרה של המוצרים השונים. כמו כן אין רגולציה המחייבת מתן סעד בעת קריאה להחזרה, העוסק אינו מחויב לתת פיצוי לצרכן, ואף אופן איסוף המוצרים מהצרכנים אינו מוסדר. הצרכן נאלץ להשקיע מזמנו ומכספו כדי להחזיר את המוצרים לעוסק ולעיתים אף נאלץ להמציא מסמכים להוכחת קנייה, שלא תמיד נמצאים ברשותו. כל אלו יכולים להביא לכך שתהליך הקריאה להחזרה יהיה לא יעיל, ומוצרים מסוכנים ימשיכו להיות בשימוש. 2. הממונה על התקינה מפעיל את סמכותו שבחוק כדי לגלות מוצרים מסוכנים שיש עליהם תקן רשמי, ובהתאם דורש מהספקים הפסקת שיווק מוצרים אלה, איסופם, החזרתם ליצרן	

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		או השמדתם. אולם ישנו פיקוח חלקי בלבד על תהליך הקריאה להחזרה, על יעילותו ועל שיעור המוצרים ששווקו לצרכנים והוחזרו לספק או הושמדו. 3. אשר למוצרים בשוק שתקן רשמי אינו חל עליהם, אין לממונה סמכות לחייב את הספק לבצע קריאה להחזרה, והוא אף לא מפרסם באתר משרד הכלכלה. הספק אינו מחויב בדיווח לממונה על התקינה לגבי מוצרים אלה, ואין מי שיוודא כי שיווקם נפסק ושנאספו והושמדו או הוחזרו ליצרן. מומלץ כי משרד הכלכלה והממונה על התקינה יפעלו לקידום אסדרה כוללת לקריאה להחזרה של מוצרים שתסדיר את הכללים ואבני הדרך לאיסוף מוצרים אלה וטיפול בהם כפי שהדבר נעשה בתקן 10393 הבין-לאומי. במסגרת זו, מומלץ לבחון אסדרה בתחום הקריאה להחזרה של מוצרים נוספים שאין עליהם תקן רשמי.	
53	מכשיר פסקל	נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, מתוך סכום של 26.68 מלש"ח שנקבע בהסדר הפשרה מ-2019 כי יוחזר בגין הפרשי עלות של מכשירי פסקל, טרם עלה בידי הזכיין להחזיר סך של 3.62 מיליון ש"ח - 13.5% מהסכום הכולל,לכ-45,000 מנויים. עוד עלה כי נכון למועד סיום הביקורת, בידי הציבור כ-10,000 מכשירי פסקל שלא היו בשימוש יותר מארבע שנים, וסכום הפיקדון בגינם עומד על כ-1.1 מיליון ש"ח. מומלץ כי חברת חוצה ישראל בפיקוח משרד התחבורה תפעל כדי שכלל הפיקדונות יושבו לצרכנים כנדרש וכי היא תמשיך לבצע באופן עיתי בקרה על גובה הפיקדון בגין מכשיר הפסקל ועל החזר הפיקדונות למי שאינם עושים בו שימוש.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ביום 25.5.20 התקיים דיון, במסגרתו הורה בית המשפט לפעול לטיוב ההשבה שבוצעה במסגרת הסכם הפשרה. בחודשים יולי אוגוסט הוסכם על מתווה לטיוב הסכם הפשרה, ואלה עיקרי הדברים: - • דרך ארך תפעל לביצוע השבה ישירה לחברי קבוצה בעלי רישום כרטיס אשראי בתוקף, שההשבה בעניינם נכשלה. הוסכם, כי אם מכל סיבה שהיא ההחזר לא יעבור בפועל, דרך ארץ לא תידרש לעשות כל פעולה נוספת וסכום הפיקדון יישמר ללקוח למועד בו ישיב את הפסקל . • דרך ארץ לא תחלט מיוזמתה את הפיקדונות של חברי הקבוצה הנותרים וזאת אף אם יבוצעו פעולות חילוט למנויים אחרים, וכי אם וכאשר יחולט פיקדון של חבר קבוצה, דרך ארץ לא תחלט את מלוא הפיקדון אלא רק את חלקו, ותשיב לו את ההפרש המגיע לו. • עם השלמת יישום המתווה לטיוב ההשבה, תשלים דרך ארץ כלל התחייבויותיה. ביום 24.8.2020 ניתן תוקף של פסק דין למתווה.

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			דרך ארץ השלימה את יישום המתווה, במסגרתו בחודשים ספטמבר נובמבר - 2020 זוכו חברי קבוצה בהיקף של 3,292,963 ₪, מתוך סך פוטנציאלי של 3,569,920 ₪, סכום זה משקף השבה של למעלה מ92%. כאשר לאחוזים הבודדים הנותרים, יישמרו כאמור כספי הפיקדונות בחשבונם, ולא יחולטו. דרך ארץ השלימה את כלל התחייבויותיה.
54	ספריות ציבוריות	מהדוגמאות לעיל [מכשירי פסקל וסיפריות ציבוריות] עולה כי על אף השנים הרבות בהם נגבו סכומי פיקדון על השירותים השונים, היקפם אינו ידוע והצרכנים לא קיבלו את כספם חזרה, זאת נוכח המצב בו הרגולטורים האחראים על יישום החוקים שמאפשרים לנותני שירותים לגבות פיקדונות על שירותים שונים מהצרכנים אינם מקיימים פיקוח סדור על היקף סכומי הפיקדונות שנצברו ועל הפרטים המעודכנים של מפקידי הפיקדונות ואין ביכולתם לוודא כי כספים אלה מושבים לצרכנים. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות להגנת הצרכן ולמועצה הישראלית לצרכנות לבצע מיפוי על שירותים ממשלתיים שהיו כרוכים בגביית פיקדונות מהציבור ובוטלו או שעלותם הופחתה, ולגבש מתכונת אל מול המשרד הממשלתי הרלוונטי לצורך השבת סכומי הפיקדון לצרכנים.	**• המועצה הישראלית לצרכנות** המועצה תבחן את הנושא ותפעל בכלים המשפטיים העומדים לרשותה, ותשקול הגשת תובענות ייצוגיות וביצוע אכיפה אזרחית עד להשבת הסכומים שנגבו ביתר.
55	כרטיסי רב קו	נמצא כי למשרד התחבורה אין מידע לגבי היקף כרטיסי הרב-קו שאינם פעילים והיקף הסכומים הצבורים בהם וכי נוכח מגבלות שקבע משרד התחבורה בנהלים על החזרת כספים אלה, אין למחזיקים בכרטיסי הרב-קו אפשרות לקבל את כספם חזרה. על משרד התחבורה בשיתוף משרד המשפטים לפעול על מנת לאפשר החזרת כספים לציבור בגין	**• משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט-אזרחי)** הליקוי אינו באחריות משרד המשפטים, המשרד יסיע לתיקון הליקוי ככל שיידרש. **• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** נוהל החזרים וזיכויים מאפשר מתן החזרים כספיים, לרבות במקרה של ביטול הסדר הנסיעה ערך צבור, במקרים ובתנאים כפי שנקבעו בנוהל.

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		כרטיסי רב קו שלא נעשה בהם שימוש במשך תקופה וכן מומלץ לקיים פעולות הסברה לציבור בעניין זה.	ככלל, ערך צבור אינו בעל תאריך תפוגה וניתן לעשות בו שימוש בכל עת ובכל אמצעי תח"צ ללא מגבלה. ככל שתתקבל פנייה אצל המשרד לקבלת החזר או זיכוי שאינו מפורט בנוהל, המשרד יבחן את הפנייה באופן פרטני. יצוין, כי נוהל ההחזרים והזיכויים נבחן בימים אלו על ידי המשרד, ולאחר עדכונו, הוא יועמד לעיון הציבור (כפי שמבוצע גם כיום, במסגרת אוגדן נהלי כרטוס חכם).
56	חובת הצגת מחיר	נמצא כי בשנים 2018 - 2020 הטילה הרשות להגנת הצרכן עיצומים על 75 עוסקים, שהם כ-17% מהעוסקים שהוגשו תלונות נגדם בהיקף כולל של כ-4.5 מלש"ח. וכ-33% מסכומי העיצומים לא נגבו. על הרשות להגנת הצרכן להגביר את פעילות האכיפה בשווקים, תוך מתן עיצומים כספיים למפירים את הוראות החוק בעניין סימון המוצרים, ולפעול לגביית העיצומים כדי להגביר את ההרתעה.	**• משרד הכלכלה והתעשייה -הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן** הרשות ביצעה אכיפה באלפי בתי עסק לעניין חובת הצגת המחיר. חקירות רבות שהעלו הפרות ממתינות לצורך בחינה בדבר המשך ההליך ומיצוי הדין. מצב דברים זה הוא תולדה של מצוקה קשה בכח אדם איתה מתמודדת הרשות. הרשות נאבקת מול כל הגורמים הרלוונטיים ובכלל זה אגף תקציבים באוצר לצורך הוספת כ"א ייעודי לרשות.
57	הצגת דיגיטלית של מחירים	בבדיקת צוות הביקורת עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בפברואר 2022 נמצא כי אין הוראות הנגשה הנכללות בתוכנית החדשה לסימון המחירים סימון המחירים הדיגיטלי עשוי לחסוך עלויות לקמעונאים ומקובל במדינות שונות בעולם. לצד זאת, מומלץ כי משרד הכלכלה, הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות יוודאו שהמתכונת שתיקבע תשמור על אינטרס הצרכנים. עליהם לוודא כי שינוי שיטת הסימון לא יהיה כר פורה למניפולציות במחירים לרעת הצרכנים, וכי החיסכון בעלויות יגולגל גם לצרכנים. כמו כן נדרש לתת את הדעת על נגישות לכלל האוכלוסייה, ובפרט אוכלוסייה מבוגרת, אוכלוסייה שאינה דוברת עברית ואנשים עם מוגבלות.	**• המועצה הישראלית לצרכנות** המועצה תמשיך ותעקוב אחר התנהלות הרשתות במקביל לכניסת סימון המחירים הדיגיטלי לתוקפו, תאתר עוולות הנובעות מהסימון באמצעות תלונות צרכנים המגיעות אליה ותפעל באמצעות הליכי אכיפה אזרחית כנגד רשתות מפרות. **• משרד הכלכלה והתעשייה -הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן** הדוח המפורט שנכתב על ידי הרשות, ואליו מתייחס המבקר, אכן מפרט את המנגנונים הקיימים, ואת כלל הרגולציה שמציעה הרשות להשית על העוסקים כדי לוודא שאכן האינטרסים הצרכניים נשמרים. כמו כן בתוכנית קיימים מנגנונים שונים שנועדו כדי למנוע מניפולציות שונות, כמפורט במסמך. הוראת השעה אליה כיוונה הרשות נועדה כדי לבחון את הנושא בפרק זמן מוגדר מראש ולהעריך את ההשפעה על השוק. הרשות פנתה מבעוד מועד לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות כדי להיוועץ איתם ולקדם פתרון לנושא.

סוגיות בהגנה על הצרכן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			כמו כן הרשות מעירה כי למשרד הכלכלה אין קשר לתחום הגנת הצרכן כמו גם לרפורמה המוצעת בהצגת מחירים, אלא לשרת הכלכלה.
58	מעבר לשיטת הצגת מחירים דיגיטלית - הנגשה והתאמה לאנשים עם מוגבלות	בבדיקת צוות הביקורת נמצא כי בדוח הצגת המחירים אין התייחסות לאוכלוסיית האנשים עם מוגבלות. על משרד הכלכלה, הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות להמשיך לוודא כי השינוי בשיטת סימון המחירים עומד בהוראות חוק שוויון זכויות ובפרט בכל הנוגע לנגישות אנשים עם מוגבלות.	**• משרד הכלכלה והתעשייה -הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן** ראה מענה לליקוי 57.

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	תחבורה ציבורית במטרופולין גוש דן	במבט מקרו-כלכלי, ישראל נחותה במידה רבה ביחס למדינות מפותחות אחרות בהיקף תשתיות התחבורה. על פי נתוני OECD, היקף תשתיות התחבורה בישראל נאמד בסכום השווה לכ-50% מהתוצר הגולמי המקומי של מדינת ישראל לעומת כ-70% בממוצע במדינות החברות ב-OECD. כדי להשוות את היקף תשתיות התחבורה בישראל להיקף הממוצע במדינות OECD, נדרשת השקעה נוספת בסכום של 200 מיליארד ש"ח ויותר. במטרופולין תל אביב ניכר מחסור בתשתיות תח"ץ. על פי הנתונים שהוצגו בתוכנית אסטרטגית לפיתוח מערכת תחבורה ציבורית עתירת נוסעים במטרופולין תל אביב מ-2016, ההשקעה בתחבורה הציבורית לתושב במטרופולין תל אביב נמוכה פי 7.5 מההשקעה הממוצעת במטרופולין במדינות החברות ב-OECD (2,000 דולר לנפש בתל אביב לעומת כ-15,000 דולר לנפש בממוצע ב-OECD). כמו כן, לנוכח המחסור בתשתיות, שיעור הנסיעות בתח"ץ במטרופולין תל אביב עומד על 10%, נמוך מהמקובל באירופה (כ-40%) ונמוך אף ביחס לערי מטרופולין אחרות בישראל עצמה (ירושלים - 20%, חיפה - 15%). בשנים האחרונות אושרו וקודמו כמה פרויקטים גדולים בתחום התחבורה ובהם: קווי רק"ל חדשים בירושלים, קו רק"ל באזור חיפה ושלושת קווי הרק"ל בגוש דן. השלמת הפרויקטים האמורים ופרויקט המטרו בגוש דן שנמצא בשלבי התכנון צפויה להביא להגדלה משמעותית של מלאי התשתיות בישראל ולשפר את השירותים לאזרח.	**• משרד האוצר -החשב הכללי** בחשב הכללי תומכים בהמלצת המבקר ופועלים ליישומה. בתוך כך, כפי שמוזכר בדו"ח, נחתם הסכם עקרונות בין משרדי התחבורה והאוצר לרשות החברות וכן הוכנה טיוטת הסכם שטרם נחתמה בשל מחלוקות שונות, אך ההתנהלות מול נת"ע נעשית לאורה של טיוטת ההסכם. לאור ההפעלה הקרבה של הקו האדום, הוחלט להמתין עם חתימת ההסכם עד לגיבוש נוהל מול נת"ע בכל הנוגע להיבטי ההפעלה, כך שנוהל זה יהיה חלק מהסכם המסגרת. נוהל זה נידון בימים אלו בין נציגי הממשלה ובזמן הקרוב ידון מול נת"ע לטובת גיבושו המהיר ומיד לאחר מכן לקדם את חתימת הסכם המסגרת כולו. **• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ההמלצה מקובלת על המשרד.
2	הסכם המסגרת עם הממשלה	עד מועד סיום הביקורת (אפריל 2022) חתמו משרד התחבורה, משרד האוצר ורשות החברות על הסכם עקרונות לפעילות של חברת נת"ע (להלן - הסכם עקרונות), ותוקפו עד 31.12.25. אף שהסכם	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** לעניין הליקוי בנוגע לאי חתימת הסכם התקשרות עם חברת נת"ע, כידוע, תקנה 3ד(ג) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג -

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		העקרונות חשוב כשלעצמו, לא נחתם הסכם המסגרת בין משרד התחבורה לבין נת"ע. במועד סיום הביקורת, למעלה מ-20 שנה ממועד הקמת החברה, לא נחתם הסכם המסגרת בין משרדי התחבורה והאוצר לבין נת"ע אף שהממשלה הורתה בהחלטותיה מהשנים 2010 ו-2016 לפעול לחתימה על הסכם ואף שמבקר המדינה המליץ בנושא זה בדוחות הביקורת שפורסמו בשנים 2013 ו-2018. אומנם משרד התחבורה, משרד האוצר ורשות החברות חתמו על הסכם עקרונות לפעילות של חברת נת"ע ותוקפו עד 31.12.25, אולם הסכם זה מספק מענה חלקי מכיוון שנת"ע אינה צד לו ומכיוון שאין בו הנחיות מפורטות בנושאים בעלי חשיבות לפרויקט כפי שקיימים בטיוטת ההסכם ההתקשרות בין הממשלה לנת"ע. כמו כן, על פי תקנות חובת המכרזים הסכם העקרונות הוא שלב מקדים להתקשרות עם חברה ממשלתית ונכללות בו רק הנחיות עקרוניות ויש להסדיר את פעילות נת"ע בהסכם מפורט יותר (הסכם המסגרת) בין משרדי התחבורה והאוצר לנת"ע. על משרדי התחבורה והאוצר להשלים את תהליך האישור ולחתום עם נת"ע על הסכם המסגרת מפורט שיסדיר, בהתאם לעקרונות שסוכמו, את המשך פעילות נת"ע בהקמת הקווים הירוק והסגול של הרכבת הקלה והפעלת הקו האדום.	1993 קובעות, כי תעשה ההתקשרות של חברה ממשלתית המהווה זרוע ביצוע של משרד ממשלתי עם האחרון. לעניין ההסכם, עוד קודם לגיבוש העקרונות להסכם המסגרת ישבו נציגי משרדנו יחד עם נציגי אוצר (אג"ת וחשכ"ל), נציגי חברת נת"ע (יועמ"ש החברה דאז וסמנכ"ל דאז) וכן נציגי רשות החברות הממשלתיות ועמלו על הכנת הסכם מסגרת וזאת במשך שעות רבות וממושכות. לאחר גיבוש נוסח מוסכם של הסכם מסגרת נכתב הסכם העקרונות המבוסס על טיוטת הסכם המסגרת שהוסכמה כאמור על גורמי המקצוע ועל החברה וכן על הוראות התכ"ם בנושא. הסכם העקרונות נחתם על ידי מנכ"לי המשרדים (נספח א') ופורסם באתר מנהל הרכש למשך 14 ימים כנדרש בתקנות חובת המכרזים ועד ליום 14.5.2020. יצויין כי בניגוד לעולה בדו"ח מבקר המדינה, הסכם העקרונות תואם גם עם נציגי חברת נת"ע (שעבדו בחברה באותה תקופה ומאז עזבו) וכן התבסס על טיוטת הסכם המסגרת המוסכמת בין הצדדים לרבות על החברה, אך העקרונות לא נחתמו על ידי מנכ"ל חברת נת"ע כיוון שהדבר אינו נדרש על פי תקנה 3ד(ג)(1) לעיל. עם סיום 14 ימי הפרסום, ביום 14.5.2020, ובהתאם לתקנה 3ד(ג)(3) כתב המשרד טיוטת החלטת ממשלה וחוות דעת משפטית נלווית והעביר לאישור משרדי הממשלה הרלוונטיים ובכלל זה משרד האוצר, משרד המשפטים ורשות החברות הממשלתיות. ברם, שר הדיגיטל דאז, אשר היה אמון על רשות החברות, לא אישר את קידום החלטת הממשלה מסיבות שאינן ידועות למשרד התחבורה, ובהקשר זה נכון לבדוק מול רשות החברות הממשלתיות. מאחר ומדובר בהסכם של הממשלה עם חברה ממשלתית, רשות החברות הממשלתיות הינה גורם הכרחי לקידום החלטות ממשלה כגון דא ויש לפרט בגוף המחליטים את עמדתה. מאז השתלשלות האירועים המפורטת לעיל מדינת ישראל חוותה תקופות בחירות מרובות; חילופי שרים; הנהלת חברת נת"ע אשר קידמה בזמנו את נוסח טיוטת הסכם המסגרת (ובכלל זה יועמ"ש

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			החברה, משנה למנכ"ל החברה ומנכ"ל החברה) התחלפו; מנכ"לי המשרדים הממשלתיים אשר חתמו על הסכם העקרונות התחלפו אף הם. חילופי בעלי התפקידים הבכירים וההנהלות כמו גם תקופת הבחירות, נוסף על הוטו שהטילה בזמנו רשות החברות הממשלתיות בעניין קידום החלטת הממשלה, היקשו על קידום התהליך שהחל ואף הגיע לישורת האחרונה. כאמור משרד התחבורה החל בהליך ההתקשרות לפי תקנות חובת המכרזים אך מסיבות שאינן נעוצות במשרד ההליך נתקע. המשרד שואף לקדם את הסוגיה בתקופה הקרובה. **• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** נת"ע מקבלת את המלצת המבקר במלואה ורואה בקידום הסכם המסגרת נדבך קריטי בממשק של נת"ע מול הממשלה. נת"ע מבקשת להדגיש כי הסכם המסגרת אושר בדירקטוריון נת"ע ב30/05/19 וממתין מאז לאישור הממשלה.
3	הקו האדום - דחיות במועד הפעלת הקו	נת"ע דחתה שש פעמים לפחות את מועד השלמת הקמת הקו האדום לתקופה מצטברת של חמש שנים בקירוב. בדצמבר 2010 הנחתה הממשלה את נת"ע לסיים את הפרויקט באוגוסט 2017; באוקטובר 2011 נדחה מועד השלמת הפרויקט לדצמבר 2017; באוגוסט 2012 נדחה מועד השלמת הפרויקט לשנת 2018; באוקטובר 2013 נדחה מועד השלמת הפרויקט לאוקטובר 2021 (לאחר שתי דחיות נוספות שביקשה נת"ע במהלך 2013 להפעלה בספטמבר 2020 ובאפריל 2021 אשר לא הגיעו לכדי אישור ועדת ההיגוי), ובאוגוסט 2020 שוב נדחה מועד השלמת פרויקט הקו האדום, ומועד הפעלתו נקבע לנובמבר 2022.	**• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** מרגע קיבוע גרסת לוחות זמנים בשנת 2013, מועד הפעלת הקו האדום נדחה רק פעם אחת בשנת 2020 (ב-13 חודשים – מהפעלה באוקטובר 2021 לנובמבר 2022). כאשר הסיבה העיקרית לדחייה היא השפעת מגיפת הקורונה שפגעה קשות ביכולת הבאת צוותי עבודה מסין, מומחים בינלאומיים, בעיות שינוע, בעיות אספקה של חומרים עקב סגירת מפעלים באירופה, השבתת צוותי עבודה כתוצאה מבידודים וכיו"ב. יש להדגיש כי מדובר באחד הפרויקט הגדולים והמורכבים ביותר שבוצעו בישראל, הפרויקט יצא לדרך באופן מעשי (תחילת עבודות החפירה והקידוחים) באוגוסט 2015 והפעלת הקו האדום בשנת 2022 תהיה הישג אדיר לחברת נת"ע ולכלל המשק הישראלי.

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
4	הקו האדום - ניהול ידע - ניהול ותיעוד לוחות הזמנים	תיעוד העדכונים שנעשו בלוחות הזמנים בשלבים מוקדמים של פרויקט הקו האדום אינו שלם. בידי הצוות הנוכחי של נת"ע לא מצויים כל המסמכים שביססו את הדחיות בלוחות הזמנים ואת אישורי הדחייה. משרד מבקר המדינה מציין כי בפרויקטים הנמשכים לאורך שנים רבות נודעת חשיבות רבה לניהול תקין של הידע והדבר מקבל משנה תוקף לנוכח התחלופה בצוותים בדרג המקצועי והניהולי של הפרויקט. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת נת"ע לכלול במערכת ניהול ידע ממוחשבת של החברה את המסמכים בעלי חשיבות מהשנים הקודמות, כך שיתאפשר תיעוד שיטתי ושליפה מהירה של המסמכים. בדרך זו יטויב ניהול הידע בחברת נת"ע והדבר יתרום לביצוע הליכי למידה והפקת לקחים מהחלטות עבר. משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד התחבורה יפעל להטמעת מערכת מידע כוללת לניהול פרויקטים בחברות התשתית בתחום התחבורה בכלל ובנת"ע בפרט, בייחוד לנוכח התחלופה של הצוותים המקצועיים והבכירים בנת"ע והחשיבות שבשימור המידע על פרויקטים. עוד מומלץ לשקול לשלב במערכת מודול מקוון לדיווחים למשרד התחבורה בפורמט אחיד לכלל חברות התשתית.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** המשרד מקבל את המלצת המבקר וסוגיית שימור היעד והכללים לניהולו ייבחנו. **• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** המלצת המבקר כבר מיושמת ולנת"ע קיימת מערכת ניהול ידע ושמירת מסמכים, וכן מערכות נוספות לשימור ידע והדרכות. תיעוד העדכונים שנעשו בלוחות הזמנים מפורטים היטב במערכת לוחות הזמנים של החברה ואף מידע מקצועי לא אבד.
5	הקו האדום - הסיבות לדחייה בלוחות הזמנים בשנים 2013 - 2022	לדחיות בלוחות הזמנים של פרויקט הקמת הקו האדום שנעשו ביוזמת נת"ע סיבות רבות ובהן: היעדר מקדמי ביטחון לעיכובים בקביעת לוחות הזמנים; שינויים במכרזים להקמת התחנות; דחייה והארכה של מועדי המכרזים; הוספת מקדמי ביטחון, עדכון צפי תקופת הבדיקות וההרצה, דחייה בהשלמת שלדי התחנות התת-קרקעיות, והחל משנת 2020 גם עיכובים עקב מחסור בכוח אדם בעקבות משבר הקורונה. ב-39%	**• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** נת"ע קיימה הליך למידה והסקת מסקנות בכל הנוגע לאסטרטגיית התכנון והביצוע של הקו האדום בטרם פרסמה את מכרזי הירוק והסגול. עם זאת, יש להבין כי משימתה של נת"ע היא להפעיל את רשת הקווים במהירות המרבית ובאיכות הגבוהה ביותר ולכן קיים מתח בין הרצון לאפשר למתכננים ולקבלנים מספיק זמן לתכנון וביצוע לבין הפעלת הקווים בהקדם לרווחת התושבים והמשק הישראלי. ניהול המתח הזה היא משימה מורכבת ודינמית.

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מהמכלולים בקו האדום בוצעו או צפויים להתבצע באיחור של 12 חודשים ויותר, וכי עבודות ב-22% מהמכלולים ובהם מכלולים חיוניים לעבודת הרק"ל צפויות להסתיים שלושה חודשים לפני המועד המתוכנן להפעלת הקו. עיכוב זה עלול להקשות את ביצוע בדיקות הקבלה של הפרויקט ומסירתו למפעיל אם לא ישתנה המועד להפעלה המסחרית. משרד מבקר המדינה ממליץ כי נת"ע תתכנן את לוחות הזמנים של הקווים הבאים, הירוק והסגול כך שהשלמת המכלולים השונים תסתיים במועד המאפשר פרק זמן מספיק לביצוע בדיקות קבלה ומסירת הקווים למפעילים עתידיים מבעוד מועד.	יצוין כי לוחות הזמנים לפרויקטים הירוק והסגול כבר נקבעו בחוזים מול הקבלנים וזכייני ה-PPP, עם זאת המלצת המבקר תלקח בחשבון בעת קביעת לוחות הזמנים לפרויקט המטרו.
6	הקו האדום - מחלוקות בין נת"ע לבין חברת הבקרה על לוחות הזמנים	ועדת ההיגוי העליונה שהתכנסה ב-26.10.21, לאחר המענה של חברת נת"ע לחברת הבקרה, הדגישה את החשיבות של עמידה בלוחות הזמנים למען המשק ולמען האזרחים, והנחתה כי נת"ע וחברת הבקרה יגיעו ללוחות זמנים מוסכמים. עם זאת, נמצא כי אין הסכמה בין נת"ע לבין חברת הבקרה על לוח הזמנים להפעלה של פרויקט הקו האדום. עצם היעדר ההסכמה בין שני גורמים מקצועיים בכירים על לוחות הזמנים של הפרויקט, שנה בלבד לפני מועד ההפעלה המשוערת, מעלה ספק בדבר היכולת לעמוד בלוחות הזמנים. מומלץ כי עד ההפעלה המסחרית של הפרויקט יפעלו מת"ח, נת"ע וחברת הבקרה בשיתוף פעולה, ויבחנו לעיתים קרובות כיצד ניתן המענה על הסוגיות שציינה חברת הבקרה ואם ניתן לפעול להקדמת לוחות הזמנים או לכל הפחות לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו, ומומלץ כי בצד הפעולות שנועדו לעמידה בלוחות הזמנים, יוודאו נת"ע ומשרד התחבורה כי הקו ייפתח לאחר שיינקטו כלל הצעדים הנדרשים כדי לוודא כי כל מערכותיו תקינות ומוכנות להפעלה.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה וחברת נת"ע פועלים במירב המאמצים הנדרשים על מנת לעמוד בלוחות הזמנים להפעלת הקו. חברת הבקרה מציפה למשרד ולמקבלי ההחלטות בממשלה חששות ופערים שהיא מזהה בקצב התקדמות השלמת העבודות והבדיקות בפרויקט, ומשרד התחבורה מקיים על כך דיונים שוטפים עם הנהלת החברה, אשר בטוחה בעמידתה בלוחות הזמנים. **• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** חילוקי דעות מקצועיים בין חברת תשתית לחברת בקרה הן דבר שבשגרה והשיח המקצועי יכול גם לתרום להצפה של פערים ולקידום הפרויקט. המלצת המבקר מקובלת.

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
7	הקו הסגול	הממשלה לא קבעה בהחלטתה יעד למועד הפעלת הקווים הירוק והסגול. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לפעול לשילוב לוחות הזמנים ומנגנוני פיקוח עליהם בהחלטות הממשלה על פרויקטים בתחום התחבורה.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בהתייחס להמלצת המבקר על הכללת ושילוב לוחות זמנים ומנגנוני פיקוח בהחלטות ממשלה בתחום התחבורה, ככל והליכי התכנון והביצוע מתקדמים, הוודאות בנוגע לתכולות, תקציב ולוחות הזמנים של הפרויקט הולכת וגדלה. החלטת הממשלה לקווים הירוק והסגול משנת 2016 מהווה "יריית פתיחה" לקידום הפרויקט, והחלטות ממשלה מסוג זה נעשות בדרך כלל בשלב מאוד ראשוני של הפרויקט, עוד בטרם הושלמו תהליכי התכנון הסטטוטורי במוסדות התכנון, ותהליכי התכנון המוקדם והמפורט ע"י חברות התשתית. ועל כן, ציון תאריכי יעד ומועדי הפעלה בטרם הושלמו הליכי התכנון, התקצוב, והמכרזים בפרויקט בסדר גודל שכזה, לא יכול להוות מועד אמיתי שישמש לאחר מכן למעקב ובקרה. לפיכך, הצעת המבקר בסעיפים האמורים אינה רלוונטית.
8	הקו הסגול - עיכובים בפינוי כפר שלם ובפרסום הזכיין שנבחר לביצוע פרויקט ה-PPP	פינוי כפר שלם שנועד להתבצע עד 1.8.2020 נדחה בשנה וחצי בקירוב, לינואר 2022. סמוך לאחר הפינוי ועדת המכרזים של נת"ע הכריזה על הזכיין. משכך, ההכרזה על הזכיין התעכבה במשך 17 חודשים בקירוב. זאת למרות קביעת בית המשפט המחוזי שאושרה בפסק הדין של בית המשפט העליון מיולי 2020 שעמדה על כך שפינוי מקרקעי כפר שלם נחוץ לצורך מימוש פרויקט ציבורי של התשתית הלאומית וכי יש להפריד בין הדיון על היקף הפיצויים ועל הזכאות לפיצויים שהתנהל במקביל בהליך אחר בבית המשפט המחוזי בתל אביב, לבין תפיסת הקרקע על ידי נת"ע; ולמרות קביעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) מאפריל 2021 ולפיה אין מקום לשינוי מתווה הפיצויים ושיש לבצע את הפינוי בהקדם האפשרי. עלה כי בפועל שרת התחבורה דאז הנחתה לדחות את הפינוי המלא של כפר שלם מעבר ל-1.8.2020, בין היתר בניסיון להביא לידי פינוי שלא יפגע במתגוררים	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** לנושא פינוי כפר שלם יוחדה החלטת ממשלה ייעודית שאפשרה פיצוי הולם לתושבים בתוואי, ובמסגרתה משרד התחבורה, ביחד עם רמ"י וחברת נת"ע, פעלו על מנת לפנות בהסכמה את התושבים, זאת ככל האפשר ביחס לכללים שהוגדרו בהחלטת מועצת מנהל מקרקעי ישראל. המשרד פעל למצות הליכים ואפשרויות לפינוי בהסכמה מול התושבים עד הרגע האחרון, ונכון היה שהנהלת חברת נת"ע הייתה מקדמת את העבודות בתוואי במועד מוקדם יותר כפי שמצוין בדו"ח. משרד התחבורה סבר כי על חברת נת"ע היה לקדם תכנון מפורט וביצוע ברוב מקטעי כפר שלם, וחברת נת"ע נתבקשה לעשות כן במספר דיונים, כפי שמפורט בדו"ח המבקר, מכיוון שרוב התוואי כבר היה פנוי במהלך שנת 2021 באופן שיכל למזער את העיכוב במסירת המקטע כתוצאה מההליכים המתמשכים לפינוי התוואי בכפר שלם.

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		במקום בתקופה מורכבת של סגר בעקבות מגפת הקורונה. עוד עלה שהדחיות בפינוי הכפר נעשו בהנחיית ועדת ההיגוי בראשות מנכ"ל משרד התחבורה כדי לאפשר לבחון אפשרויות פיצוי נוספות. לדחייה בלוחות הזמנים יש משמעות כלכלית ניכרת הנגזרת מאובדן התועלת הנקייה הצפויה למשק מהפעלת הקווים.	סוגיית פינוי כפר שלם אינה הסוגיה היחידה שהובילה לדחייה במועד ההכרזה על הזוכים במכרז הזכייני לקווים הירוק והסגול, שכן הנהלת חברת נת"ע אישרה מספר דחיות במועדי הגשת ההצעות במכרז באופן שהשפיע על מועד קביעת הזוכה, וזאת בנוסף להתניית נציגי האוצר בוועדת ההיגוי להכרזה על הזוכה במכרז ביחס לסוגיית כפר שלם. המשרד שלח מכתבים ביוני 20' ומאי 21' לנת"ע בהם הביע המשרד את מורת רוחו מכך שנת"ע החליטה על דחייה במכרזים ללא אישור נציגי הממשלה.
9	הקו הסגול - עיכובים במקטעים נוספים	ההשלמה של הקמת מקטעים נוספים צפויה להתעכב בשל עיכובים של חח"י בביצוע עבודות חשמל ובשל עיכובים של קבלני הביצוע של נת"ע בעבודות הנדסיות. כמו כן קיימות מחלוקות בין נת"ע לבין חח"י בנוגע לאחריות לעיכובים. עוד נמצא כי במועד עריכת הדוח של חברת הבקרה בגין הרבעון השלישי של 2021 לא נקבעו לוחות זמנים עדכניים בחמישה מ-31 מקטעים שחל עיכוב במועד השלמתם. משרד מבקר המדינה מציין לפני נת"ע ומת"ח כי הניסיון שהצטבר בביצוע הקו האדום מראה כי נודעת חשיבות רבה לתיאום בין נת"ע לחברת הבקרה על לוחות הזמנים בכלל ולגבי המכלולים הקריטיים המשפיעים על מועד הפעלת הפרויקט בפרט. ממצאים אלה מלמדים על הצורך בהקמת גוף מממשלתי מתכלל להכרעה במחלוקות בין חברות תשתית הפועלות להקמת תשתיות לאומיות. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לפעול לקידום הקמת גוף כאמור. משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת ההיגוי העליונה לפעול לתיאום בין נת"ע לחברת הבקרה שעשוי לסייע בבניית תמונת מצב אמינה של הפרויקט ובקבלת החלטות מושכלת על ידי נציגי הממשלה. עוד מומלץ כי לקראת המשך הביצוע של הקווים הסגול והירוק, ועדת ההיגוי תבחן לעומק	**• משרד האוצר -החשב הכללי** חברי ועדת ההיגוי, ונציג אגף החשב הכללי בניהם, הביעו חשש מעיכובים בלוחות הזמנים. בתוך כך מקיימים נציגי אגף החשב הכללי, אגף התקציבים ומשרד התחבורה ישיבות עיתיות עם חברת הבקרה ועם חברת נת"ע לטובת מעקב אחר התקדמות הפרויקטים והתמקדות בסוגיות מרכזיות על מנת לסייע ולקדם את הפרויקט. **• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** חברת הבקרה היא הגורם מטעם הממשלה אשר בוחן את אמירותיה של נת"ע ולייצר תמונת מצב ניטרלית. עם קביעת הזוכים במכרז הזכייני לקווים הירוק והסגול, חברת נת"ע נתבקשה ע"י המשרד וועדת היגוי (מופיע בסיכומי דיונים שהועברו למשרד המבקר) להיערך להצגת לו"ז מפורט להמשך עבודות אינפרה 1 ולהציג תכנית מיטגציה לעבודות אלו לפני תחילת השלמת הליך הסגירה הפיננסית מול הזכיינים, מתוך מטרה לקבע לוחות זמנים לפרויקטים ולצמצום עיכובים שנגרמו מעבודות האינפרה 1 והתמשכות המכרז הזכייני. המלצת המבקר, כי יש להכניס מנגנון נוסף ליישוב אי-ההסכמות, יוצא מתוך נקודת הנחה כי חברת הבקרה מוטת לצד נגדי לנת"ע/לבעל אינטרס, הנחה זו היא מוטעית מיסודה. לכן, משרד התחבורה לא מקבל המלצה זו. ההערה על תיאום בין חברת הבקרה לנת"ע מתקבלת. משרד התחבורה יוודא כי כלל החומרים

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		את הערות חברת הבקרה על לוחות הזמנים, בהתייחס לעמדות נת"ע ותסכם לוחות זמנים מחייבים לפרויקטים אלו אשר על בסיסם יבוצע המעקב אחר מימושם ע"י נת"ע ומשרד התחבורה. בפרט חשוב להציג לוחות זמנים מסוכמים ברכיבים המוגדרים כבנתיבים הקריטיים של הפרויקטים.	אותם דורשת חברת הבקרה מנת"ע מעוברים וימשיך לפקח על עבודת חברת הבקרה כפי שקורה כיום. **• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** 1. חברת נת"ע מברכת על ההמלצה להקמת גוף ממשלתי לתכלול העבודות בין חברות התשתית הממשלתיות. 2. חברת נת"ע פועלת ותמשיך לפעול בשיתוף פעולה מלא מול חברת הבקרה. 3. חברת נת"ע התריעה רבות בפני מקבלי ההחלטות בממשלה (משרדי האוצר והתחבורה) על פערי העבודה האדירים מול חח"י.(חברת החשמל לישראל) נת"ע סבורה כי חח"י לא ערוכה לביצוע פרויקטים בסדר גודל של הרק"ל והמטרו (200 מיליארד ₪ לערך) וכי יש להקים חטיבת רק"ל בחח"י שכל ייעודה יהיה מתן מענה לעבודות הרק"ל והמטרו. 4. לעניין הפערים הספציפיים של חח"י מול הקו הסגול - ביוזמת נת"ע, מתקיימות ישיבות תיאום הדוקות עם חברת החשמל במסגרת מובא תכנון נת"ע לאישור חברת חשמל והתייחסותם, במקטעים עליהם דובר, לאחר אישור התכנון על ידי חברת החשמל, ביצעה חח"י שינויים מהותיים במ.ד. אשר מתבטאים באופן הביצוע של המקטעים ובכך האריכה חברת החשמל את לוחות הזמנים לביצוע במקטע, כאמור, לאחר שקבלני נת"ע נבחרו והתחילו את העבודות במקטעים השונים. 5. לעניין המקטעים ללא לוחות הזמנים – מדובר על מקטעים שחלקם היו נכון לאותו הזמן עדיין בתכנון וחלק מהמקטעים הם ביטוי העבודות של צד ג' בפרויקט, כאשר הלו"ז המפורט של צדדי ג' אינו ידוע וניתנים רק תאריכי התחלה וסיום לכל מקטע. חברת הבקרה מיודעת ומקבלת עדכונים שונים בדמות לוחות זמנים, דו"חות חודשיים, שיפוטים, אישורי ות"ל מנת"ע באופן תדיר והינה מעורבת במתרחש בפרויקט ובנתונים, כמו כן, נת"ע והקו הסגול בפרט מקפידים יתרה על ביצוע סיורים רבעוניים עם

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			כל הגורמים הנדרשים הן מחברת הבקר והן ממנהל הפרויקט על מנת לשקף את הנעשה בפרויקט.
10	הקו הירוק - דחיות במועד הפעלת הקו	מועד הפעלת הקו הירוק נדחה על ידי נת"ע. בספטמבר 2018 תכננה נת"ע להפעיל את הקו בסוף שנת 2025. באפריל 2020 אישרו משרד התחבורה, אגף התקציבים ואגף החשב הכללי את בקשת נת"ע לדחייה בלוחות הזמנים להפעלת הקו בפברואר 2027. בין הסיבות לדחייה שאושרה היו ההארכה הצפויה בהתקנת המערכות ובדיקות למערכות אלה, זאת בדומה לדחיות שנרשמו גם בפרויקט הקו האדום. על פי הצפוי במועד סיום הביקורת באפריל 2022, הקו הירוק יופעל וייפתח לציבור בעיכוב של למעלה משנה מהמועד שאושר באפריל 2020. זאת עקב דחיית ההכרזה על הזוכה בפרויקט ה-PPP ביותר משנה עקב עיכובים בפינוי כפר שלם בתוואי הקו הסגול בהנחיית משרד התחבורה ולנוכח עיכוב נוסף שעלול להיגרם עקב דחיית סיום עבודות אינפרא 1 במקטע התת-קרקעי. כלומר, ייתכן כי הקו לא יופעל לפני מרץ 2028 וייתכן אף כי יופעל במועד מאוחר יותר. משרד מבקר המדינה ממליץ לנת"ע, למשרד התחבורה, לאגף התקציבים ולאגף החשב הכללי להמשיך ולבחון דרכים להקדמת ביצוע התכולות של שלב אינפרא 1 אשר משפיעות על מועד סיום הפרויקט של הקו הירוק, בין היתר, תוך הפקת לקחים מהניסיון שהצטבר בפרויקט הקו האדום וכן להמשיך ולבחון את נושא לוחות הזמנים באינפרא 2. את מסקנות הבדיקות האמורות מומלץ להביא לדיון בפני ועדת ההיגוי.	**• משרד האוצר -החשב הכללי** ראה מענה לליקוי מס' 4. בפרויקטי PPP הזכיין מתחיל לקבל תשלום קבוע החל ממועד הפעלת הפרויקט (עם סיום ההקמה), ולכן ככל והוא מקדים לסיים את שלב ההקמה כך הוא מתחיל לקדם את התשלום הקבוע מוקדם יותר, כך שלזכיין יש תמריץ מובנה להאיץ את עבודותיו (ככל והדבר מתאפשר). **• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** עם קביעת הזוכים במכרז הזכייני לקווים הירוק והסגול, חברת נת"ע נתבקשה ע"י המשרד וועדת היגוי (מופיע בסיכומי דיונים) להיערך להצגת לו"ז מפורט להמשך עבודות אינפרא 1 ולהציג תכנית מיטגציה לעבודות אלו לפני תחילת השלמת הליך הסגירה הפיננסית מול הזכיינים, מתוך מטרה לקבע לוחות זמנים לפרויקטים ולצמצום עיכובים שנגרמו מעבודות האינפרא 1 והתמשכות המכרז הזכייני. **• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** א. לפי תנאי החוזה של הזכיין של קו ירוק, הזכיין מחויב לתקופה של 62 חודשי תכנון וביצוע עד הפעלה מסחרית, לא ניתן לקצר לוח זמנים זה. לוז זה מתוכנן למרץ 2028. ב. תנאי לתחילת ביצוע הינו קבלת צו התחלת עבודה שאותו ניתן לקבל רק לאחר סגירה פיננסית. קיצור לוחות זמנים להפעלה, כדי לגשר על העיכוב של שנה עד אשר נחתם הסכם עם הזכיין, מותנה בקיצור לוחות זמנים לסגירה פיננסית בכדי להקדים את צו התחלת העבודה. נתע מסייעת ככל יכולתה לזכיין אך לא תוכל להתחייב על קיצור לוחות זמנים. ג. ביצוע פעולות "האצה" באינפרא 1- אם יוקדם לו"ז מסירות אינפרא 1, קבלן הPPP יוכל לקבלם רק אחרי צה"ע. רוצה

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לומר, הקדמת סיום העבודות באינפרה 1 מבלי שהזכיין יכול לקבלם עדיין (כי טרם קיבל צה"ע) יובילו לעלויות תחזוקה עודפות באינפרה 1 ולבזבוז כספי ציבור מבלי שהדבר יקצר את לוחות הזמנים להפעלת הפרויקט. ד. ככל והקבלן יקבל צה"ע במועדו, יש די מקטעים זמינים מאינפרה 1 שיוכל להתחיל את הביצוע בהם. ה. נתע מודעת כי עליה לפעול לצמצום לוחות זמנים במקטעים כך שתוכל למסור בזמן לקבלן הPPP ולכן, נתע מבצעת ניהול סיכונים ותכניות מטיגציה בכל רגע נתון. במיוחד במקטע התת"ק. ו. בשונה מהקו האדום שנת"ע היתה המפעילה, בקו הירוק הזכיין הוא המתחזק, מדובר בשינוי מהותי ולכן קשה להקיש ממקרה קו אדום למקרה קו ירוק.
11	הקווים האדום, הסגול והירוק - דחיות במועד הפעלת הקווים	בדיקת משרד מבקר המדינה את העמידה בלוחות הזמנים של הקווים האדום הסגול והירוק העלתה כי בכולם נרשמו דחיות במועד הפעלתם. מועד השלמת הקמת הקו האדום נדחה שש פעמים בחמש שנים בקירוב במצטבר (חמש מתוך שש הדחיות ארעו בשנים 2010 עד 2013 לפני תחילת עיקר עבודות ההקמה שהחלו בשנת 2015) וצפוי כי הקו יופעל 12 שנים בקירוב ממועד בו הטילה הממשלה את ביצוע הפרויקט על חברת נת"ע; פתיחת הקו הסגול נדחתה מ-2025 ל-2026 ופתיחת הקו הירוק נדחתה מ-2025 ל-2027 ועשויה לחול דחייה של שנה נוספת לפחות לנוכח דחייה של ההכרזה על זוכה בפרויקט ה-PPP ביותר משנה ודחיות נוספות, בפרט בקו הירוק. משך הקמת פרויקט הקו הסגול והקו הירוק ממועד אישור הממשלה ב-2016 הוא 10 ו-11 שנים בקירוב, בהתאמה, ועלול להתארך בשנה נוספת.	**• משרד האוצר -החשב הכללי** לעניין הקו הירוק והסגול, נא ראה מענה לליקויים 4 ו-5. לעניין הקו האדום, הקו היום נמצא בשלב ההרצות הסופיות של כלל מערכות הקו לרבות מערכת האיתות, מערכות התקשורת, הקרונות וכד'. חברי ועדת ההיגוי, ונציג אגף החשב הכללי בינהם נמצאים במעקב חודשי יחד עם הנהלת חברת נת"ע וחברת הבקרה על התקדמות הפרויקט. **• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בעניין הקו האדום, ראו מענה לליקוי 4. בעניין הקו הסגול והירוק ראו מענה 8. **• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** 1. קו אדום - יצוין כי הסיבה העיקרית לדחיית הפעלת הקו האדום מ2021 ל-2022 היא כאמור השפעת מגפת הקורונה שפגעה קשות ביכולת הבאת צוותי עבודה מסין, מומחים בינלאומיים, בעיות שינוע, בעיות אספקה של חומרים עקב סגירת

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			מפעלים באירופה, השבתת צוותי עבודה כתוצאה מבידודים וכיו"ב. 2. קו סגול - תגובת הקו הסגול: מכרז ה PPP נמצא על הנתיב הקריטי בפרויקט, כל דחייה בהליך המכרזי ובעיקר בהכרזה על הזוכה במכרז, בהכרח תגרום לדחיה במועד הפעלת הקו. המדינה דחתה את ההכרזה על הזוכה מינואר 21' לינואר 22' בעקבות ההתניה לפינוי כפר שלם בקו הסגול. עתירת אחד המציעים במכרז לבית המשפט, עיקבה את ההכרזה בזמן נוסף ועל כן נחתם ההסכם רק במאי 22'. 3. קו ירוק – מפורט בסעיף מס' 8
12	המשמעות הכלכלית של הדחייה בלוחות הזמנים של הקווים הירוק והסגול - אומדן התועלת השנתית הנקייה של קווי הרק"ל הסגול והירוק במונחי שנת 2021	לדחייה של הפעלת הקווים הירוק והסגול יש כמה השלכות כלכליות משמעותיות: דחיית התועלות הנובעות מפעילות הקו, עלות תחזוקת התשתיות בהקמה ושינויים בעלויות ההקמה. בעבודת אגף התקציבים מיוני 2021 נמצא כי סכום התועלות השנתיות לשנת 2030 הוערך בכ-1.543 מיליארד ש"ח; הערך המהוון לשנת 2021 של אומדן הפסד התועלת השנתית הנקייה עבור דחייה של פתיחת הקווים הירוק והסגול בשנה הוא כ-660 מיליון ש"ח לפי שיעור היוון של 7%, וכ-1,137 מיליון ש"ח לפי שיעור היוון של 4%. עיון בפרוטוקולים של ועדות ההיגוי העלה כי לא הוצגו לוועדות המשמעויות הכלכליות של הדחייה בלוחות הזמנים. משרד מבקר המדינה ממליץ לנת"ע ולמשרדי התחבורה והאוצר לפעול למניעת דחיות ולעמידה בלוחות הזמנים בקווים הירוק והסגול כדי לנצל את התועלות הנקיות מפעילות הקווים. מומלץ לשקלל ככל הניתן את אובדן התועלת הנקייה בשל דחיית הפרויקט בבחינת לוחות הזמנים בפרויקטים וכי בדיוני ועדת ההיגוי יעמדו משרד האוצר ומשרד התחבורה על התועלת הכלכלית הנקייה של הפעלת הקווים הירוק	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** השיקולים שמתאר המבקר, קרי הכללת אובדן התועלת הנקייה הנגרמת בשל דחיית הפרויקט בבחינת לוחות הזמנים, נמצאים תמיד בבסיס קבלת ההחלטות של משרד התחבורה. המשרד לא מקל ראש במשמעות של עמידה בלוחות זמנים ובתקציב.

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		והסגול ויבחנו אם כדאי מבחינה כלכלית למנוע את הדחייה או להקדים את לוחות הזמנים, הכול מבלי לגרוע מאיכות הביצוע של הפרויקט ובהתאם להוראות כל דין ולאחר בחינת ההסכמים שנחתמו מול הקבלנים.	
13	עדכוני התקציב - הקו האדום - ביצוע עדכונים רבים ובסכומים גבוהים	ממועד קביעת האומדן הראשוני של העלות לפרויקט הקו האדום בהחלטת הממשלה מדצמבר 2010 בסך 10.7 מיליארד ש"ח, בוצעו 12 עדכונים לכל הפחות באומדן הפרויקט ולפחות בשמונה מהם עודכן אומדן עלות הפרויקט הכוללת, ובעדכון האחרון באוקטובר 2021 עמד אומדן העלות על כ-18.71 מיליארד ש"ח, סכום הגבוה בכ-8 מיליארד ש"ח מאומדן העלות המקורי (כ-75%). בניכוי השפעת התייקרויות (הוספה של 0.671 מיליארד ש"ח) וירידה במע"מ מ-18% ל-17% בשנת 2016 (ירידה של 0.128 מיליארד ש"ח) אומדן העלות גדל בכ-7.46 מיליארד ש"ח (כ-69.7%). באומדן העלות הראשוני מדצמבר 2010 בסך כ-10.7 מיליארד ש"ח הובא בחשבון תקציב בצ"ם בסך של 1.7 מיליארד ש"ח, כ-16% מהתקציב הכולל. כלומר, תקציב בצ"ם בשיעור של כ-16% שהובא בחשבון באומדן הראשוני שהציגה נת"ע לממשלה בדצמבר 2010 היה תואם בקירוב לתקציב בצ"ם המתאים לשלב התכנון המפורט בעוד שבפועל בשלב הזה היה מצוי הפרויקט בשלב תכנון רעיוני שבו לפי נוהל פר"ת מומלץ להקצות לבצ"ם 50% מאומדן הקיים. החריגה באומדן העלות של כ-75% גבוהה פי שניים וחצי משיעור הבצ"ם המקובל כפי שנקבע בנוהל פר"ת, העומד על 30% בשלב התכנון המוקדם ואף גבוהה משיעור הבצ"ם המקובל בנוהל פר"ת בשלשב התכנון הרעיוני, העומד על 50%. כלומר, גם תקצוב הבצ"ם במקור לפי נוהל פר"ת, שהיה בתוקף במועד קביעת	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה, ועדת היגוי וחברת נת"ע הפיקו לקחים רבים מפרויקט הקו האדום, גם באופן התקצוב, גם בלוחות הזמנים לפרויקט, וגם באסטרטגיית הרכש והמכרזים של פרויקטים אחרים כמו רק"ל ירוק, סגול, נופית ואף פרויקט המטרו. חשוב לציין שלפחות חצי מעדכוני האומדנים המצויינים בדוח נעשו עקב הצמדות שערי חליפין ומדד שמבוצעות מדי שנה באופן שוטף. **• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** בדוח צוין כי בוצעו 12 עדכוני אומדן אשר כללו גם עדכוני הצמדות והסטות בין חבילות. בנטרול עדכונים אלו, בוצעו בסה"כ 5 עדכוני אומדן שבהם האומדן גדל מעבר לשימוש בבצ"מ שמלכתחילה נקבע בשיעור נמוך מאוד. החברה מסכימה עם הקביעה בדוח כי הבצ"מ שנלקח באומדן המקורי היה נמוך באופן משמעותי ביחס לשלב התכנוני בו היה הפרוייקט למועד זה וגם עפ"י נוהל פר"ת היה אמור להיות בשיעור 50% מהאומדן. עם זאת, בחישוב החריגה מהאומדן המקורי יש לנטרל את ההתייקרויות ואת התכולות שלא נדרשו באומדן המקורי כך שהיקף השינוי באומדן הוא 1.85 מיליארד ₪ והיקף החריגה 11%.

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		האומדן הדצמבר 2010, לא היה מספיק לממן את החריגה הגדולה באומדן העלויות. על נת"ע ומשרד התחבורה להקפיד על הצגת אומדנים ריאליים ככל שניתן לצורך אישור הפרויקט על ידי הממשלה. אישור פרויקט על בסיס אומדן נמוך עלול לגרום להשקעת משאבים רבים בפרויקט, וייתכן שבעתיד תגדל עלותו בעשרות אחוזים מעל לאומדן שאושר. גם אם יתברר בעתיד כי העלות של הפרויקט תהיה גבוהה בעשרות אחוזים, פוחתות האפשרויות של הממשלה לבטל או לשנות מהותית את הפרויקט שהתייקר, בין היתר בשל קיומן של עלויות שקועות - (Sunk Costs) שכבר הושקעו בקידום הפרויקט עד אותו מועד. משרד מבקר המדינה ממליץ כי במועד קביעת הבצ"ם יש לבחון את הניסיון שהצטבר במהלך הקמת הקו האדום ולהפיק ממנו לקחים. משרד מבקר המדינה ממליץ לנת"ע ולמשרד התחבורה להקפיד כי בפרויקטים בתחום הרק"ל והמטרו שנמצאים בשלב הביצוע ובשלב התכנון, ייקבעו מסגרות בצ"ם שיהיו תואמות לנוהל פר"ת המעודכן למועד ביצוע ההערכה, בהתאם לשלבי הפרויקט. הצגת אומדן תקציב מדויק ככל הניתן יאפשר למדינה לקבל החלטות תקציביות על בסיס נתונים נאותים שיוצגו לה, ויאפשרו לה לבצע בחינת כדאיות כלכלית ולהקצות משאבים בהתאם.	
14	עדכוני תקציב - הקו האדום - אי-הכללת עלויות באומדן העלות	עדכוני אומדנים בהיקף של כ-2 מיליארד ש"ח לפחות מתוך כ-7.5 מיליארד ש"ח שביצעה חברת נת"ע נבעו מתכולות עבודה ועלויות שלא נכללו באומדני העלות הקודמים. באוגוסט 2012 עדכנה נת"ע את האומדן בסכום של 1.5 מיליארד ש"ח, 1.2 מיליארד ש"ח מתוכם מוסברים בעבודות שנעשו בשנים 2011 - 2012 ולא נכללו באומדן המקורי. עוד עלה כי בספטמבר 2012 העריכה חברת הבקרה כי האומדן	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** פרויקט מערכות הסעת המונים, כדוגמת הקו האדום, הינם פרויקטים שמשך הביצוע משלב התכנון הראשוני ועד להפעלה מלאה לוקח קרוב לעשור ואף יותר. במשך תקופה ארוכה זו, טבעי ואף הכרחי לשנות את התכנון שנעשה שנים רבות לפני כן עקב ביקושים והתפתחויות טכנולוגיות שונות. לדוגמא, מערכות כרטוס חכמות המאפשרות קריאה של טלפונים ניידים לא היו קיימות ב-2010. זהו דבר טבעי ואף מתבקש לעיתים לערוך שינויים

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שהציגה חברת נת"ע לקו האדום באוגוסט 2012 (12.2 מיליארד ש"ח) נמוך, וכי יהיה צורך לעדכן אותו בכ-1.9 עד 3.2 מיליארד ש"ח. השוואת נתוני הדוח האמור של חברת הבקרה לנתוני אמת הידועים במועד סיום הביקורת מעלה, כי חלק ניכר מההערכות שהובאו בדוח זה תאמו לנתונים בפועל הידועים בשנת 2022 לקראת סיום הקמת הקו (תקציב ניהול פרויקט הוערך ב-500 מיליון ש"ח ומסתכם בכ-480 מיליון ש"ח נכון למועד סיום הביקורת, מיגון מבנים הוערך ב-60 מיליון ש"ח והמיגון האקוסטי שבוצע בפועל הסתכם בכ-70 מיליון ש"ח). בנובמבר 2012 עודכן שוב אומדן עלות הפרויקט ל-14.4 מיליארד ש"ח. מאומדן זה עלה כי באומדן מאוגוסט 2012 לא נכללו הסכומים האלה: כ-790 מיליון ש"ח בגין תוספת לשינויים הנדסיים אפשריים ורכש קרונות נוספים, כ-430 מיליון ש"ח תוספת בגין הצמדות ומיסים, כ-500 מיליון ש"ח תוספת לניהול הפרויקט (על פי המלצת חברת הבקרה), כ-600 מיליון ש"ח לטיפול במים לרבות זיהום מים וכ-160 מיליון ש"ח בצ"ם נוסף. עדכונים בסכומים מצטברים של 2 מיליארדי ש"ח לפחות באומדני העלות עקב הוספת תכולות עבודה שלא נכללו באומדנים הקודמים מעלים ליקויים בהליכי התכנון, בהערכת האומדנים ובאישורם. יתר על כן, בתקופה שבין אוגוסט 2014 ליוני 2019 לא הצמידה נת"ע את אומדני עלויות הפרויקט למדדי התשומות הרלוונטיים לפרויקט וזו הייתה סיבה נוספת לפערים האמורים. שינויים מסוימים בפרויקט עשויים לנבוע מהתפתחויות טכנולוגיות, ואולם שינויים אחרים נובעים מהוספת מכלולים שלא נכללו בתכולת הפרויקט אף שנכללו בפרויקטים אחרים (כדוגמת עדכון או תוספת קווי שירות תחבורה ציבורית בתקופת ההקמה).	בתכולות ולהוסיף תכולות נדרשות בפרויקט שעתיד לשמש את הציבור למשך עשורים רבים. **• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** הסכום של 1.2 מיליארד ש"ח מהפער זו תוספת בגין התקדמות התכנון בשנים 2012-2011 ולא עבודות שנעשו. 500 מ' תוספת לניהול הפרויקט - בהתאם להחלטת הממשלה עלויות ניהול ופיקוח יהיו בנוסף ל-10.7 מיליארד ועל כן התוספת לא נכללה באומדן המקורי. הנתונים מצוינים בדוח המבקר (פיסקה 201.)

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משרד מבקר המדינה ממליץ לנת"ע ולנציגי הממשלה לבחון אם הסעיפים התקציביים שהיו בפרויקט הקו האדום ורלוונטיים גם לפרויקט הקווים הסגול והירוק מתומחרים בקווים האלה כנדרש. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה לנת"ע ולמשרדי התחבורה והאוצר לפעול לשיפור הליכי התכנון ועריכת האומדנים של הפרויקטים ושל אישורם. כן מומלץ לנת"ע לעדכן באופן שוטף לאורך כל תקופת הפרויקט את אומדני עלות הפרויקט בהתאם לשינויים במדדי התשומות הרלוונטיים לו.	
15	עדכוני תקציב - הקו האדום - היעדר תיעוד לעדכון באומדן העלות מאוגוסט 2014	בנת"ע ובמשרד התחבורה אין תיעוד תומך לעדכון שבוצע באומדן עלות הפרויקט באוגוסט 2014 בסך 2.2 מיליארד ש"ח בקירוב שהם כ-15.3% מסכום הפרויקט. על נת"ע ומשרד התחבורה להקפיד על תיעוד מלא של עדכוני תקציב, ובפרט כאשר העדכונים הם בהיקפים כספיים ובשיעורים ניכרים מעלות הפרויקט.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** המלצת המבקר להסדרת נוהל לתיעוד השינויים בתקציב מקובלת. משרד התחבורה ייבחן דרכי יישום. **• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** כל ההעברות שנת"ע ביצעה בין סעיפים תקציביים הוצגו והוסברו למשרד האוצר, משרד התחבורה וחברת הבקרה. רק לאחר קבלת אישור מכל הגורמים, מת"ח אחראיים לעדכן את הסכומים בסעיפים התקציביים באומדן. נת"ע אינה יכולה לבצע את העדכון בין הסעיפים בעצמה. כמו כן, קיימות אסמכתאות חתומות לכל ההתחייבויות שמת"ח (משרד התחבורה) מוציאים לנת"ע והן מתוייקות גם אצל מת"ח וגם בנת"ע.
16	עדכוני תקציב - הקו האדום - העברה בין סעיפים תקציביים מרכזיים	אומדן התקציב הכולל של עלות ההקמה של הקו האדום נותר ללא שינוי במשך חמש שנים בקירוב, מאוגוסט 2014 עד יוני 2019, ואז הוא עודכן ל-16.9 מיליארד ש"ח. עם זאת, נעשו שינויים רבים במסגרת התקציב הכולל, שעיקרם העברה בין סעיפים תקציביים הכוללים הקטנת התקציב בסעיף תקציבי מסוים לשם מימון סעיף תקציבי אחר, ולאחר מכן הוגדלו הסעיפים שהוקטנו בסכומים ניכרים, שלעיתים	**• משרד האוצר -החשב הכללי** בחשכ"ל תומכים בהמלצת המבקר ויפעלו להטמעת המלצות אלה בהסכם המסגרת עם החברה. **• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ראו מענה לליקוי 13 לעיל.

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		אף עולים על סכום ההקטנה שנעשתה, ולעיתים לאחר כמה חודשים מההקטנה. היקף ההעברות בין סעיפים תקציביים שעשתה נת"ע בין אוגוסט 2014 ליוני 2019 היה גבוה והסתכם בכ-4.856 מיליארד ש"ח (כ-30% מאומדן הפרויקט באותה תקופה). עוד עלה כי נת"ע ביצעה הקטנות בסכום של 2.428 מיליארד ש"ח והגדלות בסכום זהה. עבור מרבית הפעולות נמצאו אישורים של משרד התחבורה על העמדת התקציב או עדכונו, אך לא נמצא פירוט הנסיבות המצדיקות את הפעולה מבחינה הנדסית או כלכלית. בבחינה של תשעה שינויים ב-14 סעיפים תקציביים בשנים 2020-2014 נמצא שנת"ע הקטינה את אומדן העלות של שבעה סעיפים תקציבים בהיקף מצטבר של 510 מיליון ש"ח בקירוב והגדילה את הסעיפים האלה בהיקף של כ-2,112 מיליון ש"ח בקירוב, לאחר ההקטנה. הדבר עלול להצביע על כך שלא הייתה הצדקה כלכלית לפעולות אלה ושהן נועדו לשמש מקור למימון סעיפים תקציביים שצפוי בהם גירעון תקציבי. לפיכך ייתכן כי אומדן התקציב שהציגה חברת נת"ע למשרד התחבורה ולמשרד האוצר בתקופה שבה נעשו השינויים האלה לא שיקף כנדרש את עלות הפרויקט ואת עלות הסעיפים התקציביים המרכיבים אותו. בין אוגוסט 2014 ליוני 2019 העבירה נת"ע כ-4.856 מיליארדי ש"ח בין הסעיפים התקציביים השונים. במסגרת ההעברות הקטינה נת"ע את האומדנים בשבעה סעיפים תקציביים בחצי מיליארד ש"ח ויותר והגדילה את הסעיפים האמורים בסכומים העולים על שני מיליארד ש"ח. בחודשים יוני 2019, דצמבר 2019 ומרץ נוספו הצמדות בהיקף כולל של 517 מיליון ש"ח בקירוב, ולאחר מכן, באוגוסט 2020, הוגדל אומדן התקציב כמעט ב-1.2 מיליארד ש"ח נוספים, ומאותו מועד נת"ע מעבירה לנציגי הממשלה סטטוס ביצוע	**• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** נת"ע שיקפה למשרדי הממשלה את האומדן והעלויות לפי המידע שהיה קיים באותה עת. מעדכון אומדן אוגוסט 2014 עד פברואר 2020 חברת נת"ע לא צפתה חריגה באומדן הפרויקט. בניגוד לעולה מהדברים, נת"ע שיקפה באופן ברור בתחילת 2020 כי אומדן הפרויקט לא יספיק על מנת לסיימו. נציגי הממשלה הנחו כי בשלב זה יבוצע עדכון טכני בלבד עד להשלמת עבודת מטה מקיפה בנוגע להיקף התקציב הנדרש לסיים את הפרויקט.

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בפועל של הסעיפים התקציביים העיקריים, הוראות שינוי עתידיות ידועות, סיכונים ידועים ובצ"ם. לקראת המשך פיתוח מערכת הרכבת הקלה ומערך המטרו ממליץ משרד מבקר המדינה לנת"ע ולמשרדי התחבורה ואגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר להסדיר את מדרג הסמכויות לאישור עדכוני התקציב באמצעות נוהלי עבודה, לקבוע את אופן ההצגה של העדכונים המבוקשים וכן לתעד את הבקשות ואת ההחלטות שהתקבלו בנושא ולצרף למערכת הממוחשבת לניהול התקציב את האסמכתאות לעדכון. עוד מומלץ כי העברת סכומים בין סעיפים תקציביים תאושר רק לאחר הצגת ביסוס פרויקטאלי ותקציבי להקטנת האומדן בחבילת העבודה, אשר מתקציבה מוצע להקצות הסכום למימון ההעברה. לקראת המשך פיתוח המערכת להסעת ההמונים משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת ההיגוי העליונה לבחון את השינויים התכופים שבוצעו בתקציב הפרויקט בשנים 2014 -2019 ואת משמעויותיהם הכלכליות הנרחבות לשם הפקת לקחים ובמטרה לקיים מעקב יעיל אחר ביצוע הפרויקטים שבביצוע ובתכנון, לרבות עמידה בלוחות זמנים ובתקציב.	
17	עדכוני תקציב - הקו האדום - תקציב בלתי צפוי מראש (בצ"ם) בלתי מספק	הבצ"ם תוקצב בחסר בשלבי הפרויקט השונים, כדלהלן - בשנת 2010 בשלב התכנון הרעיוני הוגדר בצ"ם בשיעור של 16% בקירוב, לעומת 50% על פי נוהל פר"ת לשנת 2006 שהיה תקף במועד עריכת האומדן הראשוני (פער של 34 נקודות אחוז). הבצ"ם אופס בדצמבר 2019, כשנתיים לפני מועד סיום הפרויקט. איפוס הבצ"ם בעיצומו של שלב הביצוע של הפרויקט מביא לכך שלא נותרה בפרויקט גמישות ניהולית אשר באה לידי ביטוי בתקציב שאמור לפתור צורך בלתי צפוי. באוגוסט 2020, כשמונה חודשים	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בדצמבר 2019 הנהלת החברה הציגה לנציגי הממשלה כי ישנו בצ"מ מספק להמשך הפרויקט. לאחר מספר חודשים טענה הנהלת החברה כי הבצ"מ אינו מספק ואף נדרשות תוספות תקציב, בשום שלב לא אישר משרד התחבורה אומדנים ללא בצ"מ. לעניין המלצת המבקר לקביעה בצ"מ בהתאם לנוהל פר"ת ראו מענה לליקוי 19 מטה. **• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** ראה מענה לעיל ליקוי 13.

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לאחר שאופס, נקבע מחדש בצ"ם בסכום של 25 מיליון ש"ח. במועד זה מכלולים מרכזיים בפרויקט (המערכות ועבודות גמר בתחנות) שהיקפם הכספי כ-6.7 מיליארד ש"ח היו בשלבי ביצוע מוקדמים ולפיכך הבצ"ם שנקבע היה למעשה 0.4% בקירוב מאומדן העלות של המכלולים האלה. על פי נוהל פר"ת ל-2012 שהיה תקף באותו מועד, מומלץ כי לקראת הביצוע, כאשר יש תכנון מפורט, יוגדר תקציב בצ"ם בשיעור של 15% מעלויות הפרויקט הצפויות (כ-14.7 נקודות אחוז יותר מהבצ"ם שנקבע). תוספת התקציב בסך 1.2 מיליארד ש"ח שאושרה ב-2020 כללה בצ"ם בסך 25 מיליון ש"ח. עם זאת, באוקטובר 2021 אושרה תוספת תקציב של כ-178 מיליון ש"ח בגין השפעות בלתי צפויות של משבר הקורונה ובגין תחזוקה משמרת של הקו האדום. הנמצא כי עלותם של אירועים בלתי צפויים אלו לא קיבלה מענה בתקציב בצ"ם שנקבע. על נת"ע ומשרדי התחבורה והאוצר לוודא כי סכום הבצ"ם בשלבי הפרויקט יהיו מספקים ובהתאם לנוהל פר"ת. זאת, על מנת שהבצ"ם ישמש לייעודו ולא יחליף הגדלות תקציב נדרשות, באופן שתיווצר תמונות מצב תקציבי שאינה משקפת את מצב הפרויקט.	
18	עדכוני תקציב - הקו האדום - תיעוד השינויים בתקציב	ויסות התקציב בפועל מתבצע באישור משרדי הממשלה אשר מעבירים לנת"ע מכתבים המאשרים את השתתפות משרד התחבורה במימון סעיפים שונים של הפרויקט. עם זאת, מתוך תשעה עדכוני אומדן שביצעה נת"ע בשנים 2014 - 2020 שנבדקו בביקורת, נמצא פירוט לנסיבות השינויים עבור חמישה עדכונים (כ-56%). לא נמצא תיעוד לנסיבות של ארבעה עדכונים (כ-44%). לשניים מחמשת האישורים האמורים צורף פירוט מלא, ולגבי שלושה אחרים התקבלו אישורים בדוא"ל ממת"ח וממשרד האוצר.	**• משרד האוצר -החשב הכללי** בחשכ"ל תומכים בהמלצת המבקר ויפעלו להטמעת המלצות אלה בהסכם המסגרת עם החברה. **• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ראו מענה לליקוי 13 לעיל. **• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** כל עדכון שנת"ע מעוניינת לבצע עובר בדיקה של חברת הבקרה, משרד האוצר ומשרד התחבורה והם מקבלים את כל הפירוט

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי בנובמבר 2020 אושר בנת"ע נוהל מפורט לניהול ועדכון תקציב הפרויקטים בתחום הרק"ל. עם זאת, עלה כי בנוהל מנובמבר 2020 המסדיר את מדרג אישורי התקציב בנת"ע, אין הנחיות לדיווח על השינויים התקציביים למשרד התחבורה ולמשרד האוצר. חשיבות הסדרת הדיווח מתחדדת על רקע אי-הסדרתו של הסכם מסגרת חתום בין נת"ע לבין משרדי תחבורה והאוצר. משרד מבקר המדינה ממליץ לנת"ע, למשרדי התחבורה ולאגף התקציבים ולאגף החשב הכללי במשרד האוצר להסדיר בנהלים את חובות הדיווח של נת"ע למשרדי הממשלה הרלוונטיים על ביצוע עדכוני תקציב ואת אופן התיעוד. כן מומלץ כי נת"ע תיתן בדוחותיה פרטים על מהות השינויים שנעשו בסעיפים תקציביים מתחילת הפרויקט ועד מועד הדיווח ועל השינויים הצפויים בהם. דיווח כאמור יעניק לנציגי הממשלה כלים יעילים לשם פיקוח ובקרה על ניהול תקציב הפרויקט. עוד מומלץ כי אישורי משרדי התחבורה והאוצר לשינויים תקציביים המבוקשים על ידי נת"ע יינתנו על גבי טופס מקוון וחתום ביד מורשי חתימה, בהתאם למדרג גורמים מאשרים שייקבע, עם כלל הפרוט הנדרש לרבות מהות השינוי, המקורות התקציביים, מגבלות והערות נוספות ככל שאלו נדרשות.	וההסברים לשינויים המבוקשים ולאחר מכן מאשרים או דוחים את הבקשות לעדכון. לאחר אישור השינויים המבוקשים ע"י כלל הגורמים מת"ח מוציא התחייבויות חתומות בהתאם. התחייבויות אלה הן התיעוד לאישור השינויים ע"י הממשלה והן קיימות לכל העדכונים שנעשו אי פעם באומדני החברה.
19	עדכוני תקציב - הקווים הירוק והסגול - קביעת סכום בצ"ם שלא	ערכי תקציב הבצ"ם שקבעה נת"ע לשלב אינפרא 1 (20% המבוססים על תכנון מוקדם) נמוכים מערכי ברירת המחדל של הבצ"ם לתכנון מוקדם המומלצים בנוהל פר"ת מ-2012 (30%). עוד עלה כי ערכי הבצ"ם שקבעה נת"ע לשלב אינפרא 2 (30% המבוססים על תכנון ראשוני) זהים לערכי בצ"ם לתכנון מוקדם בנוהל פר"ת מ-2012, הגם, שלשלב אינפרא 2, שבמועד	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** עם השלמת המכרזים הזכיינים, המהווים חלק ניכר מאומדן הקווים הירוק והסגול, נתבקשה חברת נת"ע, ביחד עם חברת הבקרה, לערוך בדיקה לאומדנים ולתוצאות המכרזים והבצ"מ הקיים, על מנת לבחון את יתרות הבצ"מ הנדרשות להמשך הפרויקט לאחר השלמת שלבי התכנון המפורט וקבלת תוצאות מכרזים כמעט בכל חלקי הפרויקטים.

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	בהתאם לנוהל פר"ת	הצגת האומדן (אוקטובר 2018) היה בשלבים ההתחלתיים של התכנון, נראה כי ראוי היה לקבוע ערכי בצ"מ התואמים יותר לתכנון רעיוני לפי נוהל פר"ת משנת 2012, כלומר 50%. משרד מבקר המדינה ממליץ כי עבור הקווים הירוק והסגול, לנוכח הניסיון הנצבר מפרויקט הקו האדום ולאור המלצות נוהל פר"ת, נת"ע תוודא כי ערכי בצ"מ שנקבעו צפויים לתת מענה לאירועים בלתי צפויים בפרויקטים התואמים לערכי ברירת המחדל שבנוהל פר"ת העדכני (נוהל פר"ת משנת 2021). מומלץ כי משרדי התחבורה והאוצר יפקחו על ערכי הבצ"מ.	לעניין המלצת המבקר לקביעת גבוה הבצ"מ לפי נוהל פר"ת, נוהל פר"ת הינו הנוהל לצורך בחינת כדאיות פרויקט תחבורתי יבשתי ולא נוהל לתכנון הפרויקט. מטרת הנוהל היא להציג בפני מקבלי ההחלטות את כדאיות או אי כדאיות של הפרויקט על בסיס הנחות שונות, בדרך כלל מחמירות. בנוהל פר"ת ישנן 4 קטגוריות של תכנון פרויקטים – רעיוני, מוקדם, מפורט ומפורט לבצוע, ללא הבדלה לסטטוס נקודתי/התקדמות נקודתית מפורטת של הפרויקט. הנוהל אינו תחליף ואינו מיועד להחליף נהלים סדורים לתכנון פיזי של פרויקט זה או אחר, לרבות בתחום מתודולוגיה לקביעת בצ"מ. **• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** בכלל עדכוני האומדן שבוצעו נצמדה נת"ע לשיעורי הבצ"מ בנוהל פר"ת.
20	עדכוני תקציב - הקווים הירוק והסגול - שינויים באומדן הקווים הירוק והסגול סמוך לאישורו	כחצי שנה לאחר שאושר אומדן העלות מאוקטובר 2018, עדכנה נת"ע במאי 2019 את אומדן עלות הקו הירוק לכ-18.84 מיליארד ש"ח - צמצום של כ-230 מיליון ש"ח, ואומדן הקו הסגול עלה לכ-11.21 מיליארד ש"ח - תוספת של כ-230 מיליון ש"ח. בתוך האומדנים האלה ביצעה נת"ע שינוים בסכומים גבוהים ובסעיפים רבים: בקו הירוק הוקטן אומדן אינפרא 2 בסכום של כ-400 מיליון ש"ח (כ-4.5%-), ומנגד הוגדל האומדן של אינפרא 1 בכ-80 מיליון ש"ח (כ-1.1%+) ועלויות התכנון הוגדלו בכ-90 מיליון ש"ח (22%+). בקו הסגול הוגדל אומדן אינפרא 1 בכ-220 מיליון ש"ח (8.2%+), אומדן אינפרא 2 ירד בכ-80 מיליון ש"ח (כ-1.3%-), ולתכנון נוספו כ-90 מיליון ש"ח (כ-26%+). השינויים באומדן הכולל של שלבי אינפרא 1 של שני הקווים היו בשיעורים קטנים יחסית ועם זאת חלק מהשינויים בהעברות בין הסעיפים התקציביים המרכיבים את השלב אינפרא 1 היו גדולים - בקו הירוק עודכנו כל	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ההתנהלות כפי שמתאר המבקר, הכוללת שינויים בסעיפים תקציביים ללא עדכון הממשלה, הוא חמור. משרד התחבורה יפנה להנהלת חברת נת"ע לקבלת הבהרה. **• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** עדכון אומדן מאי 19 כלל ברובו הסטות תכולות בין חבילות מכיוון שעודכנה אסטרטגיית המכרזים של הפרויקטים בהתאם להתקדמות התכנון, וזאת על מנת לייעל את ההוצאה התקציבית ולהקצות את הסיכונים בצורה האופטימאלית. בעדכון האומדן עודכנו רק אומדני אינפרא1 ואינפרא2 ולא כלל מרכיבי האומדן.

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שבעה סעיפים תקציביים, היקף השינויים (הגדלה והקטנה) הגיע ל-944 מיליון ש"ח בערך המוחלט (כ-19% מעלות אותם סעיפים). גם בקו הסגול עודכנו (כלפי מעלה וכלפי מטה) כל שבעה הסעיפים התקציביים המרכזיים בהיקף כולל של 279 מיליון ש"ח (כ-8.7%). אומדן עלויות עבודות אינפרא 1 ואינפרא 2 הן כ-80.3% מאומדן הקווים ועל כן מדובר בשינויים משמעותיים במרכיבי האומדן. בשנת 2020 עדכנה חברת נת"ע את אומדני התקציב של שלב אינפרא 1 של הקו הירוק בהיקפים של למעלה ממיליארד ש"ח הן כלפי מעלה והן כלפי מטה, לרבות הקטנה של סך האומדן של עלות הפרויקט ב-773 מיליון ש"ח. נת"ע עדכנה את אומדני התקציב של הקו הסגול במאות מיליוני ש"ח, הן באומדן הכולל של הפרויקט שעלה ב-149 מיליון ש"ח והן בסעיפים התקציביים (אינפרא 1 הוקטן ב-269 מיליון ש"ח, אינפרא 2 הוגדל ב-50 מיליון ש"ח, עלות הפקעות הוקטנה ב-195 מיליון ש"ח ונוספו עלויות תח"ץ חלופי בסך 80 מיליון ש"ח). עדכונים אלה נעשו בהמשך לשינויי האומדנים שהציגה נת"ע בשנת 2018 וגם בשנת 2019. כאמור, בשנת 2019 ביצעה נת"ע שינויים בהיקף של מאות מיליוני ש"ח ביחס לתקציב המאושר משנת 2018. במרץ 2020 לא עדכנה נת"ע את האומדן של עלויות הניהול, אף שבפברואר של אותה שנה דיווחה נת"ע על דחייה של מועד פתיחת הקו ועל הארכת שלב ההקמה. הארכת תקופת הביצוע של הפרויקט עשויה להגדיל את עלויות הניהול מכיוון שיידרשו לפרויקט ליווי ובקרה לתקופה ארוכה יותר בעלות גבוהה יותר. עוד נמצא כי נת"ע לא תמחרה מראש את עלויות התוספת של תח"ץ בהיקף של 160 מיליון ש"ח. מומלץ כי משרדי התחבורה והאוצר ונת"ע יבחנו את ריבוי שינויי האומדנים. ריבוי שינויים עלול ללמד על	

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		חוסר בשלות בעת עריכת האומדנים ועל תמחור ביתר או תמחור בחסר של סעיפים תקציביים מסוימים. עוד מומלץ כי בעת אישור הארכת תקופת ביצוע, הדבר יבוא לידי ביטוי בכלל העלויות הרלוונטיות לפרויקט, ובכללן ייבחנו עלויות הניהול.	
21	עדכוני תקציב - הקווים הירוק והסגול - דיווח על שינויים באומדני עלות הפרויקט	חברת נת"ע ביצעה שינויים רבים ובסכומים גבוהים של מאות מיליוני ש"ח הן בסכום הכולל של האומדן והן בסעיפים התקציביים של הפרויקט לרבות בשלב אינפרא 1 שלא חלה עליו טיוטת ההסכם בין המדינה לנת"ע בנושא התקשרות PPP, חלקם לא עברו את תהליך האישור במשרדי התחבורה והאוצר. יצוין כי חלק מהשינויים שנעשו בשלב אינפרא 1 גבוהים מ-100 מיליון ש"ח אך אין הם מגיעים ל-10% מאומדן עלות הפרויקט, ולכן גם אילו נחתמו כלשונם ההסכמים בינה לבין משרדי התחבורה והאוצר, היא לא הייתה מחויבת בדיווח עליהם. שכן, על פי טיוטת הסכם המסגרת בין המדינה לנת"ע בהתקשרויות שאינן מול זכייני ה-PPP, היה על נת"ע לדווח רק על העדכונים בסכום של 100 מיליון ש"ח ויותר או בשיעור של 10% מעלות הפרויקט, הגבוה משניהם, כלומר כמיליארד ש"ח בקו הסגול וקרוב ל-2 מיליארד ש"ח בקו הירוק, ללא התייחסות לדיווח על שינויים בין סעיפים תקציביים. בהיעדר נוהל עבודה ובהתאם לטיוטת הסכם המסגרת עם נת"ע, החברה אינה חייבת לכאורה לדווח לנציגי הממשלה על עדכונים שנעשו בסעיפים תקציביים שאינם קשורים במכרזים ה-PPP גם אם הם מסתכמים בעשרות מיליוני ש"ח ואף במאות מיליוני ש"ח. משרד מבקר המדינה ממליץ לנת"ע, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לפעול לחתימה על הסכם המסגרת ביניהם שיקבע סף אפקטיבי לעדכונים	**• משרד האוצר -החשב הכללי** בחשכ"ל תומכים בהמלצת המבקר ויפעלו להטמעת המלצות אלה בהסכם המסגרת עם החברה. **• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בחודשים האחרונים (נכון לספטמבר 2022) משרד התחבורה, משרד האוצר, נת"ע וחברת הבקרה עשו מספר דיונים ועבודה לגבי עדכון לאומדני הקווים הירוק והסגול ושינויים באומדנים בין חבילות העבודה השונות בפרויקטים, הנושא יגיע לאישור ועדת ההיגוי בחודשים הקרובים. **• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** נת"ע עדכנה את נציגי הממשלה בכל שינוי באומדן.

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		באומדן הכולל ובשינויים בין הסעיפים התקציביים של הפרויקט המחייבים דיווח לנציגי הממשלה והמצריכים את אישורם. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה לנת"ע כי אף שעדיין אין הסכם התקשרות, תדווח ותעדכן על שינויים משמעותיים באומדן, וכי תקבע נוהל עבודה ותיעוד לעדכוני האומדן שעליהם היא מעוניינת להמליץ.	
22	עדכוני תקציב - הקווים אדום הירוק והסגול	בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה סיבות לחריגה באומדן עלות בקווי הרק"ל שבהקמה, האדום, הירוק והסגול ובהן: תקצוב בצ"ם בחסר שלא לפי נוהל פר"ת ואי-הכללת עלויות באומדן העלות בעיקר בשלבים המוקדמים של הפרויקט; אי-הצמדה לסלי תשומות; מכלולים שלא נכללו באומדן הפרויקט, מכלולים שלא תומחרו ומכלולים שתומחרו בחסר והביאו להסטות בין הסעיפים התקציביים השונים. יישום ההמלצות שהובאו בפרק זה עשוי לסייע בקביעת תקציב הפרויקט ולעמידה בו.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה וחברת הבקרה מבצעים מעקב אחר ניצול הבצ"מ בקווים הירוק והסגול. בקו האדום מבוצעות הצמדות של העלויות אחת לשנה. בהמשך עם התקדמות הפרויקטים, תבוצע הצמדה גם בקווים הירוק והסגול.
23	היעדר רשות מטרופולינית לתחבורה והיעדר מנגנון ליישוב מחלוקות	עלה כי אף שיש קשר הדוק בין הרשויות המקומיות במטרופולין תל אביב בכל הקשור לתחבורה, כל אחד מקווי הרכבת הקלה עובר בארבע רשויות מקומיות לכל הפחות (הקו הירוק) או ברשויות רבות יותר (הקו הסגול עובר בעשר רשויות מקומיות), אך אין במטרופולין רשות תחבורה מטרופולינית, אין בה מִנהלת פרויקט רק"ל שתרכז את כל ההיבטים הקשורים בהקמה ובתפעול של הפרויקט עתיר ההשקעה האמור. כאמור בדוח מיוחד של מבקר המדינה משנת 2019 צוין כי "הקמתן [של רשויות תחבורה מטרופוליניות] חשובה לקידום ראייה כוללת בעניין מתן פתרונות תחבורתיים, למתן מענה יעיל לצרכים כוללים ומקומיים, לביצוע תיאומים בין רשויות	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בימים אלו (ספטמבר 2022) עובד משרד התחבורה על פיתוח מודל של מרחבים תחבורתיים. מרחבים אלו יורכבו ממספר רשויות מקומיות סמוכות ויקבעו בהתאם למפה אותה יציג משרד התחבורה, על פי תבחינים תחבורתיים ובהתייעצות עם הרשויות המקומיות והגורמים הממשלתיים הרלוונטיים. המרחבים יקבלו בהדרגה סמכות בתחומי תחבורה ציבורית וניהול תנועה, במסגרת רשויות מרחביות לתחבורה שיוקמו על ידי שרת התחבורה. נדגיש כי בשלב זה אין כוונה כי המרחבים ירכשו היבטי הקמה ותפעול של פרויקט הרק"ל. לעניין הועדה ליישוב סכסוכים, המשרד מציין כי קיימת ועדה ליישוב סכסוכים באוצר שמתכנסת לעיתים רחוקות וסמכויותיה

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מקומיות ויצירת שיתופי פעולה לצורך קידום מיזמים הקשורים לתחבורה הציבורית". הפעלת סמכויותיהן של הרשויות המקומיות על פי חוקי עזר או באמצעות צווים מנהליים כאמור על רקע חילוקי דעות בין נת"ע לרשויות מקומיות עלולה לגרום לדחייה בלוחות הזמנים ולהתייקרויות הפרויקט אולם בהיעדר פיקוח עירוני עלולה רווחת התושבים בתוואי הרכבת להיפגע יותר מן הנדרש. בביקורת עלה כי המחלוקות הקשורות בהפעלת הסמכויות של הרשויות המקומיות בתוואי הפרויקט - לרבות בקשר לקווים שאושרו בוות"ל - מיושבות באמצעות תהליכי משא ומתן שמצריכים הקצאת משאבים ניהוליים לעיתים במשך כמה חודשים עד חצי שנה בדרגים שונים בין הצדדים, לעיתים בדרג בכיר של שר התחבורה מול ראש הרשות. אין מנגנון יעיל לתיאום וליישוב מחלוקות שייתן מענה מאוזן על צורכי הפרויקט תוך פגיעה מזערית ככל הניתן בתושבים ובאורח חייהם ובתוך זמן סביר. כדי לקדם את פרויקט הרק"ל ולצמצם את הפגיעה בתושבים בתוואי הפרויקט, חוזר משרד מבקר המדינה וממליץ למשרדי התחבורה והאוצר להקים רשות מטרופולינית לתחבורה בעלת סמכויות במטרופולין תל אביב ועד אז לבחון דרכים חלופיות כפתרונות ביניים להסרת החסמים הקיימים. לדוגמה, להקים מנגנון ליישוב מחלוקות בין הרשויות לבין משרד התחבורה ונת"ע ולמנות לשם כך פורום קבוע בהשתתפות נציגי כל הצדדים. פורום זה יוכל להכריע במחלוקות ובמשא ומתן ליישובן בזמן קצוב וישפר את התהליך. כמו כן, פורום כאמור עשוי לשמש פלטפורמה להצגת צרכים ייחודיים של הרשויות המקומיות ובהן גם רשויות קטנות המושפעות מפרויקט הרק"ל.	רחוקות מלהיות מספקות. בחוק המטרו, הממתין לאישור הכנסת, נוספו סמכויות לוועדה זו לעניין המטרו.

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
24	הסכמים עם רשויות בתוואי הקו האדום	לא נחתם הסכם בין אגף החשב הכללי לבין עיריית רמת גן. משכך החברים בוועדת היגוי הקו האדום באפריל 2018 החליטו כי בעיריית רמת גן לא יבוצע פיתוח מקטעים עיליים בין התחנות, זאת בשונה מרשויות אחרות שחתמו על ההסכם. בשנת 2020 הנחה משרד האוצר כאמור שלא לבצע עבודות פיתוח בין התחנות ברמת גן ובבני ברק עד הסדרת ההסכמים. לקראת השלמת הקו האדום של הרכבת הקלה ובעיצומן של עבודות בקו הסגול שעובר בשטחה של העיר רמת גן, מומלץ כי עיריית רמת גן וחברת נת"ע יחתמו על הסכם שיסדיר את היחסים בין הצדדים ויקבע את דרכי הפיקוח על העבודות, בדומה להסכמים עם הרשויות האחרות. לקראת הפעלת הקו האדום או בסמוך להפעלתו ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה, לנת"ע ולרשויות המקומיות בתוואי הקו האדום לבצע היערכות מוקדמת ולקבוע נוהל משותף לתיאום עבודות תשתית במקרקעי המסילה.	**• משרד האוצר -החשב הכללי** הסכם כאמור לא נחתם בשל מחלוקות מהותיות בכל הנוגע למימון עבודות הפיתוח שבין התחנות, שאינן קשורות בקשר ישיר לפעילות הרכבת. מבחינת האגף, בעבודות מעין אלו נדרשת השתתפות העירייה בשיעור העולה על השתתפותן בעבודות הרכבת הקלה עצמן ובשל סירובה של העירייה בעת ההיא לממן זאת לא נחתם ההסכם. יובהר כי בימים אלו ישנה התקדמות במו"מ עם עיריית רמת גן והאגף מקווה שההסכם כאמור ייחתם בקרוב. **• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** לעניין עיריית רמת גן, טיוטת הסכם לגבי השתתפות עיריית רמת גן בפרויקט והסדרת היחסים בין המדינה, נת"ע והעירייה סוכמה בטיוטה סופית ועמדה על סף חתימה ב-2009, אך עיריית רמת גן משכה חתימתה מההסכם ברגע האחרון וסירבה לקדם חתימה על הסכם חדש. נציגי האוצר דאז וכיום, התנו את תקצוב הפיתוח בין התחנות בחתימה על הסכם עם העירייה שיסדיר את היחסים וגם את נושא המצ'ינג לעבודות הפיתוח העילי בין תחנות הרק"ל התת קרקעיות בתוואי הקו האדום. בשנתיים האחרונות נעשו מספר ניסיונות לקדם הסכם מחודש, אך ללא התקדמות משמעותית עקב עמדות העירייה. עיריית רמת גן מערימה קשיים על ביצוע פרויקט הקו האדום וביצוע פרויקט הקו הסגול עקב ניסיונות לבצע שינויים בהליך התכנוני שלא אושרו במסגרת הות"ל או הליכים משפטיים אחרים שנקטה העירייה דוגמת: שיקוע מקטע אלוף שדה, שיקוע מקטע רפאל איתן, סוגיית הניקוז בתחנת ביאליק ועוד. המשרד קיים עשרות דיונים עם ראש העיר ונציגי העירייה על מנת לפתור את המחלוקות אך הללו עלו בתוהו, תוך שהעירייה ממשיכה לנהל הליכים משפטיים לצורך עצירת העבודות של הקו הסגול בשטחה. לאחרונה ישנו שיח עם נציגים בעירייה לגבי הסכם לפיתוח בין התחנות של הקו האדום, עקב רצון העירייה לפיתוח כאמור, אך

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			מצד שני, העירייה עדיין מערימה קשיים לעבודות נת"ע במקטעי הקו הסגול בעיר. **• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** חברת נת"ע פועלת כדי לחתום על הסכמים עם כלל הרשויות שעוברות בתוואי הרק"ל. יצוין כי ההסכם עם עיריית רמת גן עומד במחלוקת בין העיריה לבין משרד האוצר כאשר לנת"ע אין צד בעניין. כמו כן, נת"ע פנתה רבות לעיריית רמת גן על מנת לקדם את החתימה על ההסכם אך ללא ההצלחה.
25	הסכמים עם הרשויות שבתוואי הקווים הירוק והסגול	אף שהממשלה אישרה את הקמת הקווים הירוק והסגול ב-2016, עד מועד סיום הביקורת באפריל 2022 נחתם הסכם אחד בלבד בשנת 2020 עם עיריית תל אביב. נמצא כי נערכו טיוטות הסכמים עם הרשויות המקומיות בתוואי הקו הירוק - חולון, ראשל"צ והרצלייה - אך טרם נחתמו עימן הסכמים. עוד נמצא כי לא נערכו הסכמים עם הרשויות בתוואי הקו הסגול. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי התחבורה והאוצר ולנת"ע וכן לרשויות בתוואי הקווים הסגול והירוק - חולון, ראשון לציון, הרצלייה, יהוד מונוסון, אור יהודה, קריית אונו, גבעת שמואל, רמת גן, גבעתיים - שטרם חתמו על ההסכמים, לפעול לחתימה על הסכמים. הסכמים אלה יאפשרו תיאום עם הרשויות המקומיות והסדרה של חובות הצדדים וזכויותיהם תוך איזון בין הצורך בקידום הפרויקט לבין הצרכים של הרשויות ותושביהן, והם עשויים לאפשר התקדמות מהירה יותר של הפרויקט ובכך למזער את הפגיעה בתושבים ולאפשר להם להפיק תועלת מהפרויקט מוקדם ככל הניתן. חתימה על ההסכמים כאמור מקבלת משנה חשיבות כל עוד אין במטרופולין תל אביב רשות תחבורה מטרופולינית ואין מִנהלת פרויקט של הרק"ל מטעם הרשויות. עוד ממליץ משרד מבקר	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בדוח מצוין כי בקו הירוק נחתם הסכם מסגרת רק מול עיריית תל אביב וטרם נחתמו הסכמים עם יתר הרשויות בתחומן עוברים קווי הרשת. ראשית, חשוב להדגיש כי יש להפריד בין הסכמים שעורכת חברת נת"ע מול הרשויות לגבי שטחי אתרי התארגנות, רשות שימוש במקרקעין ויחסים אחרים בין הגופים במהלך העבודות, לבין הסכם בין הרשויות לבין המדינה לגבי תכולות הפרויקט, השתתפות תקציבית בפרויקט של הרשויות, תשלומי ארנונה והיטלים, מקרקעין וכדו'. כמו כן, במסגרת המו"מ שנערך מול הרשויות להסכם לגבי פרויקט המטרו ,הובא גם נושא הסדרת הממשקים וההשתתפות של הרשויות לקווים הירוק והסגול. טיוטה כאמור סוכמה לאחרונה בין משרד האוצר לנציגות הרשויות המקומיות. לעניין המלצת המבקר בדבר הקמת רשויות מטרופלוניות, ראו מענה לליקוי 21 לעיל. **• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** ישנן שלוש טיוטות סופיות לחתימה (הרצליה, חולון ותל אביב). הנ"ל ממתינות לאישור משרד האוצר ומשרד התחבורה ולאחר מכן יועברו לחתימת הרשויות. ההמלצה, במהותה הכללית, מתקבלת.

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המדינה למשרד האוצר לשקול את יישום ההסכמות המסתמנות לקראת הקמת המטרו בקווי הרק"ל הירוק והסגול.	יחד עם זאת, חשוב להדגיש כי בפעמים רבות הרשויות הן אלו שנמנעות מחתימה על הסכמים (מסיבות שונות). נת"ע עושה מאמצים רבים ופועלת כדי לפעול בהרמוניה ובמקצועיות מול הרשויות שבתווי הרק"ל.
26	הבדלים במימון העלויות של העתקת תשתיות בין רשויות מקומיות	הביקורת מצאה הבדלים בשיעור ההשתתפות של נת"ע במימון העתקת תשתיות בין הרשויות שבתוואי הקו האדום (כגון: מימון של 85% מעלות העתקת התשתיות בפתח תקווה, מימון של 100% בתחנות רק"ל בבני ברק ו-50% בין התחנות בה). בהסכמים עם הרשויות המקומיות תל אביב-יפו ובת ים לא נקבע שיעור חלקן של הרשויות ושל נת"ע. בהיעדר חלוקה ברורה בין עלויות הפרויקט לבין עלויות הטיפול השוטף בתשתיות הסמוכות לתוואי הפרויקט, חלוקת העלויות בין הרשויות המקומיות למת"ח ונת"ע נקבעת באופן נקודתי בתהליכי משא ומתן בין הצדדים. משום כך עלולים להיגרם לעיכובים בלוחות הזמנים ועיוותים בחלוקת הנטל בין תקציב הפרויקט לתקציב הרשויות המקומיות. משרד מבקר המדינה ממליץ לנת"ע ולמשרדי התחבורה והאוצר לבחון הסדרה של קווים מנחים למבנה המימון של העתקת התשתיות בכל הרשויות המקומיות שבהן עוברים קווי הרק"ל ולקבוע את העקרונות האלו בכלל ההסכמים בשקיפות ובצורה שוויונית, בהתאם לתבחינים שייקבעו.	**• משרד האוצר -החשב הכללי** מנגנון ההשתתפות בפרויקטים של הרשויות המקומיות תלוי במגוון פרמטרים, כגון איתנות הרשות וחלקה בפרויקט ועל כן נדרש לקיים מו"מ מול כל רשות. יובהר כי לעניין פרויקט המטרו, בשל היקפו האדיר וכמות הרשויות שהוא חוצה, בימים אלו מתקיים מו"מ עם נציגות רשויות מקומיות, המייצגות את כל הרשויות שהפרויקט עתיד לחצות, בכדי להסדיר את מנגנון ההשתתפות באופן אחיד. **• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** המלצת המבקר, לבחון הסדרת קווים מנחים, שקופים ושיוויוניים למבנה מימון העתקת תשתיות ברשויות המקומיות, מקובלת.
27	פיתוח סביבתי בסיום העבודות להקמת	ההסכמים בין נת"ע לרשויות אינם מטפלים במפורש בנושא הפיתוח הסביבתי, עם זאת בחלק מהרשויות המקומיות מחייבים לעמוד בסטנדרט עירוני מסוים, אך אין פירוט של הסטנדרט העירוני, וכך ההגדרות הקיימות ניתנות לפרשנויות שונות. כמו כן ייתכן כי סטנדרט המקובל בעירייה אחת גבוה או נמוך	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** הצעה כפי שמביא המבקר, לפיה יונהג סטנדרט מטרופוליני אחיד, היא אכן אידיאלית, אך מבחן המציאות מלמד כי תמיד עולות דרישות שונות מכל רשות, לכל אחת יש מפרט רחוב אחר ולכן השיח מולם מתנהל בנפרד. כמו כן, חשוב לשמור על רמת

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	הרכבת הקלה	מהמקובל בעירייה אחרת. בשתיים מהעיריות בתוואי הקו האדום ההגדרה לפיתוח אף בסיסית יותר - על השטח להיות "ראוי לשימוש" על פי ייעודו. עם עיריית רמת גן בתוואי הקו האדום לא נחתם הסכם ולא הוגדר הפיתוח הסביבתי. מצב הדברים הקיים פותח פתח רחב למחלוקות בין הרשויות לבין משרד התחבורה ונת"ע שעלול לגרום לעיכובים בסיום העבודות ובמסירת האתרים לרשויות. כמו כן, בהיעדר הגדרות אחידות ייתכן מצב שבו הממשלה מממנת מתקציב המדינה פיתוח שונה ברשויות שונות על בסיס הסכמות והסכמים נקודתיים. יתר על כן, בהסכמים שנתחמו בשנים 2007 - 2009 בין נציגי המדינה לרשויות המקומיות בקו האדום מצוין כי בתום העבודות יוחזרו השטחים לרשויות בסטנדרט פיתוח שאינו עולה על הנדרש מזכיין PPP. עלה כי הממשלה ביטלה את ההתקשרות עם הזכיין ב-2010 ובכך הפכה הוראה זו של ההסכם לבלתי עדכנית. משרד מבקר המדינה ממליץ לנת"ע ולמשרדי התחבורה והאוצר לפעול להנהגת סטנדרט מטרופוליני בסיסי שיותאם לתנאי השטח, לצורכי הרשות ולהיקף השימוש הצפוי ברק"ל וכן יתרום ליצירת מרקם אורבני מתקדם ולעידוד השימוש בתחבורה הציבורית. משרד מבקר המדינה ממליץ כי כל רשות תוכל להוסיף פיתוח סביבתי נוסף על הסטנדרט המטרופוליני הבסיסי בהתאם לצרכים והמאפיינים הייחודיים שלה ושל תושביה, ובמימונה.	גמישות סבירה שתאפשר דיאלוג אפקטיבי בין נת"ע לרשות המוניציפלית על צרכיה הייחודיים. **• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** המלצת המבקר מקובלת, ראוי שיהיה סטנדרט פיתוח אחיד והדבר יקל על פעילויות התכנון והתיאום של חברת נת"ע. יש להדגיש כי חילוקי דעות עם רשויות מקומיות הם אחת הסיבות לדחיות בלוחות הזמנים ויש לוודא כי קביעת סטנדרט הפיתוח אינו מייצר משימות שמעכבות את משימתה העיקרית של חברת נת"ע – הקמת מתע"ן.
28	תיאום תשתיות עירוניות וארציות	תשובות הגופים השונים במהלך הביקורת מחדדות את הפערים בין נת"ע לחברת החשמל. לעומת חברת החשמל שפירטה את היערכותה הרבה למתן מענה לפרויקט, חברת נת"ע ציינה את ההיערכות הנוספת הנדרשת שטרם בוצעה. עם זאת ניכר כי לדעת שתי	**• משרד האוצר -החשב הכללי** יובהר כי חתימת הסכם או אמנות שירות מול כל גוף שהוא הינה באחריות נת"ע כחברת ביצוע מטעם משרד התחבורה. עם זאת, וכדי לסייע לקידום הפרויקט, פועלים חברי ועדת ההיגוי לפתרון חסמים באופן פרטני מול חח"י ומול משטרת ישראל, שכיום

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	בתוואי הפרויקט	החברות, מדובר בפרויקט בעל חשיבות לאומית שמחייב היערכות משמעותית, וכי שיתוף הפעולה ביניהן קריטי להצלחת הפרויקט, כל זאת בלי לגרוע מרמת השירות הניתן ליתר הלקוחות של חח"י. הגם שחלף עשור מאישור פרויקט הרק"ל ע"י הממשלה, הביקורת העלתה כי קשיים בתיאום התשתיות עם חח"י וחברות תשתית אחרות (כגון: חברות התקשורת) עוברים כחוט השני בפורומים ובדיווחים שונים על התקדמות הקו האדום בשנים האחרונות, וכיום גם בקווים הירוק והסגול. נמצא כי תיאומים עם חח"י נעשים באופן נקודתי, ומשא ומתן על הסכם שירות רחב בינה לבין חברת נת"ע לא הבשיל לגיבוש הסכם וחתימתו. ממועד אישור הממשלה לביצוע הקו האדום על ידי נת"ע ב-2010 ועד מועד סיום הביקורת באפריל 2022 לא נחתמו הסכמי אמנת שירות בין חברות התשתיות, שחלקן חברות ממשלתיות, לבין נת"ע. יש טיוטה של הסכם בין נת"ע לחח"י המעודכנת לדצמבר 2021, אך ההסכם טרם נחתם. מומלץ כי נת"ע וחח"י יפעלו להשלמת החתימה על הסכם אמנת השירות ביניהן. הסכם כזה יסייע לחח"י להיערך מוקדם ככל הניתן ולהקצות משאבים למשימות הקשורות לפרויקט הרק"ל מחד גיסא, ומאידך גיסא יסייע לנת"ע לקבל מענה יעיל וצפוי מראש לתכנון, להעתקה או להקמה של תשתיות החשמל באתרי פרויקט הרק"ל. כמו כן ממליץ משרד מבקר המדינה לנת"ע, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לפעול לקידום התקשרויות דומות עם חברות תשתית אחרות, ממשלתיות ופרטיות. הסכמים אלה יסדירו את עבודת נת"ע מול חברות התשתית והם עשויים לסייע בצמצום חוסר הוודאות בלוחות הזמנים של פרויקט הרק"ל ובמניעת עלויות למשק הנובעות מעיכובים בלוחות הזמנים. לאור החשיבות הרבה	מהווים את צווארי הבקבוק המשמעותיים ביותר (משטרת ישראל, בכל הקשור לאישור הסדרי תנועה). עוד יצוין כי במסגרת החלטת ממשלה 202 מיום 1.8.2021, מקדמים אנשי אגף החשב הכללי פתרונות לתיאום תשתיות בין חברות התשתית למיניהן. אחד החסמים העיקריים שעלו מהחברות היה סוגיית הביטוח, במובן שיש חברות שמעלות דרישות ביטוח קשות למילוי לטובת העתקת תשתיותיהן. ביחס לחסם זה החשכ"ל מקדמים מול חברת ענבל ובהשתתפות נציגים מכל חברות התשתית, יצירת פוליסת ביטוח שתנוהל על ידי ענבל, וחברות התשתית יוכלו לפעול תחתיה, מה שיחסוך מהן את הצורך להשיג ביטוח כאמור בעצמן. סוגיות נוספות שבהן עתיד לטפל הצוות האמור הן מחירונים בין חברות התשתית, כתבי הרשאה ועוד. **• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה מכיר בקשיי התיאום של נת"ע מול חח"י וחברות התקשורת. לעניין ההמלצה בדבר חתימה על הסכמי אמנת שירות, נכון לציין כי טיוטת ההסכם הקיימת איננה יישימה, וערכה זניח ולכן הסכם זה לא נחתם ולא עתיד להיחתם. בימים אלו (ספטמבר 2022) משרד התחבורה מגבש הסכם חדש בין הגופים, בשיתוף עם משרד האוצר ומשרד האנרגיה. **• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** 1. חברת נת"ע רואה בחתימת הסכם SLA עם חח"י כקריטי להצלחת הפרויקט. יודגש כי טיוטת ההסכם לא אושרה על ידי חח"י. 2. נת"ע מסכימה עם האמור מעלה בנוגע לחשיבות הפרויקט הלאומי של הקמת הרק"ל והמטרו. מכאן, ובהתאם להיקף העבודות המתבצעות כעת והעתידות להתבצע בהמשך, חברת נת"ע סבורה כי ללא הקמת חטיבה ייעודית לעבודות הרק"ל בחח"י, האחרונה לא תוכל לתת מענה מקצועי נדרש לעבודות הרק"ל.

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		העולה מהביקורת ומהתייחסויות הגופים המעורבים של התאמת תשתיות החשמל בפרויקט הרק"ל, ממליץ משרד מבקר המדינה כי חח"י בשיתוף נת"ע יבחנו אם המשאבים שהקצתה חח"י לטובת הפרויקט מספקים לצורך קידומו ואם תהליכי העבודה הקיימים נותנים מענה לצורכי הפרויקט. מומלץ כי החברות יפעלו בתיאום ביניהן ועם משרדי התחבורה והאוצר כדי לגשר על הפערים ביניהן, ולמצוא דרכים כדי לייעל את ביצוע העבודות ולקבוע את תכולתן ועלותן. כן מומלץ כי משרד התחבורה יפעל לתת מענה יעיל לתיאום התשתיות בכלל ובתוואי פרויקט הקווים הירוק והסגול בפרט.	
29	פעולות הסברה ושיתוף הציבור	נושא הפיצויים וההקלות לתושבים ולעסקים אינו מוסדר באופן מלא. מפרוטוקול דיון של ועדת ההיגוי ממאי 2015 עולה כי לדעת הנוכחים בה, האחריות לנושא הפיצויים וההקלות לתושבים ולעסקים בתוואי הרק"ל מוטלת על הרשויות המקומיות. עם זאת, נמצא כי לא נכחו בוועדה נציגים מטעם הרשויות ולכן לא נשמעה עמדתן בדיון זה. אין בפרוטוקול מידע אם התקבלה החלטה להודיע לרשויות שלדעת חברי הוועדה הפיצויים הם באחריות הרשויות, כאמור. ההחלטה היחידה בעניין פיצוי לעסקים שתועדה בפרוטוקול נגעה לדרישות שהעלו עסקים בעיריית רמת גן מהעירייה שלהם, ובוועדה הוחלט כי יש לפעול "ברגישות וחוכמה" מול עיריית רמת גן. לא נמצא תיעוד לדיון נוסף בנושא זה. מומלץ כי משרדי התחבורה והאוצר ביחד עם נציגי הרשויות המקומיות יסדירו את נושא הפיצויים והקלות לתושבים ועסקים הסמוכים לעבודות הרק"ל ויפעלו לגבש כללים אשר יפורסמו לציבור ומסגרות תקציב לביצוע הפעולות.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה מכיר בכך שעבודות הרכבת הקלה מקשות על חייהם של התושבים ובעלי עסקים הממוקמים בסמוך לתוואי הקווים. עם זאת, הגורם אשר ניהל את המו"מ והסדר עם עיריית תל אביב הוא משרד האוצר. לכן, כל המשך טיפול בנושא והרחבת מתווה פתרון לערים אחרות צריך להיות מובל על ידי משרד האוצר.

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
30	פעולות הסברה ושיתוף הציבור	בשנים 2019 - 2021 הסתכם ניצול התקציב של קשרי הלקוחות ב-33.5 מיליון ש"ח מתוך 53.3 מיליון ש"ח בקירוב (שיעור ניצול של 62.9% בקירוב). שיעור ניצול התקציב בקווים האדום הירוק והסגול עמד על כ-73%, כ-70% וכ-39% בלבד בהתאמה. ההשקעה הכספית הגדולה ביותר הוקדשה להסברה לגבי הקו האדום (ביצוע מצטבר של כ-19.5 מיליון ש"ח) וההשקעה הכספית הקטנה ביותר הייתה בהסברה בקו הסגול (ביצוע מצטבר של כ-5.5 מיליון ש"ח), כלומר כ-28% מניצול תקציב ההסברה של הקו האדום וכ-65% מניצול תקציב ההסברה של הקו הירוק. על פי הערכות נת"ע ומת"ח, הצפי למספר הנסיעות בקו הסגול עומד על כ-60 מיליון בשנה וצפי הנסיעות בקו הירוק על 65 מיליון בשנה, כלומר אוכלוסיית היעד של הקו הסגול היא כ-92% מאוכלוסיית היעד של הקו הירוק. ההפעלה של הקו הסגול צפויה במועד מוקדם יותר מזה של הקו הירוק. לפיכך, עם התקדמות הקווים לקראת שלבי הפעלתם, מומלץ כי נת"ע תבחן את היקף תקציב ההסברה הנדרש ותפעל לבצע את ההסברה לקו הסגול בהתאם לתקציב המוקצב לכך.	**• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** תקציב ההסברה מלווה את עבודות הביצוע. לפיכך, ככל שגורמים חיצוניים גרמו לעיכובים בתכנית העבודה (למשל עיכוב בפינוי כפר שלם בסגול וכד'), כך החברה נותרה עם תקציב לא מנוצל. גורם משפיע נוסף שהביא לביטול קמפיינים והסברה בהם אירועים רבים מתוכננים היתה התפרצות הקורונה בעטיה בוטלו אירועי הסברה רבים לקהל הרחב. מדי שנה החברה שבה ומתקפת את התקציב עפ"י תכנית העבודה הכללית של נת"ע בהתאם לאחוזי הביצוע אשר עלו באופן ניכר. ב- 2021 עמד אחוז הביצוע בקו הסגול על 67% מתקציב, ובירוק על 93%.
31	מיגון אקוסטי של בתי תושבים	על פי נתוניה, מיגנה נת"ע באמצעות מינהלת ייעודית וקבלנים מטעמה 1,032 יחידות דיור ומבנים הסמוכים לתוואי התת-קרקעי של הקו האדום. עלות המיגון הסתכמה ב-69 מיליון ש"ח בקירוב. נת"ע לא פרסמה באתר החברה את נוהל המיגון האקוסטי לציבור ולכן עלול להיווצר מצב שבו דרי המבנים הסמוכים לעבודות הרק"ל לא יהיו מודעים לזכאותם למיגון. נת"ע החליטה על התקנת מיגון בדרגות שונות ל-1,435 יחידות בתוואי הקו הירוק בעלות של 129 מיליון ש"ח. בביקורת עלה כי נת"ע אינה בודקת את יעילות המיגון	**• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** נת"ע מידעת פרטנית אך ורק את המבנים שעלולים להיות חשופים למפגעי רעש. לאחר בדיקות ומדידות פרטניות, הנ"ל מקבלים את כלל המידע הנדרש. לפי תפיסת נת"ע, אין כל צורך או הגיון להעביר מידע כללי בדבר מיגון אקוסטי לאותם בעלי נכסים שאינם חשופים כלל לרעש מהעבודות.

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		למניעת רעשים בפועל ע"י גורם בלתי תלוי אלא ע"י החברה שניהלה את פרויקט המגון וזאת באופן מדגמי. משרד מבקר המדינה ממליץ לנת"ע לפרסם באתר החברה במרשתת באופן שינגיש לציבור מידע על זכויותיו על פי החוק למניעת מפגעים והתקנות שהותקנו ועל פי נוהל העבודה של נת"ע. משרד מבקר המדינה ממליץ לנת"ע לבצע בדיקות, בהיקף הנדרש, של יעילות המיגון בפועל לאחר השלמת המיגון על ידי גורם בלתי תלוי שלא היה מעורב בביצוע המיגון.	
32	תמיכה בעסקים שהגישה אליהם נחסמת	נת"ע מפעילה נוהל של עיריית תל אביב לקביעת זכאות לפיצויים לעסקים שהגישה אליהם נחסמה על כלל הבקשות לפיצוי שמוגשות בידי עסקים בכל הרשויות המקומיות שבתוואי הפרויקט. עם זאת, נת"ע לא קבעה נוהל רשמי מטעמה לפיצוי העסקים והיא לא פרסמה את המבחנים שלפיהם היא קובעת את הפיצויים. במצב הדברים הקיים אין לבעלי העסקים מידע נגיש לגבי זכויותיהם לקבלת פיצויים ולגבי אופן הגשת בקשות לפיצויים. משרד מבקר המדינה ממליץ לנת"ע, למשרד התחבורה, לעיריות פתח תקווה, בני ברק, ורמת גן שבהן הרק"ל עוברת בקו תת-קרקעי, לפעול לאישור נוהל פיצויים לעסקים ולהגברת השקיפות באמצעות פרסום הנוהל לידיעת הציבור המושפע מעבודות הקמת הרק"ל והעשוי להיות זכאי לפיצויים בהתאם להוראות הנוהל.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ראו מענה לליקוי 27. **• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** 1. נת"ע לא מפעילה נהלים של עיריית תל אביב. נת"ע אכן אימצה קריטריונים תואמים מנוהל עיריית תל אביב עבור מקרים ספציפיים בהם נחסמים עסקים באופן הרמטי. יצוין כי נת"ע החילה את הקריטריונים שבטיוטת הנוהל בהתאם להנחיית משרד המשפטים ומשרד האוצר. 2. נת"ע פונה באופן יזום לבעלי עסקים הזכאים לפיצוי כתוצאה מחסימה הרמטית. פיצוי, ככל שינתן בהתאם לזכאות שנקבעה בטיוטת הנוהל, יתואם באופן פרטני מול כל בית עסק בהתאם לתקופת החסימה ולנתוני העסק הספציפי שנחסם. לפיכך, פרסום כללי בכל הקשור לפיצוי, כשכאמור – אינו אחיד כלל וכלל, לא רלוונטי ולא יסייע. 3. קרן הפיצויים נועדה לסייע לעסקים לפעול בשגרת עבודות ולקבל החזרים על הוצאות שביצעו בגין התאמתם למציאות החדשה כגון הקמת מערך שליחויות, שיפוץ, הוצאות הובלה וכו'. זכאי להגיש בקשה כל עסק שמצא בתחום תחנה תת-קרקעית שעומד בקריטריונים שנקבעו. חסימה הרמטית היא לא פקטור בקבלת פיצוי מהקרן הנ"ל.

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
33	תמיכה בעסקים שהגישה אליהם נחסמת	עסקים בתל אביב-יפו שהכניסה אליהם נחסמה חלקית או נחסמה לתקופה הקצרה מ-14 יום אינם זכאים לפיצויים וכי נושא הסיוע לעסקים שאינם פועלים בתחום עיריית תל אביב-יפו לא הוסדר בנוהל של נת"ע או של הרשויות המקומיות האחרות ועסקים אלו לא נידונו בוועדת הפיצויים. עוד העלתה הביקורת כי אין בידי חברת נת"ע או בידי משרד התחבורה נתונים על סגירות עסקים לתקופה קצרה מ-14 יום ואין בידיהם מידע המרכז את היקף ההשפעה הכספית של העבודות על העסקים בתוואי הקו. בהיעדר מידע על היקף חסימת הכניסה לעסקים ועל השינויים במבנה העלויות וההכנסות של העסקים האמורים, לא ניתן לקבל החלטות מושכלות לגבי שיעור הפיצויים הדרוש בגין חסימת הגישה לעסק ולקבוע תקופת חסימה מזערית המזכה את העסק בפיצויים. משרד מבקר המדינה ממליץ לנת"ע להקים מאגר מידע מרוכז על חסימת הכניסה לעסקים בתוואי הרכבת הקלה, ובשיתוף עם משרד התחבורה ומשרד האוצר לקבוע קריטריונים מדידים לבחינת ההשפעה הכלכלית של החסימה על העסקים בכלל הרשויות בתוואי הרכבת הקלה ולבחון את תמהיל הפיצויים הנדרש אל מול ההשפעה האמורה.	**• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** 1. ככל שיש שינוי בנגישות לכל עסק, מקפידה נת"ע באשר לעסקים האמורים לאפשר גישה נוחה ונגישה לעסק, פיצוי ניתן רק במקרים של חסימה מלאה. 2. העקרונות של פיצוי עסקים אשר נחסמים בשל עבודות הרק"ל נכונים לעסקים בכל רשות מקומית ללא הבדל והכל כאמור בהתאם להנחיית משרד האוצר ומשרד המשפטים. 3. הקמת מאגר מידע באשר ל"היקף ההשפעה הכספית של העבודות על העסקים בתוואי הקו" או "קריטריונים מדידים לבחינת ההשפעה הכלכלית של החסימה על העסקים" הינה בלתי אפשרית בשל הצורך בקבלת נתונים מהימנים ומדויקים מכל עסק ועסק בכל התקופה הרלוונטית. זאת ועוד, יש קושי בקביעת אופן ההשפעה על העבודות עצמן בלבד על הכנסות העסק ו/או רווחיותו בשל ריבויים גורמים שאינם קשורים כלל ועיקר לעבודות של נת"ע כגון תחרות, מיקום, נגישות תחב"צ וכד'. לכן הקריטריונים הקיימים כיום ואשר אומצו מנוהלי עיריית תל אביב לפיצוי עסקים בעת חסימת הגישה עליהם הוא הנוהל שנת"ע מצאה לנכון לפעול על פיו.
34	קרן סיוע לעסקים בעיריית תל אביב-יפו	הסיוע שניתן באמצעות קרן הסיוע אושר על ידי ועדה בחברת נת"ע וכי עסקים המצויים בסמוך לתוואי התת-קרקעי של הקו הירוק של הרכבת קיבלו פניות יזומות מעיריית תל אביב-יפו ומנת"ע לצורך בחינת זכאותם לסיוע. עם זאת, בעיריית תל אביב-יפו אין מידע על הסיוע שאישרה נת"ע לעסקים שנחסמו ל-14 ימים ויותר. הקרן לסיוע לעסקים בתל אביב בסכום של 10 מיליון ש"ח ממומנת בחלקים שווים על ידי עיריית תל אביב-יפו ומשרד האוצר. משרד מבקר המדינה רואה	**• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** 1. נת"ע סבורה כי האמור בליקוי אינו נכון. הנוהל אינו רלוונטי לנת"ע ולא אושר על ידה. הפניות היזומות בוצעו ע"י עיריית ת"א, נת"ע השתתפה במפגשים ייעודים עם בעלי העסקים שיזמה העירייה, על מנת להשיב על שאלות הנוגעות לעבודות הרק"ל בלבד. פיצוי, ככל שניתן לעסקים המצויים בסמיכות לתוואי התחנות התת"ק (ושאינם נחסמים הרמטית) נקבע ע"י משרד האוצר ו/או עת"א ולנת"ע אין כל נגיעה או קביעה בנושא זה.

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בחיוב את הפעילות למתן הסיוע לעסקים מצד עיריית תל אביב בשיתוף משרד האוצר. עסקים הסמוכים למקטע התת-קרקעי של הקו האדום בתחום רמת גן ובני ברק אינם נהנים מקרן דומה לזו שהקימה עיריית תל אביב-יפו בשיתוף משרד האוצר והם ואינם יכולים לקבל סיוע שלו זכאים עסקים בתל אביב, וזאת אף שחלק מתקציב הקרן הוא תקציב מדינה המוקצה על ידי משרד האוצר. יש בכך מעין חוסר שוויון בין עסקים בתחומים מוניציפליים שונים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר ולנת"ע לפעול מול הרשויות המקומיות לקידום סיוע לעסקים בכלל הרשויות המקומיות שבתוואי הקווים בתנאים שוויוניים. כן ממליץ משרד מבקר המדינה לבחון אפשרות תכניות סיוע נוספות, כגון מתן הלוואות מוטבות לעסקים הפועלים במבנים בבעלותם בזמן העבודות שאינם זכאים לסיוע ישיר מהקרן.	2. נוהל פיצוי עסקים של עת"א ומשרד האוצר לא קשור בחסימת עסקים אלא נוגע לכל עסק בסמוך לתחנות התת"ק.
35	שילוב מערך הרק"ל והפעלתו במסגרת מערכת הסעת ההמונים במטרופולין תל אביב	במועד סיום עבודת הביקורת באפריל 2022, הקו האדום של רק"ל צפוי להיפתח לשימוש הציבור בנובמבר 2022, ואושר תכנון מחדש של קווי האוטובוס המותאמים להפעלת הקו. עם זאת, ייתכן כי גם במועד פתיחת הקו לא יהיו שירותי האוטובוסים מותאמים במלואם למציאות החדשה ולכן הטמעת הקווים מתבצעת בשלושה שלבים - התאמות לפני ההפעלה של הקו האדום, התאמות במועד ההפעלה והתאמות אפשריות לאחר תחילת ההפעלה ולאחר סקר הרגלי נוסעים. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולות ההיערכות להתאמת שירות האוטובוסים לקראת הפעלת הקו האדום של הרק"ל, והוא מציין כי היערכות מוקדמת ופרסום מפת הקישוריות של הרכבת הקלה לאמצעי תח"ץ אחרים, לרבות קווי האוטובוסים, עשויים	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** אגף תכנון תחבורה ציבורית ברשות הארצית לתחבורה ציבורית הוא האחראי על תכנון רשת האוטובוסים בישראל (הרשת נקראת "רשת 2025"). התכניות אותן יוזם האגף מובאות לדיון ואישור בפני ועדת התכנון של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, בראשה עומד ראש הרשות. בתאריך 20.2.22 דנה ועדת התכנון של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית בגרסה המעודכנת של תכנית "רשת 2025" ואישרה את הגרסה העדכנית של התכנית, הכוללת שינויי מסלול לשיפור קישוריות לקו האדום, ביטול קווים חופפים לתוואי הקו האדום, תגבור משמעותי בשירות משלים וכן תכנית פעולה לתגבר שירות האוטובוסים בעת השבתת הקו האדום. בהתאם להחלטת הועדה, הוקם צוות יישום אשר מתרכז בקידום צעדים אופרטיביים לקראת ההפעלה המתוכננת של הקו האדום בסוף 2022.

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		להגביר את היענות הציבור לשימוש במערכת הרק"ל ואת העמידה ביעדים של מספר הנסיעות שהציבו נציגי הממשלה לקו זה. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת נתיבי איילון, לרשות הארצית לתחבורה ציבורית ובשיתוף חברת נת"ע לפעול למיפוי מלא של קישוריות הקו האדום של רק"ל ולפרסמו לציבור, לרבות באמצעות יישומונים (אפליקציות) תחבורתיים, טרם הפעלת הקו האדום. דוגמה למיפוי כזה ניתן לראות במפת הקישוריות בין אוטובוס לקו האדום של רק"ל בירושלים שהובאה לעיל. כמו כן מומלץ שיעקבו באופן שוטף אחר השינויים בהרגלי הנסיעה עם פתיחת הקו האדום ויפעלו להתאמת שירותי האוטובוסים כאמצעי המזין את שירותי הרק"ל והתומך בהם היכן שהדבר אפשרי וחיוני לשיפור השירות לנוסע.	במסגרת צוות היישום, סוכם על 2 פעימות עיקריות: (א) יישום שינויים בשירות שניתן לבצע טרם הפעלת הקו האדום עד אוקטובר 2022, (ב) יישום שינויים ביום הפעלת הקו האדום כחלק ממהלך הסברתי נרחב. חשוב להדגיש כי יבוצע מספר שינויים מועט ככל הניתן כדי לצמצם בלבול בקרב הנוסעים. בנוסף לכך, גובשה באגף המדידה ברשות הארצית לתח"צ תכנית לניטור פעילות התחבורה הציבורית במשך שנת ההפעלה הראשונה של הקו האדום. זאת, לצורך בחינת האפקטיביות של התכנון המוצע וביצוע התאמות, ככל ואלו יידרשו. **• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** בעניין התחבורה הציבורית נעשית עבודת מטה מול ובהנחיית משרד התחבורה. נת"ע קיבלה על עצמה לבצע הסברה גם בנושאי תחב"צ והוקצו לעניין כשני מליון ₪ מתוך תקציב ההפעלה. מפות התמצאות וקישוריות כבר בביצוע בסיוע נת"א, כמו כן יתבצע קמפיין הסברה לעידוד השימוש המשולב ברכבת הקלה והתחב"צ, לפחות עד שתעמוד לרשות הציבור מערכת רכבות שלמה. **• נתיבי אילון בע"מ** החברה עומדת לרשות משרד התחבורה לכל משימה שתוטל עליה לטובת סיוע להיערכות מיטבית של שירות האוטובוסים להפעלת קו הרק"ל הראשון בגוש דן.
36	מספרי השוואה (benchmark) בין-לאומיים	אומדן העלות של פרויקט הקו הסגול של הרק"ל גבוה ביחס למספרי ההשוואה במדינות אחרות במחירי שנת 2000 ולאחר תקנון אורך הקווים (השפעת המחיר). אומדני עלות הקו הירוק והקו האדום נמצאים בטווח מחירים של מספרי ההשוואה, ועלות הקו הירוק קרובה לגבול העליון של טווח העלויות (כ-94.5%). אומדן עלות הקו הירוק הוא כ-18.3 מיליארד ש"ח (כ-0.47 מיליארד ש"ח לק"מ) במחירי שנת 2000, כ-768	**• משרד האוצר -החשב הכללי** ניתוח האומדנים בכל פרויקטי הרכבת הקלה נעשים בסיוע יועצים מומחים ותוך השוואות לפרויקטים בינלאומיים. עם התקדמות הרכבות הקלות בישראל ההשוואה נעשית גם לפרויקטים בינלאומיים וגם לפרויקטים בישראל (לדוגמא, ניתוח האומדן של רק"ל חיפה נצרת לקח בחשבון גם פרויקטים בינלאומיים וגם את הרכבת הקלה בירושלים ואת הרכבות הקלות בתל אביב). כפי שמצוין גם בדו"ח המבקר חשוב להדגיש ולחדד כי אין פרויקט

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מיליארד ש"ח (כ-0.2 מיליארד ש"ח לק"מ), היה נמוך בכ-5.5% וגבוה בכ-99.4% מערכי המקסימום והמינימום בהתאמה לפי פרויקטים דומים במדינות אחרות; אומדן עלות הקו הסגול הוא כ-11.2 מיליארד ש"ח (0.41 מיליארד ש"ח לק"מ) במחירי 2000, כ-4.69 מיליארד ש"ח (0.17 מיליארד ש"ח לק"מ), היה גבוה בכ-27.8% ובכ-135.9% מערכי המקסימום והמינימום בהתאמה לפי פרויקטים דומים במדינות אחרות. כלומר אומדן הקו הסגול העילי גבוה משמעותית ממספרי ההשוואה במחקר הבנק העולמי. אומדן עלות הקו האדום הוא כ-18.7 מיליארד ש"ח (כ-0.78 מיליארד ש"ח לק"מ) במחירי 2000, כ-7.89 מיליארד ש"ח (0.33 מיליארד ש"ח לק"מ), בטווח העלויות של פרויקטים דומים במדינות אחרות, והיה נמוך בכ-23.2% וגבוה בכ-115.0% מערכי המקסימום והמינימום בהתאמה לפי פרויקטים דומים במדינות אחרות. אומדן עלויות הקו האדום והקו הירוק נמצא בטווח העלויות בהשוואה במחקר הבנק העולמי והוא כ-77% וכ-94% בהתאמה מהעלות המרבית של קבוצת ההשוואה במחקר הבנק העולמי (2010). לעומתם אומדן עלות הקו הסגול גבוהה ב-28% בקירוב מהעלות המרבית במספרי ההשוואה שהם כמיליארד ש"ח (במחירי 2000). בפרויקט הקו האדום, שהוא עתיר תוואי תת-קרקעי (מחצית מהתוואי הוא תת-קרקעי), אומדן עלות הפרויקט נמצא בטווח העלויות בפרויקטים דומים שנבחנו במחקר הבנק העולמי, ואילו אומדן העלות של פרויקט הקו הסגול, שהוא עילי לאורך כל התוואי (למעט שיקוע של כ-1.5 ק"מ וגישור של 1 ק"מ), גבוה בשיעור ניכר מאומדני העלות של פרויקטים דומים במדינות אחרות. בקו הירוק, שיש בו כ-4 ק"מ של תוואי תת-קרקעי, 3 ק"מ שקועים וכ-3 ק"מ גישור, לא נרשמה חריגה בהשוואה	אחד זהה למשנהו ועל כן יש לקחת כל השוואה כאמור כרפרנס (אינדיקציה) בלבד. **• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה ומשרד האוצר עושים שימושים בבנצ'מארק ככל הניתן. עם זאת, השונות בין ובתוך הפרויקטים, אינה מאפשרת לעשות שימוש מלא בנושא האומדנים, כי אלו נקבעים ביחס לתחולות הספציפיות של הפרויקט, לטופוגרפיה ולמורכבות הפרויקט. לדוגמא, בקו הירוק ישנם 4 גשרים מעל כבישים מהירים (כביש 4, איילון, רוקח-נחל הירקון, שיקוע בצומת נמיר) אשר מגדילים את העלויות בצורה משמעותית, גם ביחס למקטע עילי. **• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** החברה סבורה כי ההשוואה אינה נכונה. כדי להשוות בין הפרויקטים, בנוסף למידוד האומדנים למחירי 2000, יש להפחית מאומדן הפרויקטים של נת"ע את רכיבי העלות הבאים אשר אינם נכללים בהשוואה בין פרויקטים: 1. עלויות מע"מ מקומיות (17%) 2. עלויות ניהול, תכנון ויועצים אחרים של הרשות המנהלת (עלויות עקיפות אשר אינן נכללות בעלויות הביצוע הישירות של קבלני הפרויקט) 3. עלויות הפקעות 4. עלויות תוספות שירות תח"צ שאינן קשורות לעלויות ההקמה בהתאם למתודולוגיה זו, האומדנים של שלושת הקווים נמצאים בטווח של עלות הפרויקטים במדינות אחרות.

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לפרויקטים דומים. ממצאים אלה יכולים ללמד על מידת ההבדלים בעלויות הקמת פרויקטים תת-קרקעיים בישראל ופרויקטים עיליים. כלומר, אומדן עלויות ההקמה של פרויקט הרק"ל העילי בגוש דן גבוהה מעלות הקמת פרויקטים דומים במדינות אחרות ועלות הקמת פרויקטי רק"ל מורכבים יותר, שבהם מרכיב תת-קרקעי גדול דומה יותר לעלות הקמתם במדינות אחרות. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לבחון את הפערים בעלויות פרויקטים של רק"ל בתוואי העילי ביחס למדינות אחרות, לבחון כיצד ניתן למזער את הפערים האלה ולהשתמש בניתוח שיבוצע ככלי התומך בהחלטת לגבי חלופות לפרויקטים תחבורתיים עתידיים לרבות בחירת תוואי הקרקע של הפרויקט.	
37	לוחות הזמנים להקמת פרויקטים - השוואה בין-לאומית - הקו האדום - מקרה מבחן - המיני-מטרו של קופנהגן	חברת נת"ע הוקמה ב-1997, כארבע שנים לאחר הקמת החברה המקבילה בדנמרק, אך המועד המשוער של הפעלת הקו האדום צפויה להתרחש יותר מ-20 שנים לאחר מועד הפעלת הקווים בקופנהגן. השוואה נקודתית של לוחות הזמנים להקמה לפרויקט של פרויקט הקו האדום לפרויקט בקופנהגן העלתה כי שלב ההיערכות, התכנון והביצוע של הקו האדום נמשך כ-16 שנים יותר משנמשך הפרויקט המקביל (שאף הוא הראשון מסוגו במדינה שבה הוקם) ועבודות ההקמה בפועל ארכו למעלה משנתיים יותר ממשך העבודות בפועל בפרויקט בקופנהגן. משרד מבקר המדינה ממליץ לנת"ע, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לבחון כיצד ניתן לקצר את תהליכי העבודה, לרבות למול פרויקטים דומים שבוצעו בעולם. בפרט מומלץ לבחון את סיבות השורש לעיכובים בשלב המעבר מהתכנון העקרוני לתכנון	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה, נציגי אג"ת וחשכ"ל וחברת נת"ע הפיקו לקחים רבים מפרויקט הקו האדום, גם באופן התקצוב, גם בלוחות הזמנים לפרויקט, וגם באסטרטגיית הרכש והמכרזים של פרויקטים אחרים כמו רק"ל ירוק, סגול, נופית ואף פרויקט המטרו. נושא קיצור לוחות הזמנים והקטנת עלויות פרויקטים הסעת המונים הינו חלק מרכזי בעבודת המשרד ונציגי הממשלה במהלך קידום הפרויקט. נעשות ישיבות רבות בנושא, ואופן קבלת ההחלטות מושפע מאוד מהרצון לקצר לוחות זמנים ולהקדים מימוש והפעלה של מערכות הסעת המונים מתוך הראייה של התועלת לציבור ולמשק מפרויקטים אלו. חשוב לציין שמועד החלטת הממשלה הוא לאו דווקא מועד תחילת העבודות בפרויקט, אלא הרבה פעמים מהווה יריית פתיחה לקידום הליכי תכנון סטטוטורי בות"ל ורק לאחריהן נערכים לתקצוב הפרויקט (עם החלטת ממשלה נוספת לרוב),

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המפורט ולביצוע בפועל, ולבחון דרכים לצמצום השלב הזה.	קידום תכנון מוקדם ומפורט, מכרזי ביצוע ורק לאחר מכן תחילת עבודות. יחד עם זאת, כחלק מהפקת הלקחים בפרויקט רק"ל הקו האדום, יזם המשרד את קידום חוק המטרו, החלטת הממשלה בנוגע לפרויקט המטרו שאושרה בהסדרים האחרון, וכן החלטת הממשלה לקידום תשתיות שאושרה בממשלה באוגוסט האחרון. כל הנ"ל נועדו לשם הסרת חסמים, טיוב הליכי התיאום והתכנון בין חברות תשתית שונות וגופים שונים בעלות תשתיות לאורך פרויקטי הסעת המונים, יצירת גוף לבירור מחלוקות וכו'. כלים שנועדו לאפשר מימוש מהיר יותר למערכות הסעת המונים אשר הינן בעלות תועלת משקית גדולה. **• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** החברה סבורה כי אין זה נכון ללמוד מהשוואה נקודתית לפרויקט אחד, ובהחלט ייתכן שיש תהליכים, בעיקר של מקבלי החלטות שניתן לשפר. יש לציין כי נת"ע העבירה לידי המבקר סקירה בינלאומית של מעל ל-350 פרויקטים ברחבי העולם של רכבות קלות וכבדות, בניתוח הסקירה ניתן לראות כי לוחות הזמנים של פרויקטי הרכבת הקלה בישראל אינם חריגים ונמצאים בתחום הממוצע. עם זאת, על נת"ע ומדינת ישראל לשאוף להיות מצוינים.
38	לוחות הזמנים להקמת פרויקטים - השוואה בין-לאומית - הקו הסגול	זמן הקמת קו הרק"ל העילי הסגול במטרופולין תל אביב (שמונה שנים) צפוי להיות ארוך במידה רבה מזמן ההקמה של רוב הקווים שנבדקו עם מאפיינים דומים במדינות אחרות, כ-3.7 חודשים לק"מ בקו הסגול בישראל לעומת כ-2.5 חודשים לק"מ בממוצע במדינות אחרות (כ-48% יותר מהממוצע בקווים במדינות אחרות) וזמן ההקמה הוא השלישי הארוך ביותר מתוך שמונה קווים שנבדקו. הזמן הדרוש להקמת פרויקט בתחום רק"ל עילי בישראל ארוך במידה רבה מהמקובל במדינות אחרות לרבות ארה"ב,	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ראו מענה לליקוי 33 לעיל. **• נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ** החברה ביצעה ניתוח השוואתי של פרויקט הקו הסגול ביחס למעל 300 פרויקטים דומים. הממצאים הראו שהקו הסגול נמצא בחציון משכי הזמן שארכו הפרויקטים. יחד עם זאת ההמלצה לבצע תהליכי הפקת לקחים ולבחון אפשרות קיצור זמנים מקובלת.

התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		והפערים עשויים להגיע לעשרות אחוזים (כ-48%), כל זאת כבר בשלב מוקדם יחסית של הפרויקט של הקו הסגול. ממועד החלטתה של הממשלה ועד ההכרזה על הזוכים במכרז לביצוע שלב אינפרא 2 עברו שש שנים, פרק זמן אשר במהלכו הסתיימו מרבית הפרויקטים בהיקף דומה במדינות אחרות. לקראת הרחבת מערכת הסעת ההמונים במטרופולין תל אביב והקמת קווי רק"ל נוספים, וביתר שאת לקראת הקמת קווי המטרו במטרופולין תל אביב, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, משרד האוצר ולנת"ע לבחון את הניסיון הבין-לאומי בהקמת מערכות רק"ל ולהפיק ממנו לקחים שיסייעו בקיצור לוחות הזמנים של השלמת הקו הסגול וקווי רק"ל עיליים עתידיים על מנת להקדים את הפקת התועלת המשקית הנובעת מהפעלת הפרויקט.	חשוב להדגיש - עיכוב הכרזת זוכי המכרז נובע בחלקו מהאיסור שהטיל משרד האוצר על נת"ע לפתיחת מעטפות המכרזים, זאת עקב הדחייה המתמשכת בפינוי כפר שלם שנבעה מפעולות הממשלה מול המפונים.

השירות לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים - ביקורת מעקב

צוות תכנית אב לתחבורה הינו גוף משותף למשרד התחבורה ועיריית ירושלים ותפקידו הוא לגבש תוכניות אסטרטגיות ולקדמן, לפתח מודלים תחבורתיים מתקדמים ולעקוב אחר הגורמים המבצעים את התוכניות שאושרו. הצוות פועל באמצעות **העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני - ירושלים** ומשכך העמותה מבוקרת מרכזית בדוח זה.

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	הליך שיתוף הציבור	עולה כי כשני שלישים (63%) מהמשתמשים בשירותי הרכבת הקלה מרוצים באופן כללי מהנסיעה בה, במידה רבה או במידה רבה מאוד. עוד עולה מהתרשים כי ככל שמשך הנסיעה מתארך, שביעות הרצון הכללית מהנסיעה ברכבת הקלה יורדת: מקרב אלה שנוסעים במשך יותר מ-31 דקות, 33% ציינו כי הם שבעי רצון מהנסיעה רק במידה מועטה או כי אינם שבעי רצון כלל. מקרב הנוסעים במשך 21 עד 30 דקות, רק 14% ציינו כי הם שבעי רצון במידה מועטה או שאינם שבעי רצון כלל. רק 3% מהנוסעים במשך פחות מעשר דקות ציינו כי שביעות הרצון הכללית שלהם מהנסיעה ברכבת הקלה מועטה. עוד עולה כי נקודות התורפה של שביעות הרצון של הנוסעים ברכבת הקלה הן תחושת הביטחון ורמת הצפיפות. עלה כי כמחצית מהנוסעים ציינו כי הם חשים תחושת ביטחון רבה במהלך הנסיעה ברכבת הקלה, 30% ציינו כי תחושת הביטחון שלהם בינונית ו-21% ציינו כי הם חשים תחושת ביטחון מועטה. תחושת הביטחון של הנוסעים בהמתנה בתחנות היא רבה עבור 52% מהנשאלים, בינונית עבור 31% ומועטה עבור 17% מהם. כ-44% מהנוסעים ציינו כי רמת שביעות הרצון שלהם מהצפיפות של הנוסעים בנסיעה היא מועטה, ורק כ-27% מהם ציינו שביעות רצון רבה מרמת הצפיפות בנסיעה ברכבת הקלה. גם עולה כי 60% מנוסעי הרכבת הקלה היו מודעים להחלפת המפעיל שלה. יחד עם זאת, 57% מהם ציינו כי לא היה שינוי (לטובה או לרעה) לאחר החלפת המפעיל. עם זאת, מהתרשים עולה כי 23% סבורים כי אכן היה שינוי	**• העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני – ירושלים** להבנת העמותה אין מדובר בליקוי, שכן מזה מספר שנים צוות תכנית אב לתחבורה עורך באופן שוטף סקרי שביעות רצון ברכבת הקלה . בסקרים אלה פוגשים מספר רב של נוסעים ברכבת הקלה ומקבלים מהם משוב על שלל אלמנטים שמסופים ע"י הרכבת הקלה, לרבות שביעות רצון כללית, שביעות רצון מנוחות הנסיעה, מהצפיפות וכן מתחושת הביטחון של הנוסע. כפי שהובהר למבקר המדינה והודגם בתוצאות הסקר שערך הצוות, רמת שביעות הרצון של נוסעי הרכבת הקלה במדגמים שנערכו (אשר כוללים מספר רב יותר של נדגמים מאלה שנערכו ע"י מבקר המדינה) הוא גבוה למדי כאשר 75% מהנוסעים היו בעלי רמת שביעות רצון גבוהה וגבוהה מאוד מתחושת הביטחון האישי. כמו כן, יצוין כי תחושת הביטחון מושפעת מהמצב הביטחוני במדינה /בעיר ירושלים, ואין זה נושא שבאחריות או בשליטה של צוות תכנית אב לתחבורה. צוות תכנית אב לתחבורה עושה שימוש בתוצאות הסקרים, לומד מהם על מגמות ועל נושאים לשיפור. בהתאם לאמור אין מדובר בליקוי, וההמלצה שניתנה ממילא, כבר מיושמת מזה שנים. **• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** באשר לצפיפות הנוסעים ברכבת הקלה בירושלים נכון לציין כי במסגרת הסכם ה- J-NET, קודם רכש של 114 קרונות חדשים לצד 46 הקיימים. אלו צפויים להיכנס לפעילות בהדרגה החל מיולי 23. כמו כן, למצב הנוכחי ועד לכניסת הקרונות החדשים לתפעול בוצעה השטחת תדירות הנסיעות והיא עומדת על 6 דקות לאורך רוב שעות היום. בנוסף, החל מכניסת חב' כפיר לפעילות גדלה

השירות לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לטובה לאחר החלפת המפעיל. מתוך אותם 23%, כ-46% ציינו כי השירות טוב יותר, כ-29% ציינו כי זמני ההמתנה קצרים יותר וכ-20% ציינו כי ישנו דיוק רב יותר בלוחות הזמנים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולצוות האב לתת את הדעת על נקודת המבט של הציבור המשתמש בשירותי הרכבת הקלה ולשים לב לצרכים שעלו מהליך שיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה בדצמבר 2021 ומהסקרים שביצע צוות האב בדצמבר 2021 ובמרץ 2022. כאמור שביעות רצון נמוכה או נמוכה מאוד מרמת הצפיפות ברכבת הקלה בקרב רבים ממשתמשי הרכבת הקלה עלתה גם בסקרים שקיים צוות האב (בדצמבר 2021 ובמרץ 2022) ועל הצוות לתת את הדעת על נקודת המבט של הציבור המשתמש בשירותי הרכבת הקלה ולפעול להפחתת הצפיפות ברכבת. משרד מבקר המדינה ממליץ לצוות האב לשפר את ערוצי התקשורת בין הציבור למפעיל, לפעול לשיפור התיאום והשילוביות בין האוטובוסים לרק"ל בהתאם לתוצאות הסקרים שהוא ערך, וכן לעקוב אחר נושא שיפור הביטחון של הנוסעים ברק"ל (רכבת קלה), ולפעול על פי הממצאים שיועלו בעניין זה.	תדירות הרק"ל מ-296 נסיעות ביום ל-311 נסיעות ביום. תכנית זו נועדה לספק מענה לצפיפות. באשר לקישוריות תחבורה ציבורית לרכבת הקלה – המשרד מיישם שורת תוספות שירות בעיר ירושלים, הכוללות קווים חדשים ותגבור תדירות, באמצעות מפעילי תחבורה קיימים וחדשים. באשר לממצאי הסקר בהקשר לתחושת ביטחון-נציין כי פעילות הרכבת הקלה מאובטחת.
2	הליך שיתוף הציבור	בהליך שיתוף הציבור שבוצע בביקורת המעקב עלה כי כ-88% מתושבי ירושלים משתמשים ברכבת הקלה, וכ-86% מהם משתמשים ברכבת הקלה בתדירות של לפחות פעם - פעמיים בחודש. עוד עלה בביקורת המעקב כי רוב הנוסעים ברכבת הקלה (63 אחוזים) משתמשים בה לצורך הגעה לעבודה או לצורכי קניות. בביקורת המעקב גם עלה כי כשני שלישים מתושבי ירושלים מרוצים באופן כללי במידה רבה או במידה רבה מאוד מהנסיעה ברכבת הקלה.	**• העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני – ירושלים** ראה מענה לליקוי 1. **• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** באשר לצפיפות הנוסעים ברכבת הקלה בירושלים נכון לציין כי במסגרת הסכם ה- J-NET, קודם רכש של 114 קרונות חדשים לצד 46 הקיימים. אלו צפויים להיכנס לפעילות בהדרגה החל מיולי 23.

השירות לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		יש שביעות רצון גבוהה מהיבטים התפעוליים של הרכבת הקלה כגון עדכונים בזמן אמת, דיוק בלוחות הזמנים וניקיון קרונות הרכבת הקלה ותחזוקתם. נקודות התורפה שעלו מהליך השיתוף הן רמת הצפיפות ברכבת הקלה ותחושת הביטחון של הנוסעים בה - עלה כי כמחצית מהנוסעים ציינו כי הם חשים בטוחים במהלך הנסיעה ברכבת הקלה וההמתנה בתחנותיה; כ-30% ציינו מידה בינונית של תחושת ביטחון וכ-21% ציינו מידה מועטה של תחושת ביטחון. 27% ציינו שביעות רצון רבה מרמת הצפיפות ברכבת הקלה, ואילו 44% ציינו שביעות רצון מועטה מרמת הצפיפות ברכבת. עוד עלה בביקורת המעקב כי צוות האב עורך סקרי שביעות רצון של הנוסעים ברכבת הקלה בירושלים, וכי הסקרים האחרונים נערכו בדצמבר 2021 ובמרץ 2022 (הרבעון האחרון של שנת 2021 והרבעון הראשון של שנת 2022). משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולצוות האב לתת את הדעת על נקודת המבט של הציבור המשתמש בשירותי הרכבת הקלה ולשים לב לצרכים שעלו מהליך שיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה בדצמבר 2021 ומהסקרים שביצע צוות האב בדצמבר 2021 ובמרץ 2022. כאמור שביעות רצון נמוכה או נמוכה מאוד מרמת הצפיפות ברכבת הקלה בקרב רבים ממשתמשי הרכבת הקלה עלתה גם בסקרים שקיים צוות האב (בדצמבר 2021 ובמרץ 2022) ועל הצוות לתת את הדעת על נקודת המבט של הציבור המשתמש בשירותי הרכבת הקלה ולפעול להפחתת הצפיפות ברכבת. משרד מבקר המדינה ממליץ לצוות האב לשפר את ערוצי התקשורת בין הציבור למפעיל, לפעול לשיפור התיאום והשילוביות בין האוטובוסים לרק"ל בהתאם לתוצאות	כמו כן, למצב הנוכחי ועד לכניסת הקרונות החדשים לתפעול בוצעה השטחת תדירות הנסיעות והיא עומדת על 6 דקות לאורך רוב שעות היום. בנוסף, החל מכניסת חב' כפיר לפעילות גדלה תדירות הרק"ל מ-296 נסיעות ביום ל-311 נסיעות ביום. תכנית זו נועדה לספק מענה לצפיפות. באשר לקישוריות תחבורה ציבורית לרכבת הקלה – המשרד מיישם שורת תוספות שירות בעיר ירושלים, הכוללות קווים חדשים ותגבור תדירות, באמצעות מפעילי תחבורה קיימים וחדשים. באשר לממצאי הסקר בהקשר לתחושת ביטחון-נציין כי פעילות הרכבת הקלה מאובטחת.

השירות לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הסקרים שהוא ערך, וכן לעקוב אחר נושא שיפור הביטחון של הנוסעים ברק"ל (רכבת קלה), ולפעול על פי הממצאים שיועלו בעניין זה.	
3	תדירות הנסיעות של הרכבת הקלה	עולה כי ברוב שעות ההפעלה של הרכבת הקלה, בשעות שבין 7:00 ל-19:00, (בתקופה ממאי 2021 עד ספטמבר 2021), תדירות נסיעות הרכבת הממוצעת בפועל חרגה במקצת מהתדירות המתוכננת, והיא נעה בין 6.02 דקות (6 דקות ושנייה אחת בקירוב) ל-6.15 דקות (6 דקות ו-9 שניות); עוד עולה כי בשעות ההפעלה של הרכבת הקלה, בשעות שבין 19:00 ל-20:00, באותה התקופה, תדירות נסיעות הרכבת הממוצעת בפועל הייתה גבוהה מהתדירות המתוכננת של 10 דקות ונעה בין 8.9 דקות (8 דקות ו-54 שניות) ל-9.83 דקות (9 דקות ו-50 שניות בקירוב). עולה גם כי בשעות ההפעלה של הרכבת הקלה בשעות הערב והלילה, בין השעות 20:00 ל-22:00, הייתה התדירות הממוצעת של הרכבת הקלה בפועל בין 10.78 דקות (10 דקות ו-47 שניות בקירוב) ל-12.17 דקות (12 דקות ו-10 שניות בקירוב) והיא הייתה גבוהה יותר מתדירות הרכבת המתוכננת לאותן השעות או חרגה ממנה במקצת, על פני כל חודשי ההפעלה, מאי - ספטמבר 2021. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את ביצוע הנסיעות בפועל של הרכבת הקלה לפי לוחות הזמנים המתוכננים במהלך ימי החול. תדירויות הנסיעה של הרכבת הקלה בפועל כמעט משתוות לתדירויות הנסיעה המתוכננות או אפילו גבוהות מהן על פני רוב שעות ההפעלה. משמעות הדבר היא שיפור במתן השירות לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים ביחס לממצאי הדוח הקודם.	**• העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני – ירושלים** כפי שצוין ע"י מבקר המדינה תדירויות הנסיעה של הרכבת הקלה בפועל כמעט משתוות לתדירויות הנסיעה המתוכננות או אפילו גבוהות מהן על פני רוב שעות ההפעלה. משמעות הדבר היא שיפור במתן השירות לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים ביחס לממצאי הדוח הקודם. **• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בסעיף 75 בדוח, המבקר מציין לחיוב את ביצוע הנסיעות בפועל של הרכבת הקלה לפי לוחות הזמנים המתוכננים וטוען שהתדירויות בפועל כמעט משתוות למתוכנן ואפילו עולות עליהן. משמעות הדבר שיפור במתן השירות לנוסעים ביחס לדוח הקודם. יצוין כי הזכיין נמדד מידי חודש ונקנס בהתאם, במקרה של הימצאות חריגות שלא עומדות בתנאי ההסכם.

השירות לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
4	תדירות הנסיעות של הרכבת הקלה	עולה כי מספר הנסיעות הממוצע היומי בפועל ברכבת הקלה בימי חול ללא ימי חמישי נע במהלך החודשים יוני עד ספטמבר 2021 בין 295 ל-306 נסיעות, לעומת 307 נסיעות מתוכננות. שיעור החריגה ממספר הנסיעות המתוכנן נע בין 0.33% ל-3.91%. בימי חמישי בחודשים יולי ואוגוסט, שבהם הופעלו גם קווי לילה, היה מספר הנסיעות היומי הממוצע בפועל ברכבת הקלה 311 ו-313, בהתאמה, לעומת 319 נסיעות מתוכננות. שיעור החריגה היה 2.51% ו-1.89%, בהתאמה. עם זאת, חלה מגמת שיפור במספר הנסיעות היומיות בפועל בימי חול בהשוואה למספר הנסיעות המתוכננות שנקבעו בהסכם הזיכיון החדש ובתוכנית הפעלה מאושרת מאפריל 2021. כך, עלה כי בתקופה ממאי 2021 ועד ספטמבר 2021, הפער בין הנסיעות היומיות המתוכננות בימי חול, לבין מספר הנסיעות שלא בוצעו בפועל ירד מ-21 נסיעות שלא בוצעו בחודש מאי 2021 לבין נסיעה אחת שלא בוצעה בחודש ספטמבר 2021 (לא כולל קווי לילה בימי חמישי בחודשים יולי ואוגוסט 2021); כשבימי חמישי עם קווי לילה בחודשים יולי ואוגוסט 2021 מספר הנסיעות היומיות שלא בוצעו נע בין שש נסיעות לשמונה נסיעות. עוד עולה כי חלה מגמת שיפור במספר הנסיעות ובשיעור הביצוע של הנסיעות ברכבת הקלה בחודשים מאי עד ספטמבר 2021. עולה כי מספר הנסיעות החלקיות שבוצעו בפועל ומספר הנסיעות שבוטלו ירד מ-878 נסיעות בחודש מאי 2021 (המהוות כ-11.2% מסך הנסיעות המתוכננות בחודש זה) ל-23 נסיעות בחודש ספטמבר 2021 (המהוות כ-0.4% מסך הנסיעות המתוכננות בחודש זה). משרד מבקר המדינה ממליץ לצוות האב ולמשרד התחבורה לפעול, ולאכוף על הזכיין הנוכחי, במידת	**• העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני – ירושלים** כפי שנכתב במענה לליקוי 3 לעיל, אין מדובר בליקוי. כמו כן ההמלצה אינה מובנת לאור העובדה כי צוות תכנית אב לתחבורה מפקח באופן שוטף אחר מדד הדיוק של הזכיין, לרבות עמידה בלוחות זמנים, איחורים וביטולי נסיעות, הקדמת נסיעות, שמירה על תדירות באמצע הקו וביצוע נסיעות אחרונות. כפי שאף הבהיר המבקר, הצוות אף נותן לזכיין קנסות במידה והזכיין אינו עומד בדרישות. **• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בסעיף 75 המבקר מציין לחיוב את ביצוע הנסיעות בפועל של הרכבת הקלה לפי לוחות הזמנים המתוכננים וטוען שהתדירויות בפועל כמעט משתוות למתוכנן ואפילו עולות עליהן. משמעות הדבר שיפור במתן השירות לנוסעים ביחס לדוח הקודם. יצוין כי הזכיין נמדד מידי חודש ונקנס בהתאם, במקרה של הימצאות חריגות שלא עומדות בתנאי ההסכם.

השירות לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הצורך, את כל הנדרש לשמירה על שיעורי ביצוע גבוהים של נסיעות לאורך כל השנה. על ידי כך ישופר השירות למשתמשי הרכבת הקלה בירושלים.	
5	תדירות הנסיעות של הרכבת הקלה	בביקורת המעקב עלה כי מספר הנסיעות היומיות המתוכננות של הרכבת הקלה, בימי חול, גדל מ-296 (לפי תוכנית שטוחה משנת 2015 שהייתה נכונה גם בשנת 2017), כשמספר הנוסעים הממוצע בימי חול (א' - ה'), בשנת 2017, היה כ-153,300, ל-307 (לפי תוכנית מאושרת בשנת 2021), כשמספר הנוסעים הממוצע בימי חול, באותה השנה, היה כ-129,470; נתונים אלה משקפים עלייה של כ-3.7% במספר הנסיעות המתוכננות של הרכבת הקלה בין שנת 2017 לשנת 2021, כשבמקביל מספר הנוסעים הממוצע בימי חול ירד בשיעור של כ-15.5%, בין אותן השנים. עוד עלה בביקורת המעקב כי מספר הנסיעות היומיות בפועל בימי חול שלא בוצעו, בחודשים מאי - ספטמבר 2021 נע בין נסיעה אחת ל-21 נסיעות. בביקורת המעקב גם עלה כי שיעור העמידה של הזכיין הנוכחי בתדירות המתוכננת של הרכבת הקלה בירושלים (6 דקות), בימי חול, בין השעות 7:00 ל-19:00, נעה בין 97.5% ל-99.7%. בביקורת המעקב גם עלה כי תדירות הנסיעה הממוצעת בימי חול ברוב שעות ההפעלה של הרכבת הקלה, בשעות שבין 7:00 ל-19:00, בחודשים מאי - ספטמבר 2021, הייתה זהה בקירוב לתדירות המתוכננת, ועמדה על כשש דקות. בביקורת מעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה רבה.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** המבקר מציין לחיוב את ביצוע הנסיעות בפועל של הרכבת הקלה לפי לוחות הזמנים המתוכננים וטוען שהתדירויות בפועל כמעט משתוות למתוכנן ואפילו עולות עליהן. משמעות הדבר שיפור במתן השירות לנוסעים ביחס לדוח הקודם.
6	מנגנון הקנסות על האיחורים	עולות המסקנות הבאות: 1. מדד דיוק העמידה בלוח הזמנים המתייחס לאיחורים הקלים היה מעל סף רמת הנורמה של 97% שנקבעה לו בכל חודשי ההפעלה,	**• העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני – ירושלים** כפי שנכתב ע"י המבקר, חלה עלייה ברמת הדיוק של הזכיין החדש אומנם בחודשי ההפעלה הראשונים היו חבלי לידה שגרמו

השירות לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		וערכו בפועל נע באותם החודשים בין 99.69% ל-100%; 2. מדד דיוק העמידה בלוח הזמנים המתייחס לאיחורים לתחנות אמצע המסלול היה מעל סף רמת הנורמה של 85% שנקבעה לו בארבעה חודשים מתוך השישה, ובמהלך החודשים שנבדקו נע ערכו בין 81% ל-92%; 3. במדד דיוק העמידה בלוחות הזמנים המתייחס לאיחורים הכבדים היו חריגות בכול החודשים אפריל עד אוגוסט 2021 וחריגות משמעותיות בחודשים אפריל ומאי, וערכו בפועל בחודשים אלה היה 51% ו-41.6%, בהתאמה, כששיעור החריגה מרמת הנורמה שנקבעה (96%) נע בין 45 נקודות אחוז לבין 54.4 נקודות אחוז. כלומר, בתחילת ההפעלה של הרכבת הקלה, בחודשים אפריל (חצי חודש בלבד) עד אוגוסט 2021, היו איחורים כבדים רבים של הרכבת הקלה ורמת הדיוק חרגה מרמת הנורמה; וממילא הזכיין החדש לא עמד בלוח הזמנים שנקבע בתוכנית מאושרת באפריל 2021, ובהסכם הזיכיון החדש 2021. יצוין כי גם עולה כי חלה מגמת שיפור ברמת הדיוק המתייחסת לאיחורים כבדים ובחודש ספטמבר 2021 רמת הדיוק בפועל הייתה לראשונה גבוה מרמת הנורמה.	לאיחורים ורמת דיוק שאינה עומדת בדרישות. ואולם במעלה הדרך, הזכיין שיפר את הביצועים שלו, ובמידה ולא עמד בדרישות החוזיות הוא נקנס ע"י המדינה. לעניין זה ראוי לציין כי אופן ההתחשבנות עם הזכיין הנוכחי מושתת על ביצועי ק"מ מסחרי (תשלום הסובסידיה נגזר מהיקף הק"מ המסחרי שהזכיין ביצע) ולפיכך לזכיין אינטרס אינהרנטי להימנע מביטולי נסיעה ולהתאושש במהירות מאירועים חריגים, על מנת להימנע מהפסדים כלכליים כפולים (קנסות + פגיעה בסובסידיה). **• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** המבקר מציין לחיוב את ביצוע הנסיעות בפועל של הרכבת הקלה לפי לוחות הזמנים המתוכננים וטוען שהתדירויות בפועל כמעט משתוות למתוכנן ואפילו עולות עליהן. משמעות הדבר שיפור במתן השירות לנוסעים ביחס לדוח הקודם.
7	מנגנון הקנסות על האיחורים	בביקורת המעקב עלה כי נקבעו שלושה מדדים לחריגות הרכבת הקלה מלוחות הזמנים, וכי חריגה מערכי הסף שהוגדרו להם אכן גורמת להשתת קנסות על הזכיין. עוד עלה בביקורת המעקב כי בתחילת ההפעלה של הרכבת הקלה, בחודשים אפריל (חצי חודש בלבד) עד אוגוסט 2021, היו איחורים כבדים רבים של הרכבת הקלה ורמת הדיוק חרגה מרמת הנורמה. בביקורת המעקב גם עלה כי ערכי המדדים וגובה הקנסות מחושבים על פי בסיס חודשי ולא על בסיס שנתי כפי שנקבע עם הזכיין הקודם וכי מבוצע	**• העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני – ירושלים** ההמלצה כבר מיושמת ע"י צוות תכנית אב לתחבורה, בשים לב לאמור לעיל לפיו לזכיין אינטרס אינהרנטי להימנע מביטולי נסיעה ולהתאושש מהר מאירועים, על מנת להימנע מהפסדים כלכליים כפולים (קנסות + פגיעה בסובסידיה). הדבר אף הופק כלקח והוטמע בפועל, במנגנונים שבהסכם הזיכיון הנוכחי. **• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** הזכיין נמדד מידי חודש ונקנס בהתאם, במקרה של הימצאות חריגות שלא עומדות בתנאי ההסכם.

השירות לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		קיזוז אוטומטי של גובה הקנסות מהכנסות הזכיין. בביקורת מעקב עלה כי הליקוי תוקן באופן מלא. משרד מבקר המדינה ממליץ לצוות האב ולמשרד התחבורה להפיק לקחים מכך, ובעת החלפת זכיינים יוודא שהזכיין הנכנס יעמוד בלוח זמנים שנקבע כבר בתחילת מועד ההפעלה שלו של הרכבת הקלה. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה לפעול מול הזכיין לצמצום משך הזמן של התאוששות מאירועים הגורמים לשיבושים בטיב השירות, ככל האפשר.	
8	משכי הנסיעה של הרכבת הקלה	בביקורת המעקב עלה כי משך הסבב הממוצע הכולל (הלוך וחזור) של הרכבת הקלה בירושלים בקו האדום השתפר לעומת משך הסבב הממוצע הכולל במהלך תקופת הביקורת הקודמת (דצמבר 2017 עד אפריל 2018, להלן - תקופת הביקורת הקודמת) וגם לעומת משך הסבב הממוצע הכולל אשר נבדק בשנת 2012 (כ-98.6 דקות). בחודשים יוני - אוגוסט 2021 היה משך הסבב הממוצע הכולל כ-87.5 דקות; לעומת כ-93 דקות במהלך תקופת הביקורת הקודמת. יוצא מכאן, כי משך הסבב הכולל במהלך חודשים יוני - אוגוסט 2021 התקצר בכ-5.5 דקות לעומת תקופת הביקורת הקודמת. עם זאת, עלה כי משך זמן זה גבוה בכ-10 דקות מזמן הסבב הכולל שנקבע בהסכם הזיכיון הקודם - 78 דקות. עוד עלה בביקורת המעקב כי בהסכם הזיכיון החדש לא נקבע פרק זמן אופטימלי ומחייב למשך הנסיעה של הרכבת הקלה מקצה אחד לקצה שני כפי שנקבע בהסכם הזיכיון הקודם. בביקורת מעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה רבה. משרד מבקר המדינה מציין את השיפור שחל במשך הסבב הכולל של הרכבת הקלה במסלולה בקו האדום הקיים במהלך תקופת הביקורת הנוכחית וממליץ	**• העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני – ירושלים** זמן הסבב בהסכם הזיכיון עם חברת סיטיפס אינו מחייב את הזכיין המקומי ו/או את המדינה. המדינה הגדירה לזכיין תדירות שעליו לעמוד בה וכן אישרה לו את התכנית התפעולית הכוללת את זמן הנסיעה, זמן עצירה בתחנות לאיסוף/הורדת נוסעים וזמן העצירה בטרמינלים (=זמן סבב). היות וזמן הסבב שהציע הזכיין הנוכחי תואם את הערכות המדינה ואושר על ידה, אין מדובר בליקוי. קיצור זמן הסבב פירושו עצירה קצרה יותר בתחנות לצורך העלאה והורדת נוסעים – משמע פגיעה בנוסעים. לפיכך אין ברצון צוות האב להפחית את זמן הנסיעה ברכבת כפי שהוא קיים כיום בין תחנת המוצא לתחנת היעד. יובהר כי המלצת המבקר מיושמת מזה מספר שנים, וצוות תכנית אב לתחבורה מנטר באופן שוטף ושיטתי את זמני הסבב תוך שמירה על רמת השירות לציבור, ומניעת פגיעה בציבור ע"י הפחתת זמני העצירה בתחנות מעבר לצורך. **• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** התכנית התפעולית שהגיש המפעיל כללה את זמן הסבב ופרמטרים תפעוליים נוספים. התכנית אושרה על ידי המשרד כיוון שעמדה בתדירות הנדרשת.

השירות לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		למשרד התחבורה להמשיך לפעול לקיצור משכי הנסיעה של הנוסעים ברכבת הקלה בירושלים לשם מתן שירות טוב יותר על ידי הזכיין החדש לאותם משתמשי התחבורה הציבורית אשר נוסעים ברכבת הקלה. עוד מומלץ לבחון הצבת פרק זמן אופטימלי ומחייב לזכיין בקווים השונים של משך הסבב ברכבת הקלה (הקיימים ועתידיים) ולבצע מדידה באופן עיתי לשם בחינת טיב השירות הניתן לציבור באופן שוטף.	במהלך השנים בוצעו מהלכים שונים לצמצום זמן הנסיעה ובהם אופטימיזציה של מערכת ההעדפה, שיפור הצמתים, בקרה על זמני הנסיעה וכן שינוי בלוחות הזמנים של הרכבת, באמצעות התכנית השטוחה. מהלכים אלו הביאו לשיפור בזמן הנסיעה.
9	רמת הצפיפות של הנוסעים בקרונות הרכבת הקלה	בביקורת המעקב עלה כי למרות שבנספח 4 של המפרט למדידת ביצועים של הזכיין נקבעו שני פרמטרים לבדיקה של רמת הצפיפות של הנוסעים בקרונות - 2.34 ו-2.75 נוסעים למטר מרובע - בפועל צוות האב בודק חריגות מהפרמטר השני - 2.75 - אשר חריגה ממנו היא אחד התנאים המצטברים להגשת תוכנית התאוששות על ידי הזכיין הנוכחי. הצוות לא בודק את העמידה בפרמטר 2.34 - אשר למעשה מייצג את רמת הצפיפות המרבית שבה הנוסעים חשים בנוח בכל קרון וקרון ביום-יום, ואת רמת הנוחות הנדרשת לנוסעים אשר משתמשים בשירותי הרכבת הקלה.	**• העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני – ירושלים** הסכם הזיכיון קבע 2 מדדי לרמת הצפיפות: האחד – רמת נוחות = 2.34 נוסעים למ"ר השני- רמת צפיפות = 2.75 נוסעים למ"ר רמת הנוחות היא ערך רצוי בלבד ואי עמידה בו אינה כרוכה בקנסות. לעומת זאת רמת הצפיפות היא ערך מחייב ויחד עם קריטריונים ותנאים נוספים הקבועים בהסכם היא יכולה להוביל לאכיפה ונקיטת פעולות, לרבות הגשת תכנית התאוששות והכל בהתאם לתנאי ההסכם.
10	רמת הצפיפות של הנוסעים בקרונות הרכבת הקלה - הגשת תוכנית לניהול רמת הצפיפות של הנוסעים	ממסמכי צוות האב עולה כי תוכנית כזאת (לניהול סף רמת הצפיפות) לא נמצאה במסמכים ובחומרים שהגיש הזכיין הנוכחי לצוות האב, ולא הייתה פנייה לזכיין כדי לקבלה למרות שהדבר נדרש על פי תנאי הסכם הזיכיון החדש.	**• העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני – ירושלים** הביקורת מקובלת והצוות פעל בהתאם, כתוצאה מכך הזכיין העביר לאישור המדינה תכנית לניהול הצפיפות, וקיבל את הערות המדינה לגבי התכנית שהגיש.

השירות לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
11	רמת הצפיפות של הנוסעים בקרונות הרכבת הקלה - נתונים על הצפיפות בפועל בקרונות	עולה כי בחודש ספטמבר 2021 נמדד מספר הנוסעים הגדול ביותר בשעות 14:00 - 16:00 לכיוון תחנת חיל האוויר - 463 נוסעים. בחודש זה נמדד גם מספר הנוסעים הגדול ביותר בשעות 14:00 - 15:00 לכיוון תחנת הר הרצל - 459 נוסעים. בין השעות 13:00 - 17:00 נמדד המספר המרבי של נוסעים, מעל 400, בשני הכיוונים. עוד עולה מחישובים שערך משרד מבקר המדינה על פי נתונים של צוות האב כי מספר נוסעים מעל כ-320, שהוא מספר הנוסעים המרבי המותר הרגיל (על פי מדד של 2.34 נוסעים עומדים למ"ר כשכל כיסאות הישיבה תפוסים), מהווה פגיעה ברמת הנוחות של הנוסעים ברכבת הקלה; ולמעשה מהווה הפרה של רף הצפיפות המרבית לפי מדד זה שנקבע בהסכם הזיכיון החדש, בלי שהוגשה תוכנית לניהול רמת הצפיפות, בתקופת ביקורת המעקב (אוגוסט 2021 עד ינואר 2022), כפי שנקבע בנספח 4 להסכם. יצוין כי לאחר מועד סיום ביקורת המעקב ולאחר פניית צוות האב לזכיין הנוכחי, התקבלה מהזכיין תוכנית לניהול רמת הצפיפות והיא נמצאת בשלבי בדיקה על ידי צוות האב. בנוסף גם עולה כי ברוב המוחלט של המדידות של מספר הנוסעים המרבי, לפי חלוקה לשעות, בספטמבר 2021, מספר הנוסעים היה מעל כ-320 נוסעים. גם עולה כי מספר הנוסעים המרבי שנמדד, לפי חלוקה לשעות (בין השעות 11:00 ל-18:00), בספטמבר 2021, ברוב המקרים, היה גם מעל 356 נוסעים, שמהווה גם הפרה לפי מדד של 2.75 נוסעים עומדים למ"ר כשכל כיסאות הישיבה תפוסים, ומהווה למעשה את אחד הקריטריונים שעל פיהם הזכיין הנוכחי צריך להגיש תכנית התאוששות.	**• העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני – ירושלים** מדד הצפיפות בנספח הKPI להסכם עם הזכיין קובע מספר קריטריונים שעמידה בהם תביא את הזכיין להגשת תכנית לשיפור הצפיפות. רמת צפיפות של 2.75 נוסעים למ"ר, מהווה אחד הקריטריונים, ואי עמידה במדד זה לבדו אינה מחייבת בנקיטת האמצעים כנגד הזכיין.

השירות לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
12	רמת הצפיפות של הנוסעים בקרונות הרכבת הקלה - נתונים על הצפיפות בפועל בקרונות	עולה כי בחודשים יולי - ספטמבר 2021 היה עומס הנוסעים לכיוון חיל אוויר גדול, ברוב השעות, מעומס הנוסעים לכיוון הר הרצל. באותם החודשים נמדדו מספרי הנוסעים הגדולים ביותר לאותו הכיוון - 474, 474 ו-463 בהתאמה. עוד עולה כי העומס בשעות 15:00 - 17:00 גדול מהעומס בשעות 17:00 - 18:00 בשני הכיוונים, ברוב הפעמים. גם עולה כי ברוב המדידות של מספר הנוסעים המרבי, בין השעות 14:00 - 18:00, לשני הכיוונים, בתקופה יוני - ספטמבר 2021, היה מספר הנוסעים מעל 356 נוסעים, וממילא גם היה מעל 320 נוסעים, דבר המהווה פגיעה ברמת הנוחות של המשתמשים ברכבת הקלה בירושלים, לפי תנאי ההסכם הזיכיון החדש.	**• העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני – ירושלים** מדד הצפיפות בנספח הKPI להסכם עם הזכיין קובע מספר קריטריונים שעמידה בהם תביא את הזכיין להגשת תכנית לשיפור הצפיפות. רמת צפיפות של 2.75 נוסעים למ"ר, מהווה אחד הקריטריונים, ואי עמידה במדד זה לבדו אינה מחייבת בנקיטת האמצעים כנגד הזכיין. **• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** באשר לצפיפות הנוסעים ברכבת הקלה בירושלים נכון לציין כי במסגרת הסכם ה- J-NET, קודם רכש של 114 קרונות חדשים לצד 46 הקיימים. אלו צפויים להיכנס לפעילות בהדרגה החל מיולי 23. כמו כן, למצב הנוכחי ועד לכניסת הקרונות החדשים לתפעול בוצעה השטחה תדירות הנסיעות והיא עומדת על 6 דקות לאורך רוב שעות היום. כמו כן, החל מכניסת חב' כפיר לפעילות גדלה תדירות הרק"ל מ-296 נסיעות ביום ל-311 נסיעות ביום. תכנית זו נועדה לספק מענה לצפיפות.
13	רמת הצפיפות של הנוסעים בקרונות הרכבת הקלה - נתונים על הצפיפות בפועל בקרונות	בביקורת המעקב עלה כי אומנם צוות האב עוקב אחרי מספר הנוסעים בדוחות החודשיים שהוא מכין, אך נתון זה מוצג כמספר מוחלט בלבד (מספר הנוסעים ברכבת הקלה), ואין הפרדה בין מספר הנוסעים במצב ישיבה לבין מספר הנוסעים במצב עמידה. כמו כן, הנתונים אינם מאפשרים להתייחס לשני הפרמטרים שנקבעו בהסכם הזיכיון החדש: 2.34 נוסעים עומדים למ"ר ו-2.75 נוסעים למ"ר, ולכן אי אפשר לדעת אם באותן השעות שהוצגו בדוחות החודשיים תאמה רמת הצפיפות של הנוסעים ברכבת הקלה לנורמה שנקבעה בהסכם הזיכיון החדש או חרגה ממנה. בביקורת המעקב גם עלה כי הזכיין הנוכחי לא מפרסם באתר האינטרנט שלו מידע על רמת הצפיפות של הנוסעים בקרונות בשעות שונות במהלך היום, בזמני	**• העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני – ירושלים** כפי שנכתב בדוח, הליקוי תוקן והזכיין מפרסם באתר האינטרנט שלו את המידע אודות הצפיפות כנדרש. **• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** הליקוי תוקן.

השירות לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ההפעלה של הרכבת הקלה בירושלים כנדרש בהסכם. עם זאת, לאחר מועד סיום הביקורת המעקב (ינואר 2022), ובעקבות בדיקה נוספת שערך משרד מבקר המדינה בחודש אפריל 2022, החל הזכיין הנוכחי לפרסם באתר האינטרנט שלו את המידע כנדרש.	
14	רמת הצפיפות של הנוסעים בקרונות הרכבת הקלה - עמדת הציבור	ביקורת המעקב העלתה כי צוות האב לתחבורה החל לעקוב בצורה סדורה אחרי הצפיפות ברכבות. עם זאת, מדידת העמידה במדדי הצפיפות עדיין חלקית, ולפי חישובים שערך משרד מבקר המדינה, על פי נתונים של צוות האב, ברוב המדידות (בחודשים יוני עד ספטמבר 2021) מספר הנוסעים המרבי ברכבת הקלה בירושלים, הוא מעל 356 נוסעים (לפי 2.75 נוסעים עומדים למ"ר כשכל הכיסאות הישיבה תפוסים) וממילא הוא גם מעל 320 נוסעים (לפי 2.34 נוסעים עומדים למ"ר כשכל הכיסאות הישיבה תפוסים), ולמעשה מספר נוסעים זה הוא מעל הרף המרבי שנקבע בתנאי ההסכם הזיכיון החדש. בעקבות הביקורת הזכיין הנוכחי הגיש לצוות האב תוכנית לניהול סף רמת הצפיפות בקרונות, ובהתאם לתשובת צוות האב למשרד מבקר המדינה מאפריל 2022 היא נמצאת בשלבי הבדיקה. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה. משרד מבקר המדינה ממליץ לצוות האב לבדוק ולאשר את התוכנית לניהול רמת הסף של צפיפות הנוסעים ברכבת הקלה, שאותה הגיש הזכיין הנוכחי לאחר תום מועד סיום ביקורת המעקב. כן ממליץ משרד מבקר המדינה לקבל ולאשר, במידת הצורך, את תוכנית ההתאוששות שעל הזכיין להגיש בעת שמספר הנוסעים ברכבת הקלה בירושלים עולה על 356 נוסעים, ובהתקיים תנאים נוספים, כפי שנקבע על פי תנאי הסכם הזיכיון החדש. כמו כן, על צוות אב	**• העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני – ירושלים** כפי שצוין , הזכיין העביר תכנית לניהול הצפיפות. למדינה היו הערות על תכנית זו והן נשלחו לזכיין לצורך תיקון התכנית ושיפורה. יובהר כי המדינה עוקבת באופן שוטף וכנדרש אחר רמת הצפיפות ברכבת, וככל שיתאפשר בעתיד מבחינת צי הרכבות הקיים לתפעול, היא תאפשר לזכיין הגדלת התדירות לטובת השירות לנוסעים.

השירות לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		להמשיך לפעול להקטנת רמת הצפיפות ברכבות עקב השפעת משתנה זה על חוויית הנסיעה ועל איכות השירות לנוסע.	
15	בקרה על רמת הצפיפות של הנוסעים ברכבת הקלה	בביקורת המעקב עלה כי רמת הבקרה שמבצע צוות האב בפועל על רמת הצפיפות של הנוסעים ברכבת הקלה הוא על בסיס חודשי ולפי חלוקה לשעות, ומכליל את הנתונים על רמת הצפיפות של הנוסעים ברכבת הקלה בדוחות מדדי שירות שהוא מכין על בסיס חודשי. הדבר מהווה שיפור ניכר לעומת הממצא שנמצא במהלך תקופת הביקורת הקודמת (דצמבר 2017 - אפריל 2018), כי יחידת המהנדס (צוות האב) בודקת מפעם לפעם את רמת הצפיפות של הנוסעים ברכבת הקלה ולא בצורה סדורה, ולא מכלילה את הנתונים על רמת הצפיפות של הנוסעים ברכבת הקלה בדוחות השירות שהיא הכינה והגישה למינהלה. עם זאת, כאמור בתשובת צוות האב, התוכנית לניהול הצפיפות טרם אושרה על ידי צוות האב והיא נמצאת בבדיקה. בביקורת מעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה רבה.	
16	פניות (תלונות) הציבור - טיפול משרד התחבורה בפניות הציבור	עולה כי רוב פניות הציבור שהוגשו מינואר 2019 ועד לאפריל 2021 היו קשורות לתדירות הרכבת ולהתנהגות נהגי הרכבת הקלה והפקחים מטעם הזכיין הקודם. כ-59% (94 מתוך 160) מסך פניות הציבור באותה התקופה עסקו בנושאים אלה. עוד עולה כי בחודשים נובמבר 2019 - ספטמבר 2020 (11 חודשים) חלה ירידה בשיעור של כ-36.92% בסך פניות הציבור לעומת החודשים ינואר - אוקטובר 2019 (עשרה חודשים), אבל בחודשים אוקטובר 2020 - אפריל 2021 (שבעה חודשים) חלה עליה בשיעור של כ-31.71% בסך פניות הציבור לעומת	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** הזכיין נבדק מידי חודש על שירות הלקוחות שהוא מספק לנוסעים- שעות פעילות המוקד הטלפוני (מעל 45 שניות נחשב כחריגה), זמן מענה לטלפוני ותכון שיחה (מהימנות, אדיבות ושפה).

השירות לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		חודשים ינואר - אוקטובר 2019 (עשרה חודשים), למרות שתקופה זו קצרה בשלושה חודשים מהקודמת לה. יצוין כי בשנת 2020 פרצה בישראל מגפת הקורונה שהשפיעה על היקף התעבורה בתקופות מסוימות בזמן המגפה.	
17	פניות (תלונות) הציבור - טיפול צוות האב בפניות הציבור	בביקורת המעקב עלה כי צוות האב מציג במסגרת הדוחות החודשיים שלו, דיווח על כמות הפניות של הציבור למרכז השירות של הזכיין, אם זה באמצעות פניות בטלפון או באמצעות פניות בכתב, ומסווג אותם לפי נושאים. עוד עלה בביקורת המעקב כי צוות האב לא מתייחס במסגרת הדוחות החודשיים שלו, לפניות הציבור בנושא הרכבת הקלה, שהופנו למשרד התחבורה ולעיריית ירושלים. עוד עלה כי צוות האב מתבסס על דיווח הזכיין בנוגע לפניות הציבור המתקבלות במרכז השירות ואינו פועל באמצעות שיטת "לקוח סמוי" כדי לעמוד על רמת השירות באופן עצמאי. משרד מבקר המדינה ממליץ לצוות האב ולמשרד התחבורה לעקוב אחר הטיפול המיטבי של הזכיין בפניות הציבור במרכז השירות שלו, לשלב בנתוניו את הפניות המתקבלות במשרד התחבורה ובעיריית ירושלים, וכן לבחון שילוב ביקורת "לקוח סמוי" מטעמם, על מנת לוודא את הטיפול של הזכיין בפניות הציבור לצד בחינת דיווחי הזכיין. במידת הצורך, יעלו מול הזכיין את הצורך לשפר את המענה לפונים.	**• העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני – ירושלים** הדוחות החודשיים שמוציא צוות תכנית אב לתחבורה בעניין תפעול הרכבת הקלה כוללות ניתוח של פניות הציבור שמתקבלות אצל הזכיין וכן ממשרד התחבורה. בסך הכל למשרד התחבורה מגיעות בין 3 ל-6 תלונות בחודש בעניין פעילות הרכבת הקלה. לעניין עיריית ירושלים, כל תלונה שמגיעה (כתלונה 1 בחודש) מופנית למשרד התחבורה אשר משיב עליה ישירות. לעניין הצעת המבקר לביצוע "לקוח סמוי" במרכז השירות, הרי כפי שנכתב ע"י המבקר, הצוות קיבל את המלצת המבקר ומבצע בקרה סמויה באופן שוטף על מרכז השירות של הזכיין. **• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** הזכיין נבדק מידי חודש על שירות הלקוחות שהוא מספק לנוסעים- שעות פעילות המוקד הטלפוני (מעל 45 שניות נחשב כחריגה), זמן מענה לטלפוני ותכון שיחה (מהימנות, אדיבות ושפה).
18	נגישות המידע באתר, תשלום באמצעות יישומוני	עלה כי אתר האינטרנט של הרכבת הקלה בירושלים, אותו מפעיל הזכיין הנוכחי, נגיש לציבור בשפות עברית, ערבית ואנגלית; כי ניתן לשלם עבור הנסיעה ברכבת הקלה באמצעות יישומוני תשלום בתחבורה הציבורית (לפחות בשניים מהם לאחר מועד סיום	**• העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני – ירושלים** צוות האב סבור שאין מדובר בליקוי, הזכיין מפעיל אתר אינטרנט מקיף ב-3 שפות. האתר עומד בדרישות החוזיות ובדרישות הנגישות.

השירות לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	תשלום ונגישות המתקנים של הרכבת הקלה	הביקורת); וכי קיימים הסדרי נגישות לאנשים עם מוגבלות בתחנות הרכבת הקלה ובתוך הקרונות. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולצוות האב לבחון את הצורך של נגישות הציבור לשפות נוספות באתר האינטרנט של הרכבת הקלה; ובהתאם לצורך, להורות לזכיין הנוכחי לשפר את אתר האינטרנט של הרכבת הקלה על מנת שיהיה נגיש לציבור בשפות נוספות.	ההחלטה לחייב את הזכיין לספק מידע בשלוש שפות התקבלה לאחר בחינת הנושא והצוות לא רואה נסיבות המצדיקות בחינה מחודשת של הנושא. מה עוד שהדבר אינו נדרש על פי חוק ועומד בניגוד לדרישות הסכם הזיכיון. **• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** הזכיין עומד בדרישות החוק. למשרד לא מוכרות פניות ציבור שהתקבלו בנושא.
19	התאמת מכשירי הכרטוס והתיקוף לדרישות הסכם הזיכיון	בביקורת המעקב עלה כי מערכות הכרטוס והתיקוף הקיימות בתחנות של הרכבת הקלה (23 במספר) עברו שדרוג (שדרוג של תוכנה) על ידי הזכיין הקודם; ושדרוג נוסף של מערכות הכרטוס והתיקוף אמור להתבצע על ידי הזכיין הנוכחי יחד עם הכנסת הקרונות החדשים שיירכשו על ידו וייכנסו לשירות הרכבת הקלה בקו האדום המורחב. כל המהלך הזה אמור להתבצע עד למחצית שנת 2023, אז אמורה להתחיל הפעלת הקו האדום המורחב. בביקורת מעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה רבה.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** הליקוי תוקן , ומכשירי כרטוס חדשים מוצבים בהדרגה.
20	מסירת נתוני זמן אמת למשרד התחבורה ולשימוש הנוסעים	בביקורת המעקב עלה כי בהסכם הזיכיון החדש נקבע כי הזכיין ימסור נתונים בזמן אמת למשרד התחבורה וכי השלמת המהלך צפויה להתבצע עד מחצית שנת 2023. נכון למועד סיום ביקורת המעקב, הנתונים לא מועברים בזמן אמת למשרד התחבורה. יחד עם זאת יצוין, כי במרכזי הדיפו הקיימים אפשר לראות נתונים אלה אך לא בזמן אמת. בביקורתת מעקב עלה כי הליקו תוקן במידה מועטה.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בוצעה הערכות ראשונית של המשרד מול חב' כפיר, במסגרתה ניתנו הנחיות למימוש פרוטוקול העברת המידע. משרד התחבורה ערוך ומוכן לאינטגרציה ולקבלת הנתונים.
21	הקמת הארכות ושלוחות לקו האדום הקיים	בביקורת המעקב עלה כי פרויקט ה-JNET, אשר כולל את הקו האדום הקיים, את הארכתו ואת הקו הירוק, יצא לדרך בהתאם לשלבים שנקבעו בהסכם הזיכיון החדש. כמו כן, ביצוע העבודות ההנדסיות מתקדם,	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** הליקוי תוקן.

השירות לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	והקמת הקווים העתידיים (הקו הירוק והקו הכחול)	ובתוואי ההרחבה של הקו האדום החלו עבודות התשתית בכל ששת מקטעי העבודה. לגבי הקו הירוק, במועד סיום הביקורת מבוצעות עבודות תשתית להקמת הקו במקטעי העבודה שנקבעו לו. בביקורת מעקב עלה כי הליקוי תוקן באופן מלא.	
22	התניית גורם אי-התחרות בהסכם הזיכיון הקודם	ביקורת המעקב העלתה כי בהסכם הזיכיון החדש אין התניית גורם אי-תחרות כפי שנקבע בהסכם הזיכיון הקודם, וממילא אין פגיעה בשירות לנוסע כתוצאה מהתניה כזאת. עוד עולה מבדיקות שערך משרד מבקר המדינה כי המדינה חסכה כתוצאה מכך תשלום שנתי של כ-18 מיליון ש"ח לכל שנה, אשר היה מועבר לזכיין הקודם בתור פיצוי על הפרת ההתחייבות למנוע תחרות. על פני תקופת הפעלה של 15 שנה, כפי שנקבע בהסכם הזיכיון החדש, החיסכון של המדינה נאמד בכ-270 מיליון ש"ח. אם תוארך תקופת ההפעלה בעוד עשר שנים נוספות, ייאמד החיסכון של המדינה בכ-450 מיליון ש"ח. בביקורת מעקב עלה כי הליקוי תוקן באופן מלא. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את ביטול ההתניה אשר פגעה בשירות לנוסעים ברכבת הקלה, את החיסכון שנובע מכך, ואת הגמישות המאפשרת ביצוע שינויים והתאמות של כלל שירותי התחבורה הציבורית בעיר. עוד מציין משרד מבקר המדינה כי ביטול גורם זה עשוי לתרום לעידוד התחרות בתחבורה הציבורית וטיוב השירות למשתמשי התחבורה הציבורית.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** הליקוי תוקן, שכן השירות השתפר לנוסעים עם הסכם הזיכיון החדש.
23	מערכת היחסים בין המדינה לזכיינים	ביקורת המעקב עלה כי הוכנסו שינויים מרכזיים והתאמות בהסכם הזיכיון החדש כדי שהמדינה תיהנה מיכולת השפעה ומגמישות מרבית ותוכל לבצע שינויים בזמן אמת בשעת הצורך, כדי לספק לציבור	**• העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני – ירושלים** מבקר המדינה מציין לחיוב את השינויים שנעשו בהסכם הזיכיון החדש, והצוות מודה על כך. ההמלצה מתייחסת לפעולות שכבר נעשו בעת פרסום מכרז ה JNET

השירות לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	(הקודם והנוכחי) של הרכבת הקלה בירושלים	הנוסעים שירות יעיל יותר וכדי לשפר את הרכבת הקלה לעומת כלל אמצעי התחבורה הקיימים בירושלים. בביקורת מעקב עלה כי הליקוי תוקן באופן מלא. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את השינויים שערכו משרד התחבורה וצוות האב בהסכם הזיכיון החדש לעומת הסכם הזיכיון הקודם. השינויים אפשרו לשפר את הפיקוח והבקרה של המדינה על הזכיין החדש, להכניס שינויים תפעוליים בהסכם הזיכיון החדש ולשפר את רמת השירות לנוסעים.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** הליקוי תוקן, שכן השירות השתפר לנוסעים עם הסכם הזיכיון החדש.
24	הליך הפקת הלקחים	עולה כי סך התשלומים לזכיין הקודם בשנים 2018 - 2021 בגין הפרת סעיף אי-התחרות הסתכם בכ-74.13 מיליון ש"ח. יצוין כי בשנת 2020 שולמו לזכיין גם הפרשים בסך של כ-12.46 מיליון ש"ח עבור אי קיום סעיף זה בשנים 2015 - 2019, אשר כלולים בסכום ששולם לו באותה השנה (כ-30.73 מיליון ש"ח). עוד עולה כי התשלום לזכיין הנוכחי עבור תקופת הפעלה של תשעה חודשים, בשנת 2021, הסתכם בכ-52.2 מיליון ש"ח. עוד עולה מתרשים 29 כי על פי החישוב שערך משרד מבקר המדינה, על סמך התשלומים ששולמו בפועל לזכיין הנוכחי עבור תשעה חודשים בשנת 2021, אומדן התשלומים עבור שנה שלמה (2021) מסתכם בכ-73 מיליון ש"ח; נתון זה משקף ירידה בשיעור של כ-60% לעומת התשלומים שהזכיין הקודם קיבל מהמדינה בהיקף ממוצע שנתי של כ-183 מיליון ש"ח, עבור הפעלת הרכבת הקלה בשנים 2020 ו-2019.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** הנתונים אומתו מול אגף סובסדיות. ההצעה הנוכחית ומנגנון ההתחשבנות של מפעיל הרכבת הקלה נמוכה יותר בשוטף.
25	הליך הפקת לקחים - הפיקוח	עולה כי הזכיין הנוכחי עמד בתנאי הסף של שני מדדי השירות (98%) - תקינות מכונות הכרטוס ותקינות מכונות התיקוף - בחודשים אפריל עד ספטמבר	**• העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני – ירושלים** המלצת הביקורת מתייחסת לפעולות שנעשות באופן שוטף.

השירות לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	והבקרה על הזכיין הנוכחי ועל הזכיין הקודם באמצעות מדדי השירות	2021. מתרשים 31 עולה כי בחודשים אפריל עד ספטמבר 2021 חרג הזכיין הנוכחי מהנורמות שנקבעו בעיקר במדדים הללו: ניקיון בתחנות - סך הכול 313 חריגות; מתן מידע לנוסע - סך הכול 171 חריגות; הפעלת מוקד טלפוני ומענה טלפוני - סך הכול 116 חריגות; זמינות מכונות כרטיסים אוטומטיות - סך הכול 72 חריגות; ניקיון הרכבות - סך הכול 70 חריגות. בביקורת מעקב גם עלה כי רמת הפיקוח והבקרה של צוות האב על הזכיין הנוכחי עלתה וכי מספר מדדי השירות שבהם נדרש הזכיין הנוכחי לעמוד לעומת מספר מדדי השירות שנקבעו בהסכם הזיכיון הקודם (הישן), גדלו בכ-167%. משרד מבקר המדינה ממליץ לצוות האב ולמשרד התחבורה לפעול לעמידת הזכיין הנוכחי בכל מדדי השירות בכלל, על פי הנדרש בהסכם הזיכיון החדש, ובפרט בנושא של ניקיון התחנות והקרונות, מתן מידע לנוסע וזמינות מכונות הכרטיסים האוטומטיות.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** הליקוי תוקן, שכן השירות השתפר לנוסעים עם הסכם הזיכיון החדש.
26	הליך הפקת לקחים - הטלת קנסות על הזכיינים עקב אי-עמידה בתנאי הסף שנקבעו במדדי השירות	עולה כי סך הקנסות שהוטלו על הזכיין הנוכחי בחודשים אפריל עד ספטמבר 2021 בלבד (תקופה של שישה חודשים), גדול בשיעור של כ-100% מסך הקנסות שהוטלו על הזכיין הקודם בכל התקופה הקודמת - משנת 2018 ועד שנת 2021 (ינואר עד אפריל, תקופה של 40 חודשים); כ-1.21 מיליון ש"ח לעומת כ-2.42 מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את העלייה בסך הקנסות שהוטלו על הזכיין החדש עקב אי-עמידה בתנאי הסף שנקבעו במדדי השירות - עלייה בשיעור ניכר לעומת סך הקנסות שהוטלו על הזכיין הקודם, בשיעור של כ-100% לפחות, ועל פני תקופה קצרה יותר (על פני תקופה של שישה חודשים לעומת תקופה של 40 חודשים). כמו גם את המעבר מהטלת קנסות על בסיס	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** הליקוי תוקן, שכן השירות השתפר לנוסעים עם הסכם הזיכיון החדש.

השירות לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שנתי להטלתם על בסיס חודשי. בביקורת המעקב גם עלה כי המדינה הגדילה את מספר מדדי השירות ל-24 מדדים לעומת 9 מדדים לפני כן, וכי העמידה של הזכיין החדש במדדים אלה נמדדת על בסיס חודשי ולא על בסיס שנתי, כפי שנמדד הזכיין הקודם. בנוסף, המדינה הגדילה את סך היקף הקנסות שהיא מטילה על הזכיין הנוכחי אם הוא חורג מרמת הסף שנקבעה למדדי השירות השונים.	
27	הליך הפקת הלקחים	משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את השינויים שערכו משרד התחבורה וצוות האב. עם זאת, מבדיקות שערך משרד מבקר המדינה במסגרת ביקורת המעקב עולה כי לא נמצא מסמך מרוכז של הפקת לקחים וכפי שצוין בדוח הקודם "לתיעוד הליך הפקת לקחים מפרויקט הקו האדום יש חשיבות רבה, בייחוד לנוכח העובדה שהוא הראשון מסוגו שהוקם בישראל. תיעוד הפקת הלקחים בין כל הגורמים הנוגעים בדבר יביא למיצוי הבנת הכשלים שהתגלו בפרויקט ולהפחתת הסיכוי להישנותם בעתיד". בביקורת מעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה רבה. משרד מבקר המדינה ממליץ לצוות האב ולמשרד התחבורה להכין מסמך מרוכז של הפקת לקחים וקווים מנחים לעתיד אשר יש בהם כדי לתרום לשיפור פעילות המדינה בתכנון ובניית קווים עתידיים של הרכבת הקלה בירושלים ולביצוע פרויקטים תשתיתיים אחרים וכדי לתרום לשיפור השירות לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים. עוד מומלץ לצוות האב ולמשרד התחבורה להמשיך ולפעול לעמידת הזכיין הנוכחי בכלל המדדים והיעדים שנקבעו בהסכם הזיכיון החדש בפרט, ובמדדים ויעדים שנקבעו בהנחיות אחרות שנוספו לאחר תוקף מועד הסכם הזיכיון החדש בכלל.	**• העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני – ירושלים** לדעת צוות תוכנית האב, הביקורת אינה נכונה, והדבר אף עולה מדוח הביקורת בו מצוין כי במכרז הJnet יושמו שינויים מהקו האדום ובעובדה שרוב הליקויים תוקנו. הליך הפקת הלקחים, תרם לכך. בכל הקשור לרכבת הקלה בירושלים יש הקפדה על הפקת לקחים: התבצע הליך הפקת לקחים לגבי הקו האדום, אשר השפיע על מכרז ה JNET. בסיום ההליך המכרזי של ה- JNET נערך הליך הפקת לקחים נוסף שנדון בועדת המכרזים. בנוסף בעת גיבוש מסמכי המכרז של הקו הכחול נערכו התייעצויות שוטפות עם בעלי הניסיון מפרויקט ה JNET- על מנת לשפר את המסמכים ולהטמיע את הלקחים. בסוף שנת 2021 נעשתה עבודה מעמיקה של הפקת לקחים על הליך העברת הקו בין הזכיינים. בהתאם להנחיית סגן בכיר לחשב הכללי במשרד האוצר, הוכן תדריך מקיף לרבות גאנט לוחות זמנים מוצע הכולל את כל ההיבטים שיש לקחת בחשבון בעת העברת פרויקט (במקרה זה של רק"ל) בין זכיינים. התדריך הופץ באופן פנימי לגורמים בתוך המדינה, במטרה להיערך למקרים דומים בעתיד. הצוות ימשיך ללוות את גורמי המדינה בעריכת הליכי הפקת לקחים, על מנת לשפר ולהשתפר מפרויקט לפרויקט.

השירות לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים כל הגורמים הקשורים בפרויקט ערכו הליך הפקת לקחים. הלקחים כפי שהופקו, באים לידי ביטוי במכרז ה JNET והוא כולל שינויים רבים ממכרז הקו האדום, ובכלל זה שינוים בתכנון הפרויקט ובחלוקת האחריות בין המדינה והזכיין בהיבטי ההקמה ובניית התשתית המסילתית, שינויים בתחומים התפעוליים, השירותיים, המשפטיים ,החוזיים והפיננסיים. תהליך הפקת הלקחים ויישום הלקחים במכרז ה-JNET נעשה תוך שיתוף פעולה הדוק ופורה של כלל הגורמים הרלוונטיים ובהם: משרד התחבורה, משרד האוצר, עיריית ירושלים וצוות תכנית אב לתחבורה.

פרק שלישי

מוסדות המדינה,
חברות ממשלתיות ותאגידים

בנקאות דיגיטלית

בנק ישראל הינו גוף עצמאי ואינו כפוף לממשלת ישראל, ומשכך לא הובאו להלן תגובותיו לדוח.

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	גיבוש רפורמות במערכת הבנקאית	הביקורת העלתה כי אין בידי הפיקוח על הבנקים תוכנית כוללת המפרטת את מועדי היישום הנדרש של כל הצעדים המשמעותיים לקידום התחרות והחדשנות בענף הבנקאות. היעדרה פוגע ביכולת של התאגידים הבנקאיים להקצות משאבים באופן מיטבי מבעוד מועד כדי להטמיע את הצעדים המשמעותיים בענף באפקטיביות. מומלץ כי משרדי האוצר והמשפטים, בנק ישראל וחברי ועדות, האמונים על קידום התחרות והחדשנות בענף הבנקאות, יתחשבו במכלול הצעדים שהמערכת הבנקאית נדרשת ליישם בבואם להחליט על צעדים חדשים, זאת כדי להבטיח שישתלבו ביעילות. עוד מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יגבש תוכנית תקופתית עם לוחות זמנים ליישום הצעדים לקידום התחרות והחדשנות בענף הבנקאות בשיתוף התאגידים הבנקאיים, שתפורסם לציבור, תבטא את דרישות החקיקה והאסדרה ותתמוך בהיערכות המערכת הבנקאית.	**• משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט-כלכלי)** ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי) חברים בוועדה לבחינת הרגולציה הפיננסית שדנה, בין היתר, בשינוי מבנה הרגולציה הפיננסית באופן שיגביר תחרות תוך שמירה על איזונים מול אינטרסים ציבוריים אחרים. כמו כן, ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי) מעורבים בעיצוב הסדרים מעודדי תחרות וחדשנות, כמו אסדרת העיסוק בשירותי התשלום ואסדרת מתן שירותי מידע פיננסי במסגרת הרפורמה בבנקאות הפתוחה, סנדבוקס פיננסי ועוד.
2	ניידות בין בנקים - "מעבר בקליק"	מערכת הניוד נועדה לטפל באחד האדנים המרכזיים של התחרות - מעבר קל בין המתחרים (נוסף על האדנים של מידע זמין ושלם וריבוי שחקנים). מערכת הניוד הוקמה על פי המלצת משרד האוצר במתכונת רחבה המציעה שלמות פתרון גבוהה התומכת בהגברת אמון הציבור במערכת ובכוח המיקוח של הלקוחות. עם זאת הקמת המערכת במתכונות זו הביאה לגידול בעלויות שהושתו על המערכת הבנקאית בהיקף של כ-140 מיליון ש"ח, לעיכוב של שנה וחצי בלוח הזמנים להשלמת הפרויקט ולביטול היכולת לקיים תהליך הפקת לקחים לצורך מינוף התשתית הפיזית והרגולטורית כדי לתמוך בהצלחת	

בנקאות דיגיטלית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הפרויקט. עולה החשש כי השיקולים שנשקלו בתהליך הבחירה במתווה להקמת פרויקט שעלות הקמתו מוטלת על המגזר העסקי שונים במידת מה מהשיקולים שהיו נשקלים אילו הקמתו הייתה ממומנת מתקציב המדינה, ובכלל זה העלות שתוטל על הצרכנים בטווח הקצר בדרכים שונות, בהן עליית מחירים או פגיעה ביכולת להוזיל את השירותים, זאת כדי לממן את המתווה. הביקורת העלתה כי בנק ישראל לא בחן באמצעות סקר את תפיסות הציבור בנוגע לנושא הניוד טרם קידם את הצעת החוק. חשיבות הבחינה גדלה לנוכח הצורך להסיר חסמים מוקדמים העלולים לפגוע בהשגת מטרות התוכנית וביישומה המועיל. עלה כי ביוני 2021, שלושה חודשים לפני הפעלת המערכת, ביצע הפיקוח על הבנקים סקר דעת קהל ראשון לבחינת שביעות הרצון מיכולת הניוד בין הבנקים. רפורמת הניידות בין בנקים מסייעת במעבר בין חשבונות בנק ועשויה להגדיל את כוח המיקוח של הצרכן ואת היכולת של שחקנים חדשים להיכנס לשוק. עם זאת, המסמכים ששימשו לקידומה לא הצביעו על חסם בירוקרטי מובהק במעבר בין חשבונות בנק, ששיעורו בישראל הוא 2.5% ותואם למקובל בעולם. זאת ועוד, משרד האוצר ובנק ישראל קידמו את הרפורמה בלא התייחסות לטיפול בחסמים שונים המקשים על הציבור לעשות שימוש אפקטיבי במערכת הניוד, בהם החסם הפסיכולוגי, חינוך פיננסי ירוד והיעדר הבדלים מהותיים בין הבנקים. מומלץ כי בנק ישראל ומשרד האוצר יבחנו את השפעתה של רפורמת הניוד על פני זמן ואת הצעדים הנלווים הנדרשים בתחום: התגברות על החסם הפסיכולוגי, הגברת החינוך הפיננסי והכנסת שחקנים חדשים, לשם מיצוי המערכת.	

בנקאות דיגיטלית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
3	בנקאות פתוחה	נמצא כי פעילות של מתן שירות מידע פיננסי, אינה פעולה שבדרך כלל עומדת לבדה, אלא היא כרוכה בפעולה פיננסית נוספת, לרבות פעילויות שהוסדרו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016, עליהם אמונה רשות שוק ההון, ופעילות של נותני שירותי תשלום, לגביהם טרם נקבע זהות הגורם המאסדר בחקיקה. החובה שתחול על גופים לבקש כמה רישיונות שונים עבור פעילות מסוימת, ובפרט אם מדובר ברישיונות שיינתנו על ידי מאסדרים שונים, שקובעים הוראות באותם נושאים ומפעילים אמצעי אכיפה במקביל, עלולה לייצר עומס רגולטורי. לפיכך עולה החשש כי גופים יימנעו מלפתח את שירותיהם בישראל, והציבור המקומי לא ייהנה מחדשנות בתחום הפיננסי. מומלץ כי הרגולטורים הפיננסיים (בנק ישראל, רשות ני"ע ורשות שוק ההון) והוועדה היושבת על המדוכה בעניין מבנה הפיקוח הפיננסי בישראל יבחנו את המבנה הרגולטורי בהתחשב בין היתר בעומס הרגולטורי שיוטל על צרכני מידע פיננסי, לבקשת לקוחותיהם ובהתאם לחוק, ואת הפגיעה בגופים מחוללי תחרות בעקבות זאת. עוד מומלץ כי רשות ני"ע תבחן את היקף בקשות הרישוי לפעילות שירותי מידע פיננסי במנותק מפעילות פיננסית אחרת, במיוחד ממתן שירותי תשלום.	**• רשות ניירות ערך** תזכיר חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום המקודם על-ידי הממשלה קובע כי רשות ניירות ערך תפקח על תחום זה, בין היתר כיוון שהיא מפקחת על פעילות של מתן שירות מידע פיננסי, ויש סינרגיה בין תחומי הפעילות. השלמת חקיקה זו עשויה לפתור לפחות באופן חלקי את הקושי שצוין בדוח המבקר. בנוגע להמלצה כי רשות ניירות ערך תבחן את היקף בקשות הרישוי לפעילות של שירותי מידע פיננסי בלבד, רשות ניירות ערך תוכל לעשות כן בתום הסבב הראשון של בקשות הרישוי, אשר הבדיקה בעניינן נמצאת כעת בעיצומה.
4	חוק שירותי מידע פיננסי	בדיקת צוות הביקורת העלתה כי נכון לתחילת מרץ 2022, רק תאגיד בנקאי אחד משתמש באקו-סיסטם שנבנתה כצרכן מידע ובהיקף פעילות מצומצם. היקף השימוש הנוכחי באקו-סיסטם, בטרם נפתחה לכלל צרכני המידע, בהתאם להוראות החוק, מאפשר היזון חוזר וטיוב של דרכי העברת המידע, ועל פי היקף השימוש הנוכחי בה לא מוקנה יתרון תחרותי למערכת הבנקאית טרם כניסת חוק שירותי מידע פיננסי לתוקף.	**• רשות ניירות ערך** ההמלצה מקובלת ורשות ניירות ערך מקווה כי ניתן יהיה לפתח את הפעילות לתחומים נוספים. **• רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון** תחומי מידע פיננסי הנמצאים תחת רשות שוק ההון כמו ביטוח ופנסיה, הינם מורכבים הרבה יותר מאשר מתן אשראי. לכן הרשות

בנקאות דיגיטלית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי הפיקוח על הבנקים ימשיך לבחון דרכים לעקוב על דרכי העברת המידע במערכת ויפעל לשיפורם. עוד מומלץ כי הרגולטורים הפיננסיים ימשיכו לקדם את תחום הבנקאות הפתוחה, ובכלל זה יבחנו את התועלות הצפויות מהרחבתה גם לתחומים נוספים, בהתאם לתפיסת המערכת הפיננסית הפתוחה המקודמת בעולם, ויציגו את המסקנות לשר האוצר.	מגבירה את השקיפות בתחומים אלו ומייצרת איזון בין מורכבות המידע להנגשתו באמצעות כלים צרכניים וחינמיים כמו מחשבוני השוואה, אתרי הנטים (גמל נט, פנסיה נט, ביטוח נט) הר הביטוח, הר הכסף, מסלקה ועוד. אתרים אלו עוברים שדרוגים באופן תדיר ותומכים גם בקישוריות נצונים (API). הרשות עתידה להשיק בחודש הקרוב גם כלי מסביר ביטוח לביטוחי הבריאות, בשיתוף משרד הבריאות וישראל דיגיטלית, שיאפשר השוואה בין כל ביטוחי הבריאות הקיימים לרבות השירותים הניתנים על ידי קופות החולים.
5	הקמת בנקים חדשים ודיגיטליים	לאורך השנים גברה הריכוזיות במערכת הבנקאות בעקבות מיזוג של בנקים קטנים ואגודות אשראי לתוך חמשת הבנקים המובילים ובהיעדר כניסת מתחרים פוטנציאליים לענף. לבנקים זרים אין מניעה להגיש בקשה לקבלת רישיון בנק-חוץ, אך לטענת הפיקוח, הם אינם עושים זאת בשל התשומות הנדרשות כדי להתאים לרגולציה המקומית. כיוון שהשוק הפיננסי המקומי קטן ואינו עולה במידת הרווחיות על מדינות אחרות, התמריץ להיכנס לישראל אינו מספק יחסית לתשומות הנדרשות. נכון לסוף שנת 2021 לא פעלו בישראל בנקים דיגיטליים עצמאיים. עם זאת, תאגידים קיימים שדרגו את מערכותיהם לתמיכה במגוון שירותים ופעולות באתר וביישומונים. כמו כן, ביוני 2017 הקים תאגיד בנקאי גדול פלטפורמה בנקאית דיגיטלית הפועלת באמצעות יישומון. פלטפורמה בנקאית זו פועלת מכוח ההיתר לסניף דיגיטלי שהתאגיד הבנקאי קיבל מהפיקוח על הבנקים. פלטפורמה זו נועדה לשרת בעיקר קהל לקוחות צעיר בביצוע פעולות בנקאיות ברובד הבסיסי בלבד אך צפויה להתרחב להספקת מגוון שירותים ומוצרים נוספים בהמשך. מבנה הפעילות של בנקים דיגיטליים זרים תומך בהתרחבותם לשווקים מפותחים רבים. מומלץ כי הפיקוח על הבנקים ימשיך	**• משרד המשפטים -הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור** הרשות תשתף פעולה עם הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל לצורך בחינה משותפת של החסמים הרגולטוריים בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור. **• רשות ניירות ערך** הליקוי וההמלצה אינם נוגעים לרשות ניירות ערך אך היא כמובן תומכת בהמלצה לקדם כניסה של גופים נוספים לשוק השירותים הבנקאיים והפיננסיים בישראל לשם הגברת התחרות, וככל שהדברים יהיו קשורים בפעילות של בנקים או של גופים אחרים בתחומים שתחת פיקוחה של רשות ניירות ערך, היא תפעל לעשות כן.

בנקאות דיגיטלית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לפעול להסרת חסמים הנוגעים להקמת בנקים דיגיטליים חדשים בישראל ובכלל זה יבחן בשיתוף המאסדרים הרלוונטיים, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור והבנקים הדיגיטליים הזרים, את החסמים הרגולטוריים המונעים את כניסתם של האחרונים לישראל ואת הדרכים להפחתם, לטובת הרחבת התחרות בשוק המקומי.	
6	מערכת שירותי מחשוב בנקאיים	בפגישות שקיים צוות הביקורת עם נציגי הפיקוח על הבנקים ורשות שוק ההון נמצא כי בשלב זה קיים ביקוש למערכת מצד מועמד פוטנציאלי יחיד מעבר לגופים שכבר חתמו עם הספק הזוכה להקמת לשכת שירותי המחשוב. עוד עלה כי גופים שפנו לפיקוח על הבנקים בבקשה להקים בנקים דיגיטליים חדשים אינם מעוניינים להשתמש בשירותי הלשכה. היעדר נכונות להשתמש בלשכת שירותי מחשוב, ובפרט מצד גופים פוטנציאליים, מעלה חשש שאין בהקמתה של הלשכה כדי לעודד כניסת שחקנים חדשים או לסייע לגופים קטנים כדי להגביר את התחרות, בהתאם למטרתה, זאת אף שהושקעו בה כספים מתקציב המדינה בהיקף של 105 - 200 מיליון ש"ח. זאת ועוד אי-הצטרפות של גופים פיננסיים חדשים ללשכת שירותי מחשוב יכולה ללמד כי הטלת אחריות פיקוחית בלעדית על מבקשי הרישיון, לצד אובדן הגמישות בביצוע עדכונים ושדרוגים, הם חסמי הצטרפות ללשכת שירותי המחשוב ולפיכך הם פוגעים בתחרות. מומלץ כי בנק ישראל ומשרד האוצר יבחנו נוכח אי הצטרפות גופים פיננסים עד עתה את האפשרות להחיל אסדרה על לשכת שירותי מחשוב כדי ליצור ודאות רגולטורית ולהפחית את העלויות לגופים פיננסיים חדשים, וכן יבחנו צעדים נוספים לתמרץ את התקשרותם עם הלשכה ולהגביר את התועלת שבהקמתה.	

בנקאות דיגיטלית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
7	הרחבת תחומי העיסוק של מערכת הבנקאות	עלה כי המגבלות הקבועות היום בחוק מונעות מהבנקים להציע לציבור ייעוץ פנסיוני אובייקטיבי בכלים דיגיטליים מתקדמים, ייעוץ שחשיבותו גוברת לנוכח דעיכתו של ייעוץ כזה בשנים האחרונות. בפברואר 2022 אישרה ועדת השרים לחקיקה את טיוטת החוק שתאפשר לבנקים להעניק ייעוץ פנסיוני באמצעים דיגיטליים, ונכון למועד סיום הביקורת הצעת החוק המתינה לדיון בכנסת. אולם, בהצעת החוק נותרו בעינן ההגבלות החלות על יועץ פנסיוני של הבנק לפגוש לקוחות מחוץ לסניף או להתקשר עם נציגות עובדים כדי להעניק ייעוץ פנסיוני לעובדים באותו ארגון. מומלץ כי משרד האוצר ימשיך לפעול לקידום האפשרות להעניק ייעוץ פנסיוני בכלים דיגיטליים, ויבחן במסגרת זו את האפשרות לבטל את האיסורים הקיימים בחוק על מתן שירות דיגיטלי גם לנציגות עובדים לעניין מתן ייעוץ פנסיוני לעובדים המיוצגים בידיהן, זאת כדי להעניק ייעוץ אובייקטיבי נרחב לכלל הציבור ולעודד תחרות בתחום. מומלץ כי רשות שוק ההון תבחן בשיתוף הפיקוח על הבנקים את האפשרות לאפשר כניסה הדרגתית של בנקים ובפרט בנקים דיגיטליים לתחום הביטוח האלמנטרי בשל היתרונות שצפויה להניב כניסת שחקנים חדשים לציבור ולשם הגברת התחרות. על הבחינה להתחשב במכלול הסיכונים ובהשפעתם של פרמטרים שונים ובהם הכללים שיחולו על הבנקים בפעילות זו, הדומיננטיות של הבנקים וניגודי עניינים אפשריים, וכן ההשפעה על ריבוי ביטוחים.	**• רשות ניירות ערך** כפי שצוין בדוח המבקר, הרשות בדעה כי בטרם הסרת מגבלות שנקבעו במסגרת רפורמת בכר יש מקום לבצע בחינה משמעותית של השלכות הדבר, ועל כן סבורה כי ההמלצה לגבי בחינת היתרונות והסיכונים בכניסתם של בנקים לתחום הביטוח האלמנטרי היא נכונה, ותשמח לסייע ככל שתדרש.
8	הרחבת תחומי העיסוק של	עלה כי אף על פי שישנם חוקים הקובעים חקיקה אחידה על כל הגופים המציעים שירות מסוים יש מקרים בהם מתקיימים הבדלים רגולטוריים התלויים בסוג נותן השירות הפיננסי ובזהותו ולא באופיו של השירות הניתן, והם עלולים ליצור פערים	**• משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט-כלכלי)** משרד האוצר עומד בראש הוועדה לבחינת הרגולציה הפיננסית. כאמור לעיל, ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי) חברים בוועדה ופועלים בימים אלו ככל יכולתם להשלמת גיבוש המלצות ודו"ח הוועדה.

בנקאות דיגיטלית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	מערכת הבנקאות	רגולטוריים ולפגוע בתחרות ובטובת הציבור. עוד עלה כי הוועדה הציבורית שהוקמה לבחינת מבנה הפיקוח הפיננסי בישראל מכח החלטת הממשלה 240 באוגוסט 2021 לא השלימה את עבודתה בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו בהחלטת הממשלה (עד יוני 2022). מומלץ שהוועדה תשלים את עבודתה לנוכח השפעותיה המהותיות על מבנה השווקים הפיננסיים, על הגורמים הפועלים בהם בהווה ובעתיד ועל האפשרות להביא להתייעלות, לחדשנות ולהרחבת התחרות בשווקים הפיננסיים.	• **רשות ניירות ערך** רשות ניירות ערך הציגה עמדתה בנושא מבנה הפיקוח הפיננסי לפני הוועדה, אך היא אינה חלק מהוועדה ולכן ההמלצה אינה מופנית אליה.
9	נותני שירותי תשלום	עלה כי חוק שירותי תשלום נכנס לתוקף באוקטובר 2020, עם זאת, תזכיר חוק נותני שירותי תשלום מאוגוסט 2018 לא קודם על אף החשיבות שבאסדרה לצורך שיתוף וחיבור בין מבקשי הרישיון למערכות התשלומים, לפיקוח הנדרש על פעילותם ולהגברת התחרות על שירותים פיננסיים וצמצום הריכוזיות. יצוין כי בינואר 2022 פורסם תזכיר חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום, התשפ"ב-2022, להערות הציבור עד יום 17.2.22. נוכח התמשכות ההליכים להסדרת העיסוק בשירותי תשלום, ובכלל זה העיכוב בפרסום מסקנות הוועדה לבחינת מבנה הפיקוח הפיננסי, שפועלת בימים אלה ונדרשת בין היתר לטפל בתחום זה, לצד הפיגור בהשוואה לנהוג בעולם בהסדרת פעילותם של נותני שירותי התשלום וההשלכות הנובעות מכך בהיבטי התחרות, החדשנות והיעילות של מערך התשלומים, מומלץ כי משרד האוצר ימשיך לפעול לקידום האסדרה.	
10	נותני שירותי תשלום	פירוק סל המוצרים הפיננסיים והתפתחויות טכנולוגיות תומכים בכניסת שחקנים חדשים המציעים מגוון שירותים פיננסיים בתמהילים שונים. משכך יש חפיפה בין הפעילות של נותני	• **רשות ניירות ערך** ההחלטה בעניין זהות המפקח בתחום נותני שירותי תשלום התקבלה על-ידי משרד האוצר והממשלה לאחר תהליך ארוך

בנקאות דיגיטלית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שירותי תשלום ליתר השירותים הפיננסיים המוסדרים שרשות שוק ההון מפקחת עליהם. מומלץ כי במסגרת עבודת הוועדה לבחינת מבנה הפיקוח הפיננסי, שפועלת בימים אלה, תיבחן גם הסוגיה של זהות הגורם המאסדר בתחום נותני שירותי תשלום. זאת בשים לב לעמדות הגורמים השונים, לסטטוס הטיפול של רשות שוק ההון בבקשות השונות המונחות בפניה בעניין רישוי שירותים פיננסיים מכוח חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, לפעולות רשות ני"ע בתחום, ולחשיבות של קידום האסדרה. עוד מומלץ כי משרד האוצר יבחן אם תקציב רשות שוק ההון וכוח האדם העומד לרשותה מתאימים למשימות שהיא נדרשת לבצע, בין השאר לנוכח השינויים שחלו בהן בשנים האחרונות הן בתחומי האחריות של הרשות והן בהיקף הכספים המפוקחים על ידה.	שנעשה בעניין, והצעת החוק העוסקת ביישום החלטה זו נמצאת בשלבים מתקדמים. רשות ניירות ערך סבורה כי אין מקום לעכב יישום החלטה זו ולבחנה מחדש - החלטה שנבחנה מספר פעמים ועוגנה על בסיס מגוון של שיקולים מקצועיים התומכים בה.
11	מערכת תשלומים מיידיים	נמצא כי אף שמשתתפי מערכת שירות התשלום המיידי עמדו בהוראת בנק ישראל ונערכו לקלוט תשלומים באמצעותה, במועד סיום הביקורת 2 מתוך 11 בנקים הפועלים בישראל מאפשרים ללקוחותיהם לבצע תשלומים באמצעותה. זאת ועוד מערכת תשלומים מיידיים מגדילה את היתירות בביצוע תשלומים מהירים וסופיים במשק. המערכת מאפשרת סליקה של טריליוני שקלים מדי שנה באמצעי תשלום מתקדמים ומגבירה את הנוחות, המהירות והיעילות לציבור אגב צמצום השימוש במזומן ותמיכה בביצוע תשלומים בסכומים נמוכים, ואולם היקף השימוש במערכת עומד על 3.62% מכלל הפעילות במערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים" ונמוך ביחס לפוטנציאל השימוש בה. על אף ההבנה כי השימוש במערכת לביצוע תשלומים מידיים עשויה לצמצם את היקף ההון השחור ולהפחית את עלויות הסליקה בבתי עסק ועל אף היותה ערוץ חלופי לשימוש במזומן	

בנקאות דיגיטלית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		וכרטיסי אשראי, המערכת הבנקאית אינה מתמרצת שימוש במערכת. ייתכן שהדבר נובע בין היתר מהעמלות המוטלות בגין השימוש בכרטיסי אשראי, במיוחד בעסקים קטנים שעבורם שיעור העמלה הממוצעת גבוה ב-31.3% עד 67.7% בהשוואה לבתי עסק בינוניים וגדולים בהתאמה (פער של 0.3 עד 0.5 נקודות האחוז בשיעור העמלה). מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יבחן את האפשרות להשתמש בכלים העומדים לרשותו כדי לתמרץ את המערכת הבנקאית להרחיב את השימוש בערוץ זה כתחליף לשימוש בעסקות מזומן ואשראי. עוד מומלץ שבנק ישראל יפעל לקדם תשתית שתתמוך בביצוע עסקות על גבי מערכת התשלומים המיידיים בבתי עסק.	
12	יישום תקן לביצוע עסקות חכמות בכרטיסי חיוב	הטמעת הטכנולוגיה EMV במדינת ישראל נמוכה יחסית למקובל בעולם (פער של כ-54 נקודות האחוז מהרמה הממוצעת בעולם נכון לממוצע הרבעון השני של 2021) אף שגורמים בבנק ישראל ומחוץ לו דיווחו בעשור האחרון שיש לקדם אותה. עיכובים בהטמעת הטכנולוגיה הובילו לעיכובים ביישום טכנולוגיות תשלום חדשות הנהוגות זה שנים במדינות רבות ומיטיבות עם הצרכנים, במיוחד שימוש בארנקים דיגיטליים. יצוין כי ממרץ 2020 צומצם הפער בעקבות מתווה להאצת יישום התקן שפרסם הפיקוח על הבנקים ונכון לנובמבר 2021 כ-73% מהעסקות במערכת EMV הן עסקות חכמות וכ-47% מהעסקות במערכת התשלומים של שב"א הן עסקות חכמות. עלה כי סכום של כ-48.5 מיליון ש"ח נוצל לטובת קידום הטמעת תקן EMV מתוך סכום של 80 מיליון ש"ח שהוקצה במסגרת תוכנית הסיוע שקבע משרד האוצר במשבר הקורונה לטובת קידום הטמעת התקן בעסקים. יצויין כי סכום זה הוקצה מתוך סכום כולל 140 מיליון ש"ח שהוקצו גם לקידום הטמעת התקן, לביצוע התאמות פיזיות	**• משרד הכלכלה והתעשייה -הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים** התקציב שהועמד לטובת התכנית הוא 60 מלש"ח מתוכם נוצלו 48.5, בהתאם להיקף העסקים שהגישו בקשות עד למועד סיום התכנית (שהוארכה מס' פעמים) לאחר השלמת התכנית המקורית, הוקצו עוד 6 מלש"ח לעסקים שלא הספיקו להטמיע את ה EMV אף לאחר המועד המחייב על ידי בנק ישראל. מקצה זה היה פתוח להגשות עד ל-15 בספטמבר 2022.

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		של עסקים, שדרוג המעבר למחסר מקוון וחיבור עסקים לתשתית תקשורת מתקדמת מבוססת סיבים אופטיים. מומלץ כי בנק ישראל ימשיך בפעולותיו לקידום הטמעת תקן EMV במשק בתיאום עם הפעולות שמקדמים משרד האוצר ומשרד הכלכלה כדי לצמצם את הפער בין ישראל למדינות אחרות ולתמוך בכניסתם של אמצעי תשלום מתקדמים. מומלץ כי הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים תמשיך לבחון את הצורך ובהתאם תפעל לעידוד המעבר של עסקים נוספים לתקן.	
13	יישומוני תשלום בנקאיים ושירותי תשלום מסוג P2P	פעילות של יישומוני תשלום בנקאיים התאפיינה ממועד השקתם בצמיחה גבוהה של מאות אחוזים בשנה. מתכונת פעילותם שונה בישראל מהמקובל בעולם, בין היתר בכך שבישראל היא מבוססת על פעילות כרטיסי האשראי והפסדית, לפיכך אין שחקנים רבים בשוק זה. מנגד, בעולם רוב יישומוני התשלום הבנקאיים מתבססים על העברות בנקאיות מחשבון לחשבון, ונעשה שימוש רב במערכות לביצוע תשלומים מהירים שאינן כרוכות בעלויות גבוהות למפעיל היישומון והן מפחיתות חסם כניסה משמעותי להגברת התחרות מצד גופים חוץ-בנקאיים. הקמת צוות שיבחן תשתית לממשק בין חשבונות, נועדה להגביר את התחרות. מומלץ כי במסגרת עבודת הצוות הבין-משרדי העוסק בסוגיות השונות העולות מהקמת תשתית המאגר לממשק בין חשבונות, תיבחן היכולת להמשיך לספק לציבור שירותי P2P ולהבטיח תחרות בשוק זה, לרבות באמצעות שימוש במערכת תשלומים מיידיים, כמקובל בעולם.	**• רשות התחרות** ההמלצה מקובלת. הרשות מסכימה שחשוב להבטיח שכל פתרון שיאומץ יהיה ניטרלי מבחינה טכנולוגית ויתמוך במגוון אמצעי תשלום ומודלים עסקיים. **• רשות ניירות ערך** רשות ניירות ערך מהווה חלק מהצוות הבין משרדי העוסק בשאלה זו. בנוסף, לעמדת רשות ניירות ערך, השלמת חקיקת תזכיר חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום עשויה לפתוח את השוק לכניסה של גופים חדשים חוץ-בנקאיים, להגדיל את התחרות בתחום ולהוזיל את העלויות לצרכן. בכוחה של תחרות זו לתת מענה גם לחשש האמור כאן, ביחס לכוחם הגובר של יישומוני התשלום הבנקאיים.

בנקאות דיגיטלית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
14	פעילות ארנקים דיגיטליים ויישומוני תשלום - שימוש במידע	לפי נתוני חברת שב"א, ערך העסקות המתבצעות בארנקים דיגיטליים וביישומוני התשלום גדל מכ-2.4 מיליארד ש"ח ברבעון הראשון של 2020 לכ-5.4 מיליארד ש"ח ברבעון השלישי של 2021. עם זאת, סוגיית איסוף המידע על הלקוחות ואופן השימוש בו אינה מוסדרת בכל הגופים המפעילים ארנקים דיגיטליים, ובפרט באלה שעיסוקם בתחום הקמעונאות. מומלץ שהאסדרה תצעד בצד ההתקדמות הטכנולוגית. משכך נדרשת בחינה רחבה של סוגיית איסוף המידע מארנקים דיגיטליים שגופים ממגזרים שונים מפעילים, וזאת כדי להבטיח שלא תיפגע פרטיות הציבור. מומלץ כי הפיקוח על הבנקים בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, ובהם ועדת דוידי, יפעל לבחינת סוגיות אלו.	**• משרד המשפטים** מבחינת ועדת דוידי- כרגע עוד לא הגיעו לדון בנושא זה. מתקדמים בשני נושאים אחרים ומשתדלים לסיים אותם עד הבחירות. לאחר הבחירות יבחן המשך פעילות הועדה, ובהתאם מתי ניתן לשלב דיונים בנושא זה. **• משרד המשפטים - הרשות להגנת הפרטיות** בחודש אפריל 2021 פרסמה הרשות מסמך המלצות בנושא "פרטיות באמצעי תשלום מתקדמים להעברת כספים ולתשלום בבתי עסק". ככל ובכוונת המפקח על הבנקים לבחון את סוגיית איסוף המידע והשימוש בו על ידי הגופים המפעילים ארנקים דיגיטליים לבחינת סוגיית הגנת הפרטיות, יש לשלב בבחינה את הרשות להגנת הפרטיות כרגולטור הכלל משקי. **• רשות התחרות** ההמלצה מקובלת. לפי עמדת הרשות, במרכז הדיון על השימוש שייעשה במידע צריכה לעמוד הנחת היסוד כי המידע שייך ללקוח ושנדרש לאפשר לו את זכות הבחירה לשתף את המידע עם גורמים שיוכלו להשתמש בו לצורך הצעת הצעות ערך. מדובר בעמדה שהרשות הביעה גם בהקשרים אחרים של הכלכלה הדיגיטלית. נוכח האמור, אנחנו רואים חשיבות רבה להבטיח כי המידע של יישומוני תשלום יהיה ניתן להעברה (בהסכמת הלקוח) לנותני שירותי מידע. באשר לשימוש של יישומונים במידע, לפי עמדתנו הדבר החשוב הוא להבטיח שיש ללקוח בחירה אמיתית בין אפליקציות P2P, כפי שהורחב במסמך המחקר. בכך תחום ה-P2P ייפתח למגוון רחב יותר של מתחרים אשר יוכלו לאסוף את המידע ולהשתמש בו לצורך הגברת התחרות גם בתחומים משיקים.

בנקאות דיגיטלית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
15	פעילות ארנקים דיגיטליים ויישומוני תשלום - שימוש במידע	הביקורת העלתה כי השפעת הכניסה של חברות גדולות למשק בהצעת שירותי ארנקים דיגיטליים לא נבחנה במפורש על ידי הפיקוח על הבנקים אלא אגב קבלת החלטות בנוגע למגבלות שיש להטיל על הבנקים בשוק, ובכלל זה היכולת להשתמש במידע והפעילות המותרת במסגרת הבנקאות הפתוחה. מומלץ כי רשות התחרות ובנק ישראל ימשיכו לעקוב אחר התפתחות תחום הארנקים הדיגיטליים ויגבשו מדיניות בתחום, בשים לב בין היתר לכניסת הגורמים הגלובליים, וימצאו פתרונות להגברת התחרות ולמניעת השתלטות על השוק בידי קבוצה מצומצמת של שחקנים.	**• רשות התחרות** ההמלצה מקובלת.
16	חינוך פיננסי ודיגיטלי	נמצא כי שליש מהישראלים בני ה-20 ומעלה בקירוב אינם מצליחים לבצע פעולות בנקאיות בערוצים ישירים ללא עזרת פקיד. שיעורי הצלחה נמוכים תועדו בקרב האוכלוסייה המבוגרת (יותר ממחצית בני ה-65 ומעלה), במגזר הערבי יחסית למגזר היהודי (פער של 20 נקודות האחוז; יותר ממחצית המגזר הערבי) ובקרב נשים יחסית לגברים (פער של 9 נקודות האחוז). לנוכח השיעור הגבוה של המתקשים בביצוע פעולות בערוצים ישירים (31%) ושיעור חסרי האוריינות הדיגיטלית בקרב מבוגרים בישראל (16%), מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יבחן בשיתוף המערכת הבנקאית את החסמים העומדים בדרכם לביצוע פעולות אלה וינחה את הבנקים לתת סיוע ממוקד ללקוחות המתקשים. במסגרת זו מומלץ לבחון שהמערכות לביצוע פעולות ידידותיות למשתמשים וקלות להפעלה גם בעבור בעלי אוריינות דיגיטלית חלקית בלבד.	

בנקאות דיגיטלית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
17	חינוך פיננסי ודיגיטלי	חינוך פיננסי ואוריינות דיגיטלית הם מיומנויות נדרשות לשם שימוש מושכל ויעיל בכלים שהבנקאות הדיגיטלית מציעה. היעדר תקציב לקידום החינוך הפיננסי ברשות שוק ההון משנת 2018 מבטל את יכולתה לשמש גוף ממשלתי אחראי ומרכז לתחום, בהתאם להחלטת הממשלה מ-2011. זהו חסם במעבר לבנקאות דיגיטלית, והוא מגדיל פערים כלכליים בין אוכלוסיות. מומלץ כי משרד האוצר ורשות שוק ההון יפעלו לקידום החינוך הפיננסי בישראל באמצעות פתרון כולל, שבמסגרתו תיקבע תוכנית מפורטת ויוגדרו המשאבים העומדים לרשות הגורם המאסדר. עוד מומלץ כי הפיקוח על הבנקים ימשיך לקדם את פעולותיו להגברת החינוך הפיננסי והאוריינות הדיגיטלית בציבור בדגש על אוכלוסיות המתקשות לבצע פעולות בנקאיות בערוצים ישירים, ללא עזרת פקיד. כמו כן, מומלץ לקבוע יעדים מדידים ליישום בקרב אוכלוסיות יעד ולעקוב אחר השגתם כדי לשפר את מתווה הסיוע במעבר לבנקאות דיגיטלית.	
18	סגירת סניפים ומענה באמצעים חלופיים - מכשירים אוטומטיים	הכדאיות הגלומה במכשירים האוטומטיים לקבלת מידע ולמתן הוראות נמוכה בהשוואה למכשירי ה-ATM, והצורך במכשירים אלה פוחת בקרב אוכלוסיות בעלות אוריינטציה דיגיטלית ונגישות לערוצים הדיגיטליים. לפיכך, מכשירים אלה משמשים בעיקר את האוכלוסייה המבוגרת. מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יבחן את נחיצות המכשירים האוטומטיים המשמשים לקבלת מידע ולמתן הוראות, בייחוד עבור האוכלוסיות המשתמשות בערוץ זה בעקבות סגירת סניפים, ובמידת הצורך יפעל להשארתם או לעידוד ביצוע פעולות בערוצים אחרים. עוד מומלץ כי המפקח על הבנקים יבחן גיבוש תוכנית ארצית לפריסת מכשירים למשיכת מזומן והסבת	

בנקאות דיגיטלית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מכשירים לקבלת מידע ולמתן הוראות למשיכת מזומן, בפרט בפריפריה ויפעל ליישומה בד בבד עם מגמת סגירת הסניפים.	
19	סגירת סניפים ומענה באמצעים חלופיים - מוקדים טלפוניים וסניפים אחרים	נמצא כי נוסח כללי של הוראת ניהול בנקאי תקין 426 ("מתן מענה אנושי מקצועי") מוביל לאי-אחידות בנתוני הדיווח המתקבלים מהבנקים בעניין איכות המענה הטלפוני. משכך, הפיקוח מתקשה להשוות בין הבנקים ולתמוך בשיפור המענה הטלפוני בבחינת איכותו וקיצור זמני ההמתנה. עוד נמצא כי הפיקוח על הבנקים לא בחן את השפעת התופעה של סגירת סניפים על הסניפים שנותרו פתוחים ואת השפעתם על טיב השירות שניתן לציבור, בפרט לאוכלוסיות הזקוקות לשירות הפרונטלי. מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יבחן בצורה יזומה את השפעת סגירת הסניפים על השירות שהצרכנים מקבלים בסניפים ולא יסתפק בנתון בדבר הירידה בכמות התלונות.	
20	סגירת סניפים ומענה באמצעים חלופיים - פתיחת סניף נייד או חלקי	הביקורת העלתה כי 5 מתוך 11 בנקים ביקשו היתר כללי לפתוח סניפים ניידים או חלקיים וכי קבלת ההיתר משמשת בעיקרה את שני הבנקים הגדולים (ב-90% מהמקרים). משכך, השימוש בהיתר, שנעשה ברובו בהתאם להתניות הפיקוח לקבלת היתר לסגור סניפים, אינו תורם להגברת התחרות במערכת הבנקאית כפי שציפה הפיקוח. זאת ועוד הביקורת העלתה כי דרישת הפיקוח להקמת סניפים חלקיים וניידים כמענה לסגירת סניפים נענתה ואף הביאה לכך שבכ-40% מהמקרים הבנקים החליטו שלא לסגור את הסניף ולשמור על הפעילות המתקיימת בו במתכונת הנוכחית או לצמצמה לשירותים חיוניים. עם זאת נמצא כי הפיקוח אינו עוקב אחר זמני הפעילות בסניפים הניידים	

בנקאות דיגיטלית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		והחלקיים כדי לוודא כי השירות הניתן בהם ללקוחות הוא מענה חלופי ראוי למגמת סגירת הסניפים. מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יוודא שדרישותיו נענות ובפרט בעניין זמני הפעילות בסניפים הניידים והחלקיים.	
21	עלויות השירותים הבנקאיים	הרחבת השימוש באפיקים דיגיטליים תורמת להפחתת הסכום שהציבור משלם בגין עמלות בנקאיות על פעילותו בניירות ערך ובחשבון עו"ש, למרות הגידול במספר המוצרים והפעולות שצורכים הלקוחות. עם זאת, הרחבת השימוש באפיקים דיגיטליים אינה ניכרת בעלויות שהציבור משלם בגין פעולות בכרטיסי אשראי. עלויות אלו נמצאות במגמת עלייה בעשור האחרון והן עומדות על 14.5 ש"ח בממוצע ב-2019 למול 12 ש"ח בממוצע ב-2011. הגידול בעלויות כרטיסי האשראי מדגיש את התועלת הגלומה ביצירת חלופות תשלום לציבור, ובמיוחד בשימוש במערכת תשלומים מיידיים. מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יוודא כי מנפיקי כרטיסי האשראי עומדים בחובתם למסור מידע לציבור בדבר סיום תוכנית הטבות שניתנה לתקופה קצובה בדרכים ובמועדים הקבועים בחוק. נוסף על כך, מומלץ לבחון אם מועד שליחת ההודעה ללקוח משיג את מטרתו, ובמידת הצורך - לעדכנו וכן לבחון דרכים חלופיות שיוזילו עלויות אלו.	
22	עלויות השירותים הבנקאיים	הביקורת העלתה כי הדיגיטציה תרמה רבות לגיוון השירות הבנקאי וליעילותו לצרכנים וכן הפחיתה את העלויות שמשלם הציבור על עמלות. עם זאת, הדיגיטציה אשר הפחיתה את עלויות המשכורות וההוצאות הנלוות של הבנקים ותרמה לגידול של 10% ברווח חמש הבנקים הגדולים בשנים 2014 - 2021, לא תרמה לירידה במרווחי האשראי ורווחיהם במהלך השנים	

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		האחרונות גדלו בעקביות מ-10.4 מיליארדי ש"ח בשנת 2014 ל-22.1 מיליארדי ש"ח בשנת 2021, בהתאם לגידול בתיק האשראי הבנקאי. הדבר מצביע על הריכוזיות בענף הבנקאות ועל היעדר תחרות מספקת, מטיל ספק אם ההתייעלות הדיגיטלית התגלגלה במלואה לציבור ומחדד את הצורך של בנק ישראל והפיקוח על הבנקים בתוכו ליזום פעולות בעידן הדיגיטלי להגברת התחרות בענף הבנקאות, על מנת שההתייעלות הדיגיטלית תבוא לידי ביטוי באופן משמעותי יותר בהפחתת העלויות לצרכן.	
23	עמדות הציבור בנוגע למערכת הבנקאית	הציבור בישראל שבע רצון מהשירותים הדיגיטליים גם בהשוואה בין-לאומית, ובכל הבנקים תועדו שיעורי שביעות רצון גבוהים (91% בממוצע). אף על פי כן, ההתייעלות הדיגיטלית לא הגבירה את מידת ההוגנות שהציבור מייחס למערכת הבנקאית המקומית, והציבור עדיין אינו שבע רצון ממנה, והדבר עולה משיעורי שביעות רצון נמוכים במיוחד מיוזמת הבנקאים בהצעת שירותים להוזלת עלויות (35.5% בממוצע) ובפתרונות יצירתיים התואמים לצורכי הלקוחות (33.5% בממוצע). מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יתמיד בביצוע סקרי דעת קהל גם בשנים הבאות ויפעל בהתאם לשיפור המערכת הבנקאית ולצמצום פער שביעות הרצון בישראל יחסית לעולם.	
24	תלונות הציבור	הביקורת העלתה כי מערכת התלונות של הפיקוח על הבנקים פועלת לסיווג התלונות בחלוקה לנושאים כלליים, בהם איכות השירות, אמצעי תשלום, עמלות, אשראי, פיקדונות. עם זאת, המערכת אינה יודעת לסווג באופן יעיל את מאפייני התלונות ולתמוך בשליפה מהירה לפי סוגים כדי לנטר ביעילות חסמים וכשלים מערכתיים. הצורך במערכת יעילה ומתוחכמת מתחדד	

בנקאות דיגיטלית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מפני שהיא כלי מרכזי למדידת הצלחה של השינויים הרבים שהתרחשו במערכת הבנקאית בשנים האחרונות, שינויים שחלק ניכר מהם התרחש בעקבות ההתפתחות הטכנולוגית. מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יישם את המערכת החדשה לניהול פניות הציבור בהתאם ללוח הזמנים המתוכנן, כיוון שמערכת כזאת תוכל לסייע למדוד את הצלחת הרפורמות שגובשו בשנים האחרונות במערכת הבנקאית ולתמוך בזיהוי חסמים וכשלים מערכתיים.	
25	תלונות הציבור	עלה כי סקירות הפיקוח במתכונת הנוכחית אינן משתמשות בידע הנצבר בגופים שונים המרכזים נתונים על אופן הטיפול של תאגידים בנקאיים בסוגיות צרכניות, בהם הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן והמועצה הישראלית לצרכנות אף שהוא עשוי לטייב את תהליך יצירת ההוגנות התרבותית. לנוכח החשיבות הגלומה בהיבט הצרכני במערכת הבנקאית, ובכלל זה מידת ההגינות כלפי הלקוחות, מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יקבע לוחות זמנים להטמעת פרויקט הערכת ההגינות בכלל המערכת הבנקאית. עוד מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יפנה לגופים המרכזים נתונים ומידע בסוגיות צרכניות הנוגעות למערכת הבנקאות ויבחן את שילוב המידע הזה בהערכה כדי לטייב את התהליך.	
26	משלוח הודעות בתקשורת	עלה כי למנפיק כרטיס אשראי הותר לצרף לקוחות בעלי אוריינטציה דיגיטלית לשירות קבלת פירוט עסקות באמצעים דיגיטליים בהתקיים שבידיו סימנים ברורים שהמידע ממשיך להתקבל, אגב יידועם מבעוד מועד. עם זאת, חל איסור על הבנקים לצרף לקוחות בעלי אוריינות דיגיטלית באופן יזום לשירות קבלת דיוור באמצעים דיגיטליים.	

בנקאות דיגיטלית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יבחן בהתאם להתפתחויות הדיגיטליות ומידת השימוש בהן את האפשרות להרחיב את האפשרות לצירוף אקטיבי של לקוחות בעלי אוריינות דיגיטלית מתאימה לפירוט עסקות בכרטיס אשראי גם לשירות משלוח הודעות בערוצי תקשורת, וזאת בכפוף ליישום התנאים והוראת הפיקוח.	
27	הפקדת צ'קים דחויים בדיגיטל	מנובמבר 2017 רוב הבנקים מאשרים להשתמש בשירותים בנקאים כדי להפקיד צ'קים של כל הבנקים, עם זאת נכון למועד סיום הביקורת אין אפשרות להפקיד צ'קים דחויים בדיגיטל. הביקורת העלתה כי בקשות הבנקים לאפשר הפקדת צ'קים דחויים בדיגיטל נידונות בוועד המסלקה, אולם טרם הבשיל פתרון הנותן מענה לסיכונים הטמונים באפשרות זו. בהיעדר תשתית מקשרת התומכת בהעברת מידע בין הבנקים ובינה ובין גופים חוץ-בנקאיים, הוגבלה בשלב זה האפשרות להפקיד צ'קים דחויים בדיגיטל. מומלץ כי בנק ישראל ימשיך לבחון יישום של תשתית מתאימה להפקדת צ'קים דחויים בדיגיטל בהתאם להתפתחות החדשנות והכלים הטכנולוגיים. יישום פתרון כאמור יגביר את הנוחות והפשטות בביצוע הפעולה אגב הוזלת העלות לציבור לקוחות הבנקים.	
28	סיכונים בבנקאות פתוחה	מומלץ כי רשות שוק ההון ורשות ני"ע ישלימו את הטמעת דרישות האבטחה שפרסמו כדי להגביר את הוודאות לגופים המבקשים לעסוק במתן שירותי מידע פיננסי. עוד מומלץ לעקוב אחר יישום ההוראות בפועל כדי להבטיח שפרטיות המידע נשמרת, לעודד את הציבור להשתמש בשירות שמבקשי הרישיון מציעים ולתמוך בקידום הרפורמה.	• **רשות ניירות ערך** הרשות פרסמה הוראות מפורטות בדבר דרישות הגנת הפרטיות, אבטחת מידע, ניהול סיכונים, הגנת סייבר, מיקור חוץ ומחשוב ענן אשר בהם נדרשים לעמוד מבקשי ובעלי רישיון למתן שירות מידע פיננסי. הרשות בוחנת את עמידתם של מבקשי רישיון בדרישות ההוראה הזו עוד בטרם מתן רישיון למתן שירות מידע פיננסי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			ותמשיך לפקח על בעלי הרישיון בדבר אופן יישום הוראות אלו, על מנת לוודא קידום ויישום מיטבי של הרפורמה. **• רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון** במועד הביקורת הרשות היתה בשלב טיוטות. כיום, ההוראות בנושא ניהול סיכונים, וניהול סיכוני סייבר יצאו כסופיות. כמו כן כל בעל רישיון שמבקש לקבל אישור מהרשות לפעול כנותן שירות מידע פיננסי, נדרש לעמוד בהוראות אלו.
29	מערכות התשלומים בישראל	לנוכח השינויים והחידושים במערך התשלומים, מומלץ כי בנק ישראל ישלים את בחינתו ויבצע בחינות נוספות באופן עתי של שוק מערכות התשלומים כדי להחליט אם יש עוד מערכות שיש להכריז שהן מבוקרות או מיועדות.	
30	עלויות השירותים הבנקאיים	עלה כי קיימות הוראות לצירוף יזום לשירות המסלולים הבסיסי בכפוף לכדאיות המעבר עבור עסקים קטנים, עסקים מורשים, אזרחים ותיקים או עם מוגבלויות ולא עבור משקי בית. משרד מבקר המדינה ממליץ לפיקוח על הבנקים לבחון את האפשרות לגבש הוראה דומה לבנקים - לצרף משקי בית לשירות המסלולים כדי להוזיל את עלויות ניהול החשבון, ולמצער לבחון את האפשרות לחייבם לפרסם הודעת גילוי ברורה ללקוחות כדי שיבצעו את הבדיקה בעצמם.	

חברת דואר ישראל בע"מ - הטיפול בדואר בין-לאומי - ביקורת מעקב

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	מערכת לניטור פריטי דואר המגיעים לארץ	עד מועד סיום הביקורת החברה לא הטמיעה את מערכת הניטור באופן מלא כנדרש ברישיון. על חברת הדואר להטמיע את מערכת הניטור כמתחייב ברישיון.	**• חברת דואר ישראל בע"מ** מערכת הניטור הופעלה כבר באופן מלא בחודש אפריל 2022.
2	קליטת פריטי הדואר במסוף הדואר בנתב"ג	בביקורות אקראיות שערך משרד מבקר המדינה במסוף בנתב"ג בזמנים שונים נמצא כי חלק מהמשלוחים נותרים ללא אריזה נאותה למשך ימים מספר ולעיתים חשופים לפגעי מזג האוויר. מומלץ כי חברת הדואר תקפיד להגן על כל המשלוחים מחשיפה לפגעי מזג האוויר.	**• חברת דואר ישראל בע"מ** המשלוחים מכוסים ביריעה ייעודית בעת המתנה לתהליך המיון.
3	הטמעת "מודול נתב"ג" לביצוע בקרות שלמות	עלה כי עובדי החברה בנתב"ג מקלידים באופן ידני למערכת ממוחשבת את מספרי המכלים והמשטחים אשר מועלים על המשאיות בדרכם למרכז הסחר במודיעין, אולם הדבר אינו מתבצע באמצעות קריאת חיווי ממוחשבת במערכת ייעודית אשר הייתה מאפשרת ביצוע בקרת שלמות ממוחשבת נאותה, ובאמצעות קריאת חיווי של ברקוד, בעת הגעתם אל מרכז הסחר במודיעין. עלה כי פיתוחו של "מודול נתב"ג" לא הושלם. עוד עולה כי קריאות החיווי המתבצעות במרכז הסחר במודיעין נמצאות בתהליך פיתוח והטמעה, וכי קיימות בעיות ביישומון ובחיבור האון ליין, כך שלא תמיד ניתן לקרוא את כלל הקריאות; יש ימים שלא ניתן לקרוא כלל את הקריאות ויש ימים שבהם הקריאה חלקית. לדוגמה, ב-24.11.21 נמצא כי כלל לא היו קריאות במרכז הסחר במודיעין, ואילו ב-7.12.21 בוצעו קריאות במרכז הסחר במודיעין באופן חלקי. מומלץ שהחברה תפעל להשלמת הפיתוח של מערכת ממוחשבת שתאפשר בקרת שלמות מלאה	**• חברת דואר ישראל בע"מ** מסוף נתב"ג הטמיע שימוש במסך מגע על מנת לאפשר קריאה אוטומטית של המטענים.

חברת דואר ישראל בע"מ - הטיפול בדואר בין-לאומי - ביקורת מעקב

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		של המכלים והמשטחים אשר מועלים למשאיות, עד להגעתם למרכז הסחר במודיעין.	
4	בקרה על הובלת החבילות	עלה כי פריטי הדואר נקראים במערכות המחשוב של החברה במועד קבלתם במרכז הסחר המקוון במודיעין. עם זאת, בחלון הזמן שבין הגעתם של פריטי הדואר למסוף החברה בנתב"ג להגעתם אל מרכז הסחר המקוון אין מעקב שיטתי לצורך מניעת אובדן פריטים או גניבתם או פגיעה בהם. יש לציין שכ-50% מהפריטים מובלים במסלול זה על ידי קבלן משנה חיצוני ולא על ידי החברה עצמה. כמו כן, עולה כי הסוגר המשמש לסגירת המשאית הוא סוגר ידני העשוי פלסטיק אשר ניתן לפריצה ולשחזור בקלות יחסית ואינו משמש קו הגנה משמעותי בפני פגיעה בדברי הדואר. מומלץ שחברת הדואר תטמיע מערכת ניטור לזיהוי פריטי דואר בשלב היקלטותם בנתב"ג ותתקין מערכות איתור ברכבים שמובילים את פריטי הדואר.	• **חברת דואר ישראל בע"מ** המערכת הקיימת עונה על צרכי החברה.
5	עיכוב פריטי דואר במרכז הסחר המקוון	עלה כי פריטי דואר עוכבו במשך שבועות במתקני החברה, וחלקם אף הושארו חשופים לפגעי מזג האוויר. מומלץ כי החברה תפעל למנוע הישנותם של מקרים כאלו. הטמעתה של מערכת הניטור צפויה לתרום לצמצום משמעותי של תופעת העיכובים בקבלת פריטי הדואר.	• **חברת דואר ישראל בע"מ** כאמור בליקוי מס' 1 לעיל, מערכת הניטור הופעלה באופן מלא בחודש אפריל 2022.
6	מרכז הסחר המקוון	עלה כי מכונת המיון האוטומטית שנרכשה משמשת כיום למיון פריטי הדואר ששלח לקוח מרכזי אחד גדול שעובד עם החברה בשיטת הקרגו וכן עבור מיון של פריטי דואר של לקוחות מסוימים אחרים, אולם שאר פריטי הדואר עדיין ממוינים באופן ידני.	• **חברת דואר ישראל בע"מ** בחודש אפריל 2023 אמורים להתקין שתי מכונות מיון אוטומטיות נוספות (נוספות למכונת מיון אוטומטית שכבר פעילה).

חברת דואר ישראל בע"מ - הטיפול בדואר בין-לאומי - ביקורת מעקב

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי חברת הדואר תשלים את המעבר לשיטת מיון ממוכנת מלאה, ככל שניתן.	
7	מסירת חבילות בסניפים ובבתי הדואר האזוריים	נציגי משרד מבקר המדינה שביצעו באוקטובר 2021 כמה הזמנות של פריטי דואר מחו"ל וביקשו לקבלם בסניף הדואר השוכן בקניון "הבאר" במערב ראשל"צ, בסמוך לכתובת מגוריהם, הופנו בסופו של דבר לאסוף את הזמנתם ממרכז מסירה השוכן ברחוב הרצל 39, במרחק של יותר מ-1.5 ק"מ ממקום מגוריהם, אשר בקרבתו קשה ביותר לאתר חניה זמינה ומונגשת לנכים. מומלץ כי חברת הדואר תפעל למנוע את הישנות התופעה של הפניה למרכזי מסירה מרוחקים, אשר פוגעת במיוחד בקשישים ובאנשים עם מוגבלויות המתקשים להגיע למרכזים המרוחקים מביתם כדי לאסוף את פריטי הדואר שהזמינו.	**• חברת דואר ישראל בע"מ** החברה פועלת בהתאם לכללים בהקשר של מסירת פריטי דואר.
8	פגיעה בפריטי דואר שהגיעו מחו"ל	עלה כי מינואר 2017 ועד סוף שנת 2021, התרחשו 98 חקירות ובדיקות במחלקת הביטחון של החברה (כ-20 אירועים בממוצע לשנה) שעסקו בפגיעה בדואר מחו"ל. מומלץ שמחלקת הביטחון בחברת הדואר תחדד בקרב כלל עובדי חברת הדואר ובעלי מרכזי המסירה הבאים במגע עם דברי דואר את ההנחיות שלפיהן יש להקפיד לפעול למניעה של גנבות ואובדן דברי דואר ותביא לידיעתם את חומרת העבירה ואת העונש הצפוי למבצעיה. כמו כן מומלץ שמחלקת הביטחון תגביר את המעקב במקומות רגישים שבהם העובדים שוהים ליד פריטי הסחר המקוון ללא פיקוח משמעותי.	**• חברת דואר ישראל בע"מ** מחלקת הביטחון בחברת הדואר מחדדת בקרב כלל עובדי חברת הדואר ובעלי מרכזי המסירה את ההנחיות שלפיהן יש להקפיד לפעול למניעה של גנבות ואובדן דברי דואר ומביאה לידיעתם את חומרת העבירה ואת העונש הצפוי – המלצת דוח הביקורת מבוצעת בשוטף.

חברת דואר ישראל בע"מ - הטיפול בדואר בין-לאומי - ביקורת מעקב

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
9	מצג חשבונאי בדוחות הכספיים לגבי דואר בין-לאומי נכנס ודואר בין-לאומי יוצא	עלה כי הנתונים בדוחות הכספיים של החברה מוצגים ללא מלוא הפירוט בתחומי הפעילות השונים של החברה - בתחום הדואר הבין-לאומי הנכנס לא מוצגים נתוני ההכנסות ולא נתוני ההוצאות, ואילו בתחום הדואר הבין-לאומי היוצא מוצגים נתוני ההוצאות ולא נתוני ההכנסות. עוד עלה כי מדובר בנתונים כלליים על ההוצאות בגין הדואר הבין-לאומי היוצא. יצוין כי דיווח זה אינו מאפשר לקורא הדוחות לקבל את המידע על מידת הרווחיות ועל המגמות של כל אחד משני התחומים העיקריים שבמגזר זה. נוכח החשיבות הניכרת של מגזר הסחר אשר שיעור ההכנסות ממנו הוא כ-39% מסך הכנסות החברה, ונוכח פעילות הדואר הבין-לאומי בחברה, מומלץ כי החברה תשקול לפרט בדוחותיה הכספיים את התוצאות הכספיות של תחום הדואר הבין-לאומי, תוך הפרדה בין תחום הדואר הנכנס לתחום הדואר היוצא.	**• חברת דואר ישראל בע"מ** החברה פועלת בהתאם לכללי החשבונאות.
10	שיעור הרווח התפעולי והמעבר למשלוחי קרגו	עלה כי בשנים 2019 - 2020 הייתה ירידה של עשרות אחוזים בשיעור הרווח התפעולי בתחום הדואר הבין-לאומי הנכנס. יצוין כי לדברי חברת הדואר הירידה ברווח התפעולי בין השנים 2019-2020 קשורה, בין השאר, גם להשפעות משבר הקורונה ולעובדה כי בשנת 2019 נשלחו כ-20 מיליון פריטים יותר משנת 2020. גם מנתונים פנימיים של החברה עולה כי שיעור הרווח התפעולי ממשלוחי קרגו הינו נמוך באופן משמעותי משיעור הרווח התפעולי ממשלוחים דואריים ומביא לפגיעה כספית המוערכת על ידי החברה בסכום של עשרות מיליוני ש"ח בשנה. נתונים אלו, בייחוד נוכח מצבה הכספי הקשה של החברה, מחייבים כי החברה תבחן	**• חברת דואר ישראל בע"מ** החברה פועלת בהתאם לשיקולים עסקיים אשר נועדו למקסם את רווחיה בתחום הסחר המקוון.

חברת דואר ישראל בע"מ - הטיפול בדואר בין-לאומי - ביקורת מעקב

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מחדש אפשרויות להקטנת שיעור הירידה ברווח התפעולי כתוצאה מהמעבר למשלוחי קרגו. מומלץ כי החברה תבחן את הסכמי ההתקשרות עם לקוחותיה ואת חשיפתם לשינויים בשערי המטבעות, ותפעל להגברת רווחיותה והתייעלותה בתפעול מגזר הדואר הבין-לאומי.	
11	בדיקה של חוקיות ייבוא פריטי דואר וטובין האסורים בייבוא	הועלה כי היקף בדיקות המדגם ופתיחת החבילות בפועל על ידי אנשי המכס פחת ביחס לשנים קודמות. כך, בשנת 2021 בדק המכס בפועל כ-21,500 (0.03%) מתוך כ-60 מיליוני חבילות. עוד עולה כי חל גידול ניכר (למעלה מפי עשרה) בפתיחת תיקי תפיסה של פקידי המכס בדואר חבילות, מ-254 בשנת 2017 ל-2,758 בנובמבר 2021. מומלץ כי רשות המיסים תבחן דרכים להגברת האפקטיביות של פעילות יחידת המכס שבמודיעין ואת היקף התשומות המושקע על ידה ביחס לפעילות הגדלה של הסחר הבינלאומי.	**• חברת דואר ישראל בע"מ** רשות המסים פועלת כל העת, גם מול הדואר וגם בממשקים אחרים, לשיפור התהליכים וקבלת מידע באפיקים נוספים. מערכת ניהול סיכונים מבוססת מידע ולמידת מכונה והיא עדיין בתהליכי למידה, בתהליכי טיוב סימנים מחשידים חדשים, קיימים ויצירת סימנים מחשידים חדשים.
12	היבטי מחשוב וממשק בין חברת הדואר לאגף המכס	עלה כי מערך הדואר הבין-לאומי היוצא אינו מנוהל במערכת "שער עולמי". מומלץ כי רשות המיסים וחברת הדואר יפעלו לחבר גם את מערך הדואר הבין-לאומי היוצא למערכת "שער עולמי". חיבור זה מחדד את הצורך של חברת הדואר להשלים את הפיתוח וההקמה של מערכת המידע והניטור הממוחשבת שיש בה גם כדי להגדיל את מספר פריטי הדואר הבין-לאומי הנכנס שינוהלו במערכת "שער עולמי".	**• חברת דואר ישראל בע"מ** מערכת שער עולמי אמורה לעלות בחודש ינואר 2023 וחברת הדואר, כמו שאר החברות הפועלות בתחום השילוח, יתממשקו למערכת בהתאם. **• רשות המיסים בישראל** ההמלצה התקבלה ובתקופה זו מתבצע תהליך אפיון ופיתוח מערכת היצוא בשער עולמי מול הדואר. הצפי להשקת המערכת הוא ינואר 2023.
13	עיכוב פריטי דואר	בסיור שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה ב-8.11.21 במרכז הסחר המקוון עלה כי יש אלפי דברי דואר אשר מעוכבים לבדיקתם של פקידי המכס יותר	**• חברת דואר ישראל בע"מ** נדרש פיתוח מערכות מידע מתאימות, הנושא נמצא באפיון פנימי.

חברת דואר ישראל בע"מ - הטיפול בדואר בין-לאומי - ביקורת מעקב

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	לבדיקת אגף המכס	מחודש. לדוגמה, נמצאו ביום זה דברי דואר שהתקבלו לבדיקת מכס ב-1.10.21 וטרם שוחררו למשלוח הדואר. עוד עלה כי החברה אינה מחזיקה בנתונים על מספר החבילות המעוכבות ועל משך הטיפול בהן. מומלץ כי חברת הדואר תנהל מעקב אחר מספר החבילות המעוכבות בכל אחת מן הקטגוריות המתוארות וכן אחר משך העיכוב שלהן.	
14	עידוד תחרות במקטע השילוח לשיפור השירות לאזרח ביבוא אישי	עלה כי כיום הרשימון הקולקטיבי בוטל, ולגבי כל משלוח מוגשת הצהרת יבוא פרטנית. עם זאת, לא ניתן כיום לנהל הצהרות אלו במערכת "שער עולמי", ויש להגישן באופן פרטני למינהל המכס. מומלץ כי רשות המיסים תפעל לקדם את ההצהרות הללו במערכת "שער עולמי".	**• חברת דואר ישראל בע"מ** ראה מענה הרשות לליקוי מס' 12 לעיל.
15	מערכת מידע ייעודית ומותאמת לניהול ביקורות	עלה כי המשרד לא הטמיע מערכת ייעודית לניהול הביקורות שהוא עושה על שירותי הדואר שמספקים כלל בעלי ההיתר שבפיקוחו. מומלץ כי משרד התקשורת ישלים את הטמעתה של מערכת ייעודית לניהול הביקורות, על מנת שתסייע לנהל את הביקורות שהוא מקיים בגופים השונים, ובכללן חברת הדואר, באופן סדור וכן לעקוב ביעילות אחר תיקון הממצאים.	**• משרד התקשורת** המשרד סבור כי קיומה או אי קיומה של מערכת ייעודית לניהול הליכי ביקורת אין בה כדי לפגוע באיכות הביקורת, ו/או להקשות על המינהל לשרטט תמונת מצב כוללת בפרקי זמן סבירים. העיצומים הכספיים אשר הוטלו על חברת דואר ישראל ועל בעלי היתר בשנים האחרונות הינם לאחר פעולות פיקוח ואכיפה נרחבות במגוון נושאים. בנוסף, אין באי קיומה של מערכת ייעודית לניהול הביקורת, כדי לפגוע ביכולת לעקוב ביעילות אחר תיקון ליקויים ובממצאים שעלו מן הביקורות. יחד עם זאת, המשרד רואה בחשיבות קיומה של מערכת מידע ייעודית ומותאמת לניהול ביקורות, ופועלים לפיתוח והטמעת מערכת כזו, במסגרת סדרי העדיפויות במשרד.

חברת דואר ישראל בע"מ - הטיפול בדואר בין-לאומי - ביקורת מעקב

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
16	עידוד הייבוא האישי והפחתת יוקר המחיה	על פי נתונים כלכליים בדבר יוקר המחיה וממצאי השוואת מחירים שפרסם ארגון המדינות המפותחות באוקטובר 2021, מדורגת רמת המחירים במדינת ישראל במקום השלישי, לאחר שווייץ ואיסלנד, מתוך 38 מדינות שנבדקו. בתקופת משבר הקורונה גברה המודעות לחשיבותו של תחום הסחר המקוון, לתפקידו המרכזי וליתרונות הגלומים בו מבחינת תושבי המדינה. יתרה מזו, בשנה האחרונה עלה יוקר המחיה בישראל. עובדות אלו, בשילוב הגידול הניכר בהיקף החבילות שמספקת חברת הדואר מדי שנה לציבור, מחדדים את הצורך בשיפור השירות שנותנת חברת הדואר בתחום זה.	**• חברת דואר ישראל בע"מ** תחום הסחר המקוון הינו מנוע צמיחה מרכזי בחברה והפעולות שבוצעו ע"י חברת הדואר בשנים האחרונות הן אלה שהביאו לגידול העצום בהיקף הסחר המקוון למדינת ישראל. החברה ממשיכה להשקיע בתחום הסחר המקוון.

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	תועלות בגין צמצום חלקה של חח"י במקטע הייצור	נכון למועד הביקורת כ-65% - 68% (כ-1.51 - 1.58 מיליון ש"ח, מתוך 2.327 מיליון ש"ח) מהתועלות שהעריך אג"ת בגין צמצום חלקה של חח"י במקטע הייצור לא יתקבלו במהלך שמונה השנים העוקבות של הרפורמה; זאת בשל אי-מימוש מכירת תחנת הכוח רידינג, ובשל אומדנים לא מדויקים של תועלות הרפורמה בעוד מועד.	
2	תועלות בגין צמצום חלקה של חח"י במקטע הייצור	מתשובת אג"ת עולה שהחלופה להקמת מחז"מים חדשים בתחנת הכוח רידינג לא הייתה אופטימלית. על צוות הרפורמה היה לבחון חלופות אחרות, להעריך את העלות האלטרנטיבית של הקמת תחנות כוח באתרים חלופיים, או לחלופין לשקול פתרונות אחרים לאספקת החשמל באזור גוש דן, להחליט על החלופה האופטימלית ולעמוד על התועלת הנובעת ממנה.	**• משרד האנרגיה** בנוגע לבעיות אמינות אספקת החשמל ושרידות המערכת בגוש דן פורסמה עמדה מקצועית במסגרת עבודת רשות החשמל בעניין. החלופה המקורית שעמדה לנגד משק החשמל על מנת להתמודד עם קשיים אלו הייתה, כאמור, מכירת האתר ליצרן פרטי ושחלוף התחנה.[1] **• רשות החשמל** עמדת הרשות בנוגע לבעיות אמינות אספקת החשמל ושרידות המערכת בגוש דן פורסמה במסגרת עבודת הרשות בעניין. החלופה המקורית שעמדה לנגד משק החשמל על מנת להתמודד עם קשיים אלו הייתה, כאמור, מכירת האתר ליצרן פרטי ושחלוף התחנה.[2]
3	בחינת אומדנים שהוכנו על ידי אגף תקציבים במשרד האוצר (אג"ת)	התועלת הצפויה, על פי חישובי משרד האוצר, מאי-הקמת תחנות כוח חדשות על ידי חח"י, שהיא 1.33 מיליארד ש"ח, משקפת תועלת המבוססת על תרחיש שאינו בהלימה עם הוראות חוק משק החשמל ובפועל תועלת זו לא תתממש מאחר ועל פי חוק משק החשמל, חח"י לא תקים תחנות כוח חדשות. עוד עלה	

[1] להרחבה בנושא זה ניתן לסקור את עבודת הרשות בעניין – https://www.gov.il/BlobFolder/policy/60806/he/Files_Hachlatot_nisp_a_nehitzut_yitzur_reding_06_2021.pdf

[2] להרחבה בנושא זה ניתן לסקור את עבודת הרשות בעניין – https://www.gov.il/BlobFolder/policy/60806/he/Files_Hachlatot_nisp_a_nehitzut_yitzur_reding_06_2021.pdf

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		כי משרד האוצר (אג"ת) הציג לממשלה תועלות מהרפורמה אשר שימשו בין היתר בסיס לאישורה ולא היו מבוססות. ראוי היה כי משרד האוצר (אג"ת) ישלב בחישוביו רק תועלות ממשיות.	
4	התועלת לצרכן ממכירת תחנות הכוח של חח"י ליח"פים	1. קצב הגידול של עלויות הפעלת מערכת הייצור גדול מקצב הגידול בייצור החשמל במשק, דבר המעיד על כך שמנקודת המבט של הצרכן, כניסת יצרני החשמל הפרטיים לא הביאה להפחתת עלויות הייצור ולירידה בתעריפי החשמל. 2. עוד עלה כי בשנים 2014 - 2026 נותר התעריף הריאלי כמעט ללא שינוי, ואילו היקף ייצור החשמל גדל בכ-35%. המשמעות היא שהכיסוי התעריפי נשחק לאורך השנים בלי שמשק החשמל (חח"י ויח"פים) התייעל בפועל. על רשות החשמל לבחון את הפערים בין תעריף החשמל שמגלם בתוכו רכיב התייעלות לבין היעדר ההתייעלות בהוצאות משק החשמל, ואת השלכותיהם של פערים אלו על פעילות משק החשמל ופיתוחו. כמו כן, על הרשות לקבוע את היקף ההתייעלות הנדרש במשק החשמל ולבצע התאמות בתעריף כך שישקף את פוטנציאל ההתייעלות שנקבע. המשך שחיקת התעריף ללא התייעלות של יצרני החשמל במשק עלולה לפגוע בפעילות.	**• רשות החשמל** לא ברור לרשות כיצד הביקורת חישבה את התעריף הריאלי הצפוי בשנים הקרובות. עוד הרשות מציינת, כי על בסיס הכתוב, בנתונים נלקחו בחשבון גם עלויות רכישה מיח"פים ודלקים. כחלק מעלויות אלו נמצאות גם עלויות הרכישה מיצרנים באנרגיה מתחדשת. הייצור מאנרגיה מתחדשת, לפחות בשנים הקרובות, יקר יותר מייצור קונבנציונאלי ולכן סביר שיטה את התוצאות. ההשוואה הרלוונטית בהקשר זה היא בין תחנות קונבנציונאליות פרטיות לבין תחנות חברת החשמל הצורכות דלקים זהים. לשם המחשה, בתעריף לצרכן לשנת 2021 עלות קוט"ש ממוצע שנרכש מיח"פ באנרגיה מתחדשת עמד על 51 אגורות לעומת 30 אגורות בלבד לאנרגיה קונבנציונאלית.
5	תועלות ממיקודה של חח"י בפעילות	צמצום דקות אי האספקה ופיתוח משק החשמל הם חלק מהחובות החלים על החברה ממילא, כספק שירות חיוני, ומשכך הדבר מעלה ספק באם היה ראוי	

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	במקטעי הרשת	לכלול את צמצום דקות אי-האספקה בסך התועלות של הרפורמה.	
6	תועלות שאינן מתקבלות בשנים 2020 - 2021	עלה כי בהחלטה על הרפורמה לא נקבעו לחח"י יעדים לפיתוח רשת החשמל ולצמצום דקות אי אספקת החשמל, ולכן חח"י אינה מחוייבת לעמידה ביעדים אותם חישב אג"ת. עוד עלה כי היעד שאג"ת קבע מבוסס על הפער הקיים בדקות אי האספקה בין מדינת ישראל לבין מדינות אחרות ב-OECD מבלי להתייחס למאפיינים הייחודיים של מדינת ישראל ושל משק החשמל הישראלי, ומבלי שנקבעה תוכנית פיתוח שמאפשרת השגת היעד על פני השנים.	**• משרד האנרגיה** רשות החשמל פרסמה החלטה הנוגעת לתמריצים לשיפור אמינות האספקה וצמצום דקות אי האספקה באוגוסט 2022.[3] **• רשות החשמל** רשות החשמל פרסמה החלטה הנוגעת לתמריצים לשיפור אמינות האספקה וצמצום דקות אי האספקה באוגוסט 2022.[4] **• חברת החשמל לישראל בע"מ** אין המלצה רלוונטית ליישום
7	תועלות שאינן מתקבלות בשנים 2020 - 2021	1. משרד מבקר המדינה מצא כי בשנת 2020, בחלוף שלוש שנים מקבלת ההחלטה על הרפורמה, מספר דקות אי-האספקה ברשת עמד על 142 דקות, דהיינו עלייה של כ-44% לעומת 2017. זאת שלא בהתאם לתועלת שהוצגה, לפיה החל משנת 2020 צפויה ירידה בדקות אי-האספקה. מספר דקות אי-האספקה בשנת 2021 עמד על 136 דקות, כלומר עלייה של 37.5% לעומת 2017. עלה כי בחלוף שלוש שנים מיישום הרפורמה ועל אף הגדלת ההשקעות ברשת, לא חל שיפור באמינות האספקה. זאת שלא בהתאם להנחת אג"ת ולפיה כשנתיים מתחילת יישום הרפורמה צפויה ירידה בדקות אי-האספקה. 2. יוצא	**• משרד האנרגיה** ראה להלן מענה לליקוי 3 **חברת החשמל לישראל בע"מ** להלן תכניות עבודה רלוונטיות בחברה: 1. תכנית חידוש רשת אמינות לשנים 2018-2022; 2. תכנית לטיפול ב-TOP100 קווים בולטים בשנים 2021-2022; 3. הצעה לתכנית חידוש רשת אמינות 2023- 2024; 4. התאמת שיטת מדידה דקות א"א – SAIDI לשיטה המקובלת בעולם (דהיינו, חישוב לפי לקוחות מופסקים) – תוצאות ראשוניות למחצית 2022 מצביעות על ירידה של 15% בדא"א.

[3] להרחבה בנושא זה ניתן לקרוא את החלטת הרשות – https://www.gov.il/he/departments/policies/63518

[4] להרחבה בנושא זה ניתן לקרוא את החלטת הרשות – https://www.gov.il/he/departments/policies/63518

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		אפוא כי התועלת מצמצום דקות אי-האספקה בשנים 2020 - 2021, שהוערכה בהתבסס על המתודולוגיה של אג"ת בכ-270 מיליון ש"ח, טרם הושגה שכן מספר דקות אי-האספקה עלה בשנים אלה. מגמת העלייה בדקות אי האספקה מעלה חשש כי התועלת שהוצגה בהצעת המחליטים לפיה דקות אי האספקה יקטנו ב-90 דקות במהלך שנות הרפורמה לא תושג. מומלץ כי חח"י, רשות החשמל וחברת ניהול המערכת יבחנו את תכנית ההשקעות של החברה ברשת החשמל ואת ביצועה, גם בהלימה ליעד של הפחתת דקות אי האספקה ויבצעו בה שינויים במידת הצורך.	5. תכנית שיפור אמינות אספקה המוגדלת לעשור 2032- 2022 – טרם אושרה. יוער כי השיפור בדקות אי האספקה צפוי לקחת זמן רב יותר ממה שנחזה (לא תוך 3 שנים, אלא תוך עשור לפחות), בהתאם להחלטה מס' 63518 של רשות החשמל מיום 3.7.2022 בנושא "המשך תמריצים לפיתוח רשת חלוקה". – האחראי על התיקון בחח"י אגפי הרשת ובקרה של הנדסת חלוקה. מועד לתיקון הליקוי - סעיפים 1- 2 בטיפול שוטף בשנים 2022-2018;סעיף 3 מצוי בשלבי תכנון; סעיף 4 בוצע ע"י אגף הנדסה; סעיף 5 בשלבי הכנה. סטאטוס - סעיף 1: החל מרבעון רביעי של שנת 2018 החברה משקיעה כ-70 מיליון ₪ בתכנית חידוש רשת אמינות מידי שנה; סעיף 2: כ-70% ביצוע לתכנית; סעיף 3: בשלבי תכנון;סעיף 4: בוצע. כאמור, התקבל שיפור של כ-15% במדדי אמינות לעומת שיטה ישנה; סעיף 5: התכנית טרם אושרה.
8	בחינת אומדנים של התועלת מצמצום דקות אי-אספקה	משרד מבקר המדינה חישב ומצא כי צמצום דקות אי-האספקה בכ-24% אמור להביא לצמצום של כ-36 דקות אי-אספקה במהלך התקופה, שהתועלת מהן היא כ-0.501 מיליארד ש"ח, נמוך בכ-60% מהתועלת שהוערכה בהצעת המחליטים, 1.252 מיליארד ש"ח. כך שלמעשה מלוא התועלת שהוצגה בהצעת המחליטים מצמצום דקות אי האספקה, אינה צפויה להתקבל. החלטת רשות החשמל ועמדת חח"י מצביעות על כך שאין ביכולתה של החברה לצמצם את דקות אי-האספקה במשך שמונה שנים בשיעור שהוערך מלכתחילה (60%), לכן קיים ספק אם התועלת המוצגת בסעיף זה הייתה מלכתחילה ניתנת	**• רשות החשמל** ראו מענה הרשות לליקוי 4. כמו כן, עמדתה של חברת החשמל לשימוע שפורסם לא יכול להוות בנצ'מארק לבחינה של התועלות הצפויות

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		להשגה. צמצום דקות אי-האספקה בהיקף של כ-10% במהלך שנות הרפורמה בהתייחס לעמדת חח"י מאוגוסט 2020 אמור להביא לצמצום של 15 דקות אי-אספקה במהלך תקופה זו, כך שהתועלת הצפויה מכך היא כ-209 מיליון ש"ח בלבד לעומת 1.252 מיליארד ש"ח שהוערך בהצעת המחליטים (נמוך בכ-83%).	
9	בחינת אומדנים של התועלת מצמצום דקות אי-אספקה	אל מול תועלות בהיקף של כ-1.252 מיליארדי ש"ח שהוצגו לפני הממשלה, כ-0.935 מיליארדי ש"ח מהם אינם צפויים להתממש בשנים הקרובות בשל אי-דיוקים באומדן שקבע אג"ת כמפורט לעיל. נכון למועד סיום הביקורת, ניתן לקבוע כי כ-0.27 מיליארד שהיו צפויים להתקבל בשנים 2021-2022, לא הושגו.	
10	בחינת אומדנים של התועלת מצמצום דקות אי-אספקה	התועלת מצמצום דקות אי-אספקה שכלל אג"ת בחישוביו אינה מעוגנת בהחלטת הממשלה ואין דרישה מחח"י להפחית 90 דקות אי-אספקה אלא רק לקיים את תכנית הפיתוח. בחישוב התועלות ראוי היה שאג"ת יקח בחשבון נתונים ריאליים ויקבע יעדים בני השגה, תוך התייעצות עם רשות החשמל וחח"י לגבי סבירות ההנחות אותן הניח כבסיס לחישוב. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות החשמל לפעול לגיבוש יעדים בני השגה לחח"י לצמצום דקות אי האספקה, לצורך השגת התועלות.	**• רשות החשמל** ראו מענה הרשות לליקוי 4.
11	אומדני העלות והתועלת מהרפורמה	מסיכום הנתונים בדבר התועלות הצפויות להתקבל בפועל מן הרפורמה עולה כי לפי חישובי משרד מבקר המדינה לא יתקבלו תועלות בשיעור של כ-11.2% - 12.9% (0.45 - 0.5164 מיליארד ש"ח מתוך 4.015	

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מיליארד ש"ח) מכלל התועלות שהיו אמורות להתקבל בשנים 2018-2025; מתוכם 0.184 - 0.2464 מיליארד ש"ח בגין אי-מכירת תחנת הכוח רידינג ו-0.27 מיליארד ש"ח בגין אי-ירידה בדקות אי-אספקה. לצד זאת, אומדני התועלת שהוצגו בהצעת המחליטים לא היו ריאליים מלכתחילה, שכן הם כללו תועלת בגין אי-הקמת תחנות ייצור על ידי חח"י בהיקף של 1.33 מיליארד ש"ח שהיא "היפותטית" ואינה עולה בקנה אחד עם חוק משק החשמל. כמו כן, היעד של צמצום דקות אי-האספקה שנקבע בהחלטה ככל הנראה אינו בר השגה, ועל כן להערכת משרד מבקר המדינה התועלת בגינו גבוהה בכ-0.935 מיליארד ש"ח ביחס ליעד המבוסס על הערכות חח"י. הלכה למעשה, כ-2.265 מיליארד ש"ח מתוך 6.327 מיליון ש"ח, כ-36% מהתועלות, מלכתחילה לא היו ריאליים וספק אם יושגו. עלה כי מתוך סך של כ-6.327 מיליארדי ש"ח תועלות הרפורמה שהוצגו לפני הממשלה בשנת 2018, כ-2.72 - 2.78 מיליארדי ש"ח (שהם כ-44%) ככל הנראה לא יושגו. בחלוף שלוש שנים ממועד קבלת ההחלטה על הרפורמה ותחילת יישומה, ולאור הפערים בין אומדני התועלות שהוצגו בהחלטה על הרפורמה לבין אלו שצפויות להתקבל, מומלץ כי משרד האוצר (אג"ת), משרד האנרגייה ורשות החשמל, יבחנו את התועלות הצפויות מהצעדים שעליהם הוחלט ויציגו בפני הממשלה שינויים ביעדים השונים שנקבעו, ובהתאם יציגו בפני חח"י יעדי התייעלות התואמים את יעדי הרפורמה, ככל הנדרש.	

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
12	מעקב אחר הרפורמה	צוות המעקב אחר האיתנות הפיננסית של החברה וכן צוות המעקב אחר יישום הרפורמה אינם מתכנסים כנדרש. צוות המעקב אחר האיתנות הפיננסית התכנס פעם אחת בשנת 2019, וצוות המעקב אחר יישום הרפורמה לא התכנס. מומלץ כי צוות המעקב אחר האיתנות הפיננסית, בראשות מנהל רשות החברות הממשלתיות, וצוות המעקב אחר יישום הרפורמה, בראשות מנכ"ל משרד האנרגייה ומנכ"ל משרד האוצר, יתכנסו באופן עיתי ולפחות פעם בשנה ויעקבו אחר העמידה ביעדי הרפורמה והשגת תועלותיה ואחר האיתנות הפיננסית של החברה, יפיקו את הלקחים מכך ויציגו את התוצאות לשרי האוצר והאנרגייה.	**• משרד האנרגיה** קיים צוות עבודה המנוהל ע"י רשות החשמל ומתכנס אחת לשבועיים יחד עם חברת החשמל וגורמי הממשלה הרלוונטיים על-מנת לעקוב אחר יישום מכירת תחנות הכוח והסדר הנכסים. סטטוס יישום מתווה הרפורמה מדווח ע"י חברת החשמל לגורמי הממשלה אחת לרבעון, ובנוסף משרד האנרגיה מדווח על יישום הרפורמה באופן תקופתי לוועדת הכלכלה של הכנסת. נושא ההתייעלות במספר העובדים נדון באופן שוטף בין רשות החברות, חברת החשמל ומשרד האנרגיה, ככל שיש חריגות ביחס ליעדי הפרישה שהוגדרו במסגרת הרפורמה או כשעולה צורך מצד החברה בשינוי היעדים. הנושאים הנוספים שנכללים במתווה הרפורמה מטופלים באופן שוטף ע"י הגורמים הרלוונטיים לפי הצורך (לדוגמא: יצירת תחרות במקטע האספקה, המקודמת ומיושמת ע"י רשות החשמל וחברת החשמל במהלך השנה האחרונה). **• רשות החברות הממשלתיות** ההמלצה מקובלת. הרשות תפעל לכינוס צוות המעקב אחר האיתנות הפיננסית של החברה בהקדם. כינוס הצוות לבחינת עמידה ביעדי הרפורמה באחריות משרד האנרגיה ומשרד האוצר.
13	מצבת העובדים הארעיים בחח"י	465 מתוך 741 מהעובדים הארעיים אשר בגינם הגישה חח"י בקשה באוקטובר 2020, נדרשים לפרויקטים ופעולות שהצורך בהם היה ידוע ערב הרפורמה או שהוחלט עליהם ברפורמה אך הם לא נבחנו לעומק, כגון היכולת לגרוט את תחנות הכוח רידינג ואשכול. למעשה, מתחילת הרפורמה פרשו	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** החברה לא התבקשה להתחייב לתוספת עובדים נדרשת לשנת 2022 כחלק מתכנון משאבי אנוש. בפועל, בהסכם הרפורמה לא נקבעה שום אבן דרך בנושא מצבת העובדים הארעיים בשנת 2022. באשר לאבן הדרך לשנת 2023, החברה ביקשה תוספת של 450 עובדים, ולא של 458.

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מחח"י 1,229 עובדים קבועים, ואילו החברה ביקשה תוספת של 547 עובדים ארעיים בשנת 2022, 458 עובדים ארעיים בשנת 2023 ו-82 עובדים ארעיים בשנת 2024, זאת מעבר ליעדי הרפורמה; עלות העסקתם של עובדים ארעיים אלה נאמדת בכ-271.7 מיליון ש"ח. תוספת זו של עובדים ארעיים גורעת מהתועלות שאמורות להתקבל בתקופת יישום הרפורמה מצמצום מצבת כוח האדם של החברה ותוכננו לשמש מקור למימון עלויות הרפורמה. שלא בהתאם לעמידתה של חח"י ביעדי הפחתת העובדים הקבועים במסגרת הרפורמה, בתחום העסקת העובדים הארעיים קיימת חריגה ניכרת מהיעדים (של בין 82 ל-547 עובדים בכל אחת מהשנים 2022 - 2024), תוך שהחברה מבקשת להגדיל את מצבת העובדים הארעיים במקום לצמצמה. 3. עלה כי הגורמים המוצגים בבסיס הבקשות להגדלת מספר העובדים הארעיים היו ידועים בחלקם למקבלי ההחלטות ערב החתימה על הרפורמה; וזאת, בייחוד לכל הקשור לצורך בהגדלה ממשית של ההשקעות ברשת והמשמעויות הנגזרות מכך בנוגע להיקפי כוח האדם הנדרשים לחברה. האישורים שקיבלה החברה עד כה להגדיל את מכסת העובדים הארעיים צפויים להביא לאי עמידה ביעדי ההתייעלות של כוח האדם בחברה במסגרת הרפורמה ולפגיעה אפשרית בתועלות שנצפו ערב החתימה לתקופת הרפורמה ואמורות היו לשמש חלק מהמקורות למימון עלויותיה. מומלץ כי משרד האנרגייה, רשות החברות הממשלתיות וחח"י יבחנו את מצבת העובדים	באשר למס' העובדים הארעיים לסוף שנת 2024, לא ברור מאיזו נקודת זמן נלקח המספר 82, שכן מדובר במספר לא מעודכן. המספר האחרון שהחברה ביקשה, כפי שגם מופיע במכתב למנכ"ל משרד האנרגיה, הוא 3,122 עובדים, משמע תוספת של 137 עובדים. סטאטוס ביצוע - החל משנת 2020 החברה פנתה לרשות החברות הממשלתיות מספר פעמים בנושא היקף העובדים הארעיים הנדרש לה לצורך עמידה בתוכניות העבודה והפיתוח המוטלות עליה. בחודש יוני 2022 מינתה רשות החברות מומחה חיצוני מחברת הייעוץ PWC, לבדיקת צרכי החברה ובקשותיה בהקשר זה. נציגי החברה נפגשו עם הבודק שמינתה הרשות והעמידו לרשותו את מלוא המידע והנתונים שהתבקשו. במקביל, פועלת החברה להעמקת יעדי הפרישה המוקדמת – מחד, ולהעמקת היקף רכישת השירותים מגורמי חוץ – מאידך, במטרה לצמצם את הפערים שנוצרו, לצמצם בעלויות השכר, והכל תוך עמידה במחויבויותיה. **• רשות החברות הממשלתיות** במסגרת הרפורמה כאמור, נחתם הסכם קיבוצי בו נקבע מתווה לגיבוש השינויים הנדרשים לביצוע במבנה הארגוני של החברה. מאז חתימתו, החברה מיישמת תכנית התייעלות לפיה יופרשו כ-1800 עובדים קבועים ומספר העובדים הארעיים בטווח של 2600-2900 עובדים בתום תקופת הרפורמה. חריגה ממספר זה (או מאבני הדרך שנקבעו) מצריכה אישור מנהלת הרשות ומנכ"ל משרד האנרגיה. בינואר 2020 אושר לחברה דחייה ביעד הביניים מ1.1.22 ל-31.12.23, הובהר כי לא יינתן אישור להגדיל את מספר העובדים הקבועים וכן דחיית יעד הביניים אינו משליך על התחייבות החברה בנוגע למספר העובדים הארעיים בסיום תקופת הרפורמה .

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הארעיים בחברה אל מול משימות החברה ויעדי הרפורמה וימצאו מקורות למימון תוספת כוח האדם ככל הנדרש, בדרך שתעמוד ביעדי הרפורמה.	כפי שצוין בטיוטת הדו"ח, באוקטובר 2020 פנתה החברה להגדלה נוספת של 740 עובדים ארעיים. הרשות מבקשת להסב את תשומת לב המבקר לכך שבפברואר 2022, לאחר בחינה שנערכה ברשות, שכללה דיונים עם החברה וכן ותחלופת מכתבים, מידע ונתונים שהחברה התבקשה להעביר לצורך בחינת הבקשה, החליט מ"מ מנהל הרשות לדחות את בקשת החברה. כפי שהובהר לחברה, ככל והיא רואה צורך בלתי נמנע בגיוס כוח אדם נוסף, עליה לפעול בכל האמצעים העומדים לרשותה לרבות הוצאות פעילויות רחבות בהיקפים משמעותיים למיקור חוץ והסטת עובדים בתוך הארגון לטובת הפעילות הנדרשת.
14	עלויות השכר בחח"י	תנאי הפרישה לעובדים הפורשים על פי הסכם הרפורמה זהים לתנאים שנקבעו במבצעי פרישה קודמים בשנים 2015-2017, בתוספת הגדלת הקצבה החודשית ב-1250 ש"ח. אילו חח"י הייתה ממשיכה במבצעים זהים לעידוד פרישה של עובדים הייתה עלות הפרישה עבור 1,803 עובדים מסתכמת בכ-2.7 מיליארד ש"ח, לעומת עלות של 6.4 מיליארד ש"ח ששולמו לעובדים במסגרת הרפורמה, הן לעובדים שפרשו מהחברה והן לעובדים שנשארו בה. עם זאת, יצוין שלרפורמה היו גם תועלות שאינן ניתנות לכימות, כגון הוצאת ניהול המערכת מידי חח"י והכנסת תחרות למקטע האספקה שספק אם היו מושגות במסגרת מבצעי פרישה וללא רפורמה.	**• משרד האנרגיה** המשרד, על אף היותו חלק מצוות המעקב אחר יישום הרפורמה אינו עוסק בבחינת עלויות השכר של עובדי החברה, שכן לנושא זה קיימים הרגולטורים המקצועיים האמונים על נושא זה והם אגף שכר במשרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות. **• רשות החברות הממשלתיות** התנאים שסוכמו ברפורמה כללו מגוון פרמטרים מורכבים (החל ממכירת תחנות כוח ע"י חח"י ופתיחת הייצור לתחרות, דרך שינוי מבני, הסכם מול העובדים ועוד). התנאים גובשו וסוכמו בין מגוון גופי ממשלה, חברת החשמל ונציגי ועד העובדים. הדבר המרכזי שעמד לנגד עיני הרשות הוא איתנותה הפיננסית של החברה ויכולתה לעמוד בהסכמים אלו. אגף השכר במשרד האוצר הוביל את חבילת הפיצוי לעובדים.

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
15	עלויות השכר בחח"י	בשנים 2014 - 2021 העלות הכוללת של השכר הריאלי נותרה ללא שינוי ניכר, בעוד מספר העובדים בחח"י ירד בכ-13%. זאת אף שהעובדים שפרשו הם בעלי השכר הגבוה יותר ועל אף הגידול במספר העובדים הארעיים שהם בעלי השכר הנמוך יותר. משמעות הדבר היא שלצד ההתייעלות שנגזרה מירידה במספר העובדים, נרשמה עליה בשכר העובדים הנותרים.	**• רשות החברות הממשלתיות** במסגרת הסכמי העבודה קיימת "זחילת שכר" קבועה שמגדילה את הוצאות השכר של החברה באופן קבוע. זחילת השכר נקבעה בעבר בהסכמים קיבוציים שחברת החשמל מחויבת אליהם.
16	עלויות השכר בחח"י	משקל הוצאות השכר של חח"י מסך הוצאותיה (23%) הוא הגבוה מבין 7 חברות בינלאומיות שנבחנו (בהן אחוז הוצאות השכר עמד על 9% - 20%).	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** אין המלצה רלוונטית ליישום **• רשות החברות הממשלתיות** מהנכתב בדוח הביקורת, לא ברור אם ההשוואה כללה בנוסף להיקף הוצאות השכר, גם את התפוקות של חברות ההשוואה בכלל מגזרי הפעילות, כולל היקף הפיתוח.
17	עלויות השכר בחח"י	משקל הוצאות השכר של חח"י מתוך סך הוצאותיה בשנת 2021 היה זהה למשקלן מסך ההוצאות בשנת 2017 (ערב הרפורמה). עוד עולה כי משקל הוצאות השכר מסך הוצאות החברה ללא דלקים ירד בשנת 2021 לעומת 2016, אולם הירידה נבעה בעיקר, מירידה במשקל הוצאות הדלקים במהלך תקופה זו בהיקף של כ-30%. בשנים 2019 - 2020 עלה השכר הכולל בחח"י בכ-12%. כשליש מעליה זו נובעת מאירועים שהם בעלי אופי חד פעמי (כגון:עלויות קורונה). כ-350 מתוך 509 מיליון ש"ח (העלייה בשכר בשנים 2019-2020) נובעים מזחילת שכר, מהסכמי	**• רשות החברות הממשלתיות** המו"מ לרפורמה ארך זמן רב וכלל מעורבות של גורמים רבים, בעל מומחיות בתחומים שונים, הרפורמה הובילה לשינוי ולשיפור בחברת חשמל ובמשק החשמל.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שכר במשק ומעדכון שכר עידוד ותשלום י"ד. סעיפים אלה קשיחים וחח"י אינה יכולה לשנותם אלא באמצעות ניהול משא ומתן עם עובדיה. כך, עלויות השכר בחברה צפויות להמשיך ולעלות בגין רכיבים אלה אלה גם בשנים הבאות. הסכם הרפורמה לא הוביל לרפורמה ברכיבי השכר, בייחוד באותם הרכיבים הקשיחים האחראים לזחילת השכר באופן קבוע (כגון שכר עידוד).	
18	עלויות השכר בחח"י	על אף מבצעי הפרישה בשנים 2015 - 2019 לא ירדו עלויות השכר בשנים 2014 - 2020. פרישת העובדים אומנם צמצמה את עלויות השכר של חברה, אולם פתרון זה הוא לטווח הקצר בלבד, שכן בטווח הארוך עלויות השכר בחח"י ממשיכות לעלות בשל הסכמי השכר של החברה. בטווח הקצר צפויה ירידה בעלויות השכר שנובעת בין היתר מהתייעלות ומצמצום מספר העובדים, אך בטווח הארוך עלויות אלה נמצאות במגמת עלייה. על פי חישובי משרד מבקר המדינה, בתרחיש של 2% גידול בעלויות השכר בשנה, בשנת 2029, ארבע שנים מתום ביצוע הרפורמה, עלויות השכר בחח"י יעלו חזרה לרמה שבה הן היו לפני הרפורמה, שנת 2017, ויעמדו על כ-4.62 מיליארדי ש"ח. עם זאת, עלויות אלו נמוכות מתרחיש ללא רפורמה בכמיליארד ש"ח. העלייה בסך עלויות השכר מלמדת כי לצורך התייעלות אין די בפתרון של צמצום מצבת העובדים בחברה, שכן עלויות השכר עולות חזרה בתוך כמה שנים.	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** החברה מחויבת לעמוד במערך הסכמי העבודה שגובשו במשך 100 שנות פעילותה, ואשר בהתאם להם זכאים עובדי החברה, בין היתר, לקידום בדירוג, ותק והסכמי שכר, כמקובל בחברות ממשלתיות אחרות. מבצעי הפרישה המאסיביים חסכו, אף לפי דברי מבקר המדינה, כמיליארד ש"ח בשנה, שהיו אמורים להתווסף לעלויות השכר כיום. לא ניתן להקל ראש בסכום כה משמעותי. לעמדת החברה, אין לבחון את עלויות השכר נומינאלית לאורך השנים שהוזכרו ולצפות לירידה, אלא יש לבחון את העלייה בעלויות השכר אל מול תרחיש ללא רפורמה, וכפי שגם המבקר מציין, העלות האלטרנטיבית (ללא רפורמה) הייתה גבוהה בכמיליארד ₪. החברה בוחנת באופן רציף את השינויים בעלות השכר על מנת לוודא כי קצב הגידול בשכר נמוך מקצב הגידול בתפוקות, על מנת לוודא כי קיימת התייעלות בחברה. חשוב להבהיר כי בחברה בה היקף התפוקות הולך וגדל מדי שנה גם עלויות השכר יגדלו אף הן, אולם בקצב נמוך מהגידול בתפוקות.

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		1. מומלץ כי משרד האוצר - אג"ת, הממונה על השכר ורשות החברות הממשלתיות, משרד האנרגייה וחח"י יבחנו דרכים נוספות להתייעלות אשר יביאו לשינוי במבנה השכר בחח"י ובעליות השכר בטווח הארוך. 2. נוכח היותו של משרד האנרגייה חלק מצוות המעקב אחר יישום הרפורמה, והגורם שהוסמך לאשר חריגות במצבת העובדים של החברה, מומלץ כי משרד האנרגייה יהיה מעורב בעניינים הקשורים לעלויות השכר בחברה.	**• רשות החברות הממשלתיות** כאמור, החברה מחוייבת להסכמי שכר שנחתמו בעבר ותוך כך קיימת "זחילת השכר" שמובילה לגידול בהוצאות השכר באופן קבוע. הרשות מקבלת את ההמלצה להקמת צוות שיכלול את הגורמים האמורים לעיל במטרה למצוא פתרון שיוביל להתמתנות הוצאות השכר מהוצאות החברה.
19	עובדים בעלי שכר גבוה	שיעור מקבלי השכר הגבוה בחח"י עמד על כ-45% בשנת 2020, והוא גבוה מהשיעור בשנת 2017 (38%), וזאת אף שבשנים 2018 - 2020 פרשו מהחברה כ-1,200 עובדים המשתייכים לקבוצת העובדים בעלי השכר הגבוה בחברה.	
20	עובדים בעלי שכר גבוה	כמחצית מעובדי חח"י מקבלים שכר גבוה או מוגדרים כבעלי תפקידים (41% בעלי שכר גבוה ו-9% בעלי תפקידים) לעומת 23% מעובדי מקורות, 18% מעובדי התעשייה האווירית ו-11% מעובדי רכבת ישראל, שהם בעלי שכר גבוה או בעלי תפקידים.	
21	עובדים בעלי שכר גבוה	חח"י טרם חתמה על הסכם שכר שיסדיר את שינוי מבנה השכר בחברה אף שחלפו שנתיים מהמועד המתוכנן לחתימתו (דצמבר 2019). על הצדדים (חח"י, עובדיה והממונה על השכר) לסיים את גיבוש הסכם השכר החדש, תוך מתן דגש על התייעלות בחברה, בעיקר בתחום השכר והתאמת	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** החברה מודעת לפערים בנוגע לשיעור בעלי השכר הגבוה אצלה לעומת שיעור בעלי השכר הגבוה בחברות אחרות. פערים אלה נובעים, בין היתר, משיטות שכר שונות ומהסדרים ותנאי שירות שונים המעוגנים בחברה זה שנים רבות. החברה פועלת לעדכון הסדרי השכר בחברה, בליווי הממונה על השכר.

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מבנה השכר להתפתחויות בשוק העבודה ובענף האנרגייה.	החברה מקיימת מו"מ מול ארגון העובדים ובתיאום עם הרשויות המוסמכות במטרה להגיע להסכמה בדבר עדכון מבנה שכרם של עובדים חדשים בחברה, אשר יתרום להתאמת שכרם של העובדים לשכר הנהוג במשק, ובטווח הארוך צפוי לסייע בהורדת עלויות השכר. הפעילות להשלמת ההסכם נערכת בימים אלה (אוקט' – 2022) באינטנסיביות ובליווי הממונה על השכר. במסגרת הרפורמה החברה התחייבה לנהל משא ומתן לקידום הסכם קיבוצי חדש המיישם מדיניות ומבנה שכר חדשים, אך לא התחייבה להשלים זאת עד למועד נקוב כלשהו. לפיכך חח"י לא הפרה התחייבות כלשהי שהוטלה עליה ברפורמה. יוער כי ההסכם נוגע לנושאים מהותיים ביחסי העבודה בחברה, ועל כן המשא ומתן המתקיים בעניין ארוך וסבוך.
22	שכר עידוד	חח"י לא השלימה אימוץ מודלים עדכניים לתמרוץ עובדים בהתאם להסכם ממאי 2018. על החברה להשלים גיבוש הסכם שכר חדש, כפי שנקבע בהחלטה על הרפורמה ובהסכם ממאי 2018, ולהטמיע את שינוי שיטת שכר העידוד במסגרת מודל תמרוץ מעודכן לעובדי החברה שיביא להגברת היעילות.	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** החברה פועלת להגיע להסכמה עם ארגון העובדים ובתיאום עם הרשויות המוסמכות, להתאמת מודל התמרוץ לשיטות מודרניות המקובלות במשק. החברה, באמצעות מגזר אומ"ץ, בנתה סט מדדים מבוססי מודל BSC, לכלל מחלקות החברה (440 מחלקות). המדדים הם בהיבטי פריון ויעילות, איכות, לו"ז ורווחיות, ובחלוקה להישגי המחלקה, האגף והחטיבה. סט המדדים מאפשרים קבלת ציון השגת היעדים ברמה מחלקתית, ומשלבים מדידה אישית של העובד, כפלטפורמה לעדכון שיטת התגמול. הנתונים לחישוב השגת היעד המחלקתי מנוהלים במערכת מחשובית ייעודית ומתקדמת.
23	עלויות הרפורמה ואופן מימונן	לאור הפערים בין מצבת העובדים הארעיים המתוכננת לחברה בהתאם לרפורמה החל משנת 2022 לבין מצבת העובדים הארעיים שמבקשת החברה להעסיק קיים חשש כי מקורות מימון	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** החברה פועלת להעמקת הפרישות המוקדמות והגדלת היקף רכישת השירותים מגורמי חוץ, במטרה לצמצם עלויות שכר, לצמצם את

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הרפורמה כפי שעולה ממסמכי רשות החשמל יצטמצמו. על חח"י למצוא מקורות למימון הפערים שנוצרו באמצעות התייעלות.	הפערים שנוצרו בהיקף העובדים הארעיים מול יעדי הרפורמה, תוך עמידה במחויבויותיה לרבות תכניות הפיתוח המוטלות עליה.
24	מכירת תחנות הכוח של חח"י	בתרחיש הרפורמה, חלקה של חח"י בייצור בשנת 2030 צפוי להיות גבוה מחלקה בייצור בתרחיש ללא רפורמה, זאת בהנחה כי חח"י לא תקים ייצור נוסף מעבר לתחנות שבבעלותה נכון לשנת 2017; וזאת, משום שהמחז"מים החדשים שחח"י מקימה במסגרת הרפורמה, פועלים בטכנולוגיה יעילה ועל כן הם יופעלו מרבית הזמן, בעוד התחנות שחח"י מוכרת הן יחידות ישנות שחלקן צפוי להיגרט עד 2030 והייצור בהן צפוי לרדת להיקף של 6,425 מגה-ואט שעה הנמוך מהיקף הייצור הצפוי במחז"מים החדשים - 8,469 מגה-ואט שעה.	
25	תחנת הכוח רידינג	בפועל, חח"י מקדמת את התכנון הסטטוטורי באתר רידינג אם כי תכנון זה טרם הסתיים. בד בבד עם התכנון האמור, בסמוך לתחנת רידינג מקודמות כמה תוכניות מתאר שייעודן מגורים, מסחר, תעסוקה, פנאי ונופש.	
26	תחנת הכוח רידינג	תחנת רידינג שהייתה אמורה להיסגר בשנת 2021 תמשיך לפעול עד לשנת 2026 לפחות, כדי למנוע פגיעה צפויה באמינות אספקת החשמל לאזור גוש דן. זאת אף שמדובר בתחנת ייצור ישנה, שהנצילות האנרגטית שלה נמוכה (37%), לעומת מחז"ם חדש	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** הנושא ייבחן על-ידי חח"י בשיתוף יתר הגופים הרלוונטיים במהלך שנת 2023.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שהנצילות האנרגטית שלו היא כ-61%. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, העלות העודפת של המשך ייצור החשמל ביחידות הישנות ברידינג מוערכת בכ-0.27 מיליארד ש"ח עד שנת 2026. על משרדי האוצר והאנרגייה בשיתוף נגה, רשות החשמל וחברת החשמל לפעול לקידום הפתרונות לשמירה על אמינות אספקת החשמל באזור גוש דן.	
27	מכירת תחנת הכוח אשכול	למועד סיום הביקורת כאמור טרם הוחלט לגבי היקף הייצור הנוסף הנדרש באתר אשכול. 1. על משרד האנרגייה, רשות החשמל, נגה להחליט על היקף הייצור הנדרש באתר אשכול, ולפעול למימוש מכירת האתר בהתאם ללוח הזמנים שנקבע בהחלטה על הרפורמה. 2. משרד האנרגייה אמון על משק החשמל וכן עומד בראש צוות המעקב אחר יישום הרפורמה. לכן מומלץ כי יתן דעתו גם על נושא היקף הייצור במשק החשמל ועל נושא מכירת התחנות, כמו גם בנושאים אחרים שבליבת הרפורמה.	**• משרד האנרגיה** רשות החשמל פרסמה באחרונה לשימוע ציבורי את האסדרה במסגרתה תימכר תחנת אשכול.[5] בדומה להליכי המכירה המוצלחים הקודמים, נכון להיום, ההליך מתקדם בהתאם ללוחות הזמנים. יצוין עוד כי בימים אלו (ספט' 2022) משלימה חברת נגה הכנת תכנית פיתוח אינטגרטיבית הכוללת מפת דרכים לתוספת הספק ייצור קונבנציונלי בעשור הקרוב.
28	יציבות פיננסית	הרווחיות התפעולית של חח"י אשר באה לידי ביטוי במדד המתואמת אינה צפויה להשתפר בעקבות הרפורמה, אף שהתייעלות החברה, הייתה בין יעדי הרפורמה המרכזיים, שבאים לידי ביטוי בצעדי ההתייעלות השונים שהחברה נוקטת במהלך שנות הרפורמה, ובהם צמצום מספר העובדים ומכירת תחנות ייצור. בשנים האחרונות אומנם חל שיפור ממשי ומתמשך במצבה הפיננסי של חח"י, שבא לידי	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** החברה פועלת מול רשות החשמל לקבל כיסוי מלא לעליותיה ובמקביל נוקטת בצעדי התייעלות כמפורט בסעיפים קודמים. יש לזכור כי מדד EBITDA נגזר מהרכוש הנורמטיבי המוכר ולכן היקף ההתייעלות אותו החברה יכול להשיג לשיפורו מוגבל.

[5] להרחבה בנושא זה ניתן לקרוא את השימוע שפרסמה הרשות בנושא – https://www.gov.il/he/departments/publications/Call_for_bids/shim_hasdara_eshkol

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ביטוי בין היתר בצמצום מצבת החוב שלה וירידה בעלויותיו ובשיפור במדדים פיננסיים. עם זאת, על פי תחזיות החברה, בשנים הקרובות לא צפוי שיפור ברווחיותה, וזאת על אף צעדי התייעלות מהותיים שהחברה נוקטת, ובהם כאמור צמצום מצבת העובדים ומכירת תחנות כוח. על פי תחזיות החברה, בשנים הקרובות לא צפוי שיפור ברווחיותה, וזאת על אף צעדי התייעלות מהותיים שהחברה נוקטת, ובהם כאמור צמצום מצבת העובדים ומכירת תחנות כוח. מומלץ כי חח"י תמשיך לפעול לשיפור במצבה הפיננסי.	
29	התייעלות תפעולית	1. צפויה עלייה בהוצאות הנהלה וכלליות מכ-0.55 מיליארד ש"ח בשנת 2018 לכ-0.72 מיליארד ש"ח בשנת 2026. בשנת 2026 הוצאות אלו צפויות להיות גבוהות בכ-20% לעומת 2018. 2. לא צפויה בשנים 2018 - 2026 התייעלות בסעיפי הוצאות "הנהלה וכלליות".	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** אין המלצה רלוונטית ליישום
30	עלות למגה-ואט מותקן ביחידות הייצור	הייתה עלייה בעלות למגה-ואט מותקן ביחידות הייצור של החברה מכ-158.48 ש"ח בשנת 2017 לכ-173.4 ש"ח בשנת 2021 (עליה של כ-9.4% ביחס לשנת 2017, וכ-10.4% ביחס לשנת 2018), זאת אף בנטרול התחנות היעילות יחסית שחח"י מכרה; מכאן, שהגידול בעלויות לא נבע ממכירת תחנות הכוח. מומלץ כי החברה תבחן את הגורמים למגמת העלייה בעלויות למגה-ואט מותקן ותפעל לשיפור בנושא זה.	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** בין השנים 2017-2021, עלות הפעלת מערכת הייצור, תפעול ואחזקה (הכוללת תפעול ואחזקה שוטפים, שיפוצים תפעוליים ותפעול ואחזקת מתקני הדלק והפחם) ללא האתרים הנמכרים, קטנה אבסולוטית בכ-230 מ' ₪, ירידה של כ- 12%. עלויות התפעול למגוו"ט המותקן ירדו בכ-4.4% (142.1 ₪ למגוו"ט בשנת 2021, 148.6 ₪ בשנת 2017).

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			חטיבת הייצור והאנרגיה מתייעלת וממשיכה להתייעל ע"י צמצום מספר העובדים וצמצום תשומות ותקורות ופועלת לשיפור החשיבה העסקית וקבלת ההחלטות על בסיס שיקולים כלכליים. כפי שציינו במענה לטיוטת הדו"ח, הניתוח המוצג מסתמך על בסיס נתונים שאינם מתאים לבחינה מגמות לאורך שנים. התווספה פעילות משמעותית בהתאם לדרישות הרגולציה והוכנסו לפעולה מתקני הפחתת פליטות שהינם עתירי תחזוקה. כפועל יוצא מכך, התווספו עלויות תפעול ואחזקה של מתקני הפחתת פליטות בעלות של כ-94 מ' ₪ בשנת 2021 (לעומת כ- 28 מ' ₪ בשנת 2017): בנתונים המוצגים בדו"ח לא נכללו עלויות תפעול ואחזקת מתקני דלק. כמו כן בנתונים המוצגים בדו"ח נכללו עלויות שיפוצים השקעתיים שיש לנטרל, מאחר שבהתאם לתקני החשבונאות, בדוחות הכספיים של חח"י שיפוצים אלו מסווגים כ'רכוש קבוע'. השיפוצים ההשקעתיים המאופיינים במחזוריות הגורמת לשונות גבוהה בין השנים (447 מ' ₪ בשנת 2021, לעומת 277 מ' ₪ בשנת 2017). חשוב לציין כי החברה מוכרת אתרי ייצור וכתוצאה מכך, מאבדת יתרון לגודל. להבנת החברה הניתוח הנכון הינו בנטרול הוצאות הפחתת פליטות ושיפוצים השקעתיים ובנרמול העלויות לאותה יכולת מותקנת, כלומר ללא היחידות הנמכרות. כלומר, בין השנים 2017-2021, עלות הפעלת מערכת הייצור תפעול ואחזקה (הכוללת תפעול ואחזקה שוטפים, שיפוצים תפעוליים ותפעול ואחזקת מתקני הדלק והפחם) ללא האתרים הנמכרים (א"ת ור"ח) קטנה אבסולוטית בכ- 230 מ' ₪, ירידה של כ - 12%.

שנים	2021	2020	2019	2018	2017
מועד הוספת מתקני הפחתת פליטות חדשים	רוטברג 4		רוטברג 2	רוטברג 1	אל"ת 5-6
סך עלויות שנתיות בגין הפעלת מתקני הפחתת פליטות (מ' ₪)	93.7	92.9	69.5	64.0	28.0

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
31	התייעלות תפעולית	בשנים 2017 - 2018 יעילות התפעול והתחזוקה בתחנות הכוח של חח"י הייתה נמוכה לעומת התחנות האמריקניות - בשיעור שנע בין 58% ל-94% בשנת 2017 ובין 79% ל-96% בשנת 2018 בתחנות השונות. יצוין כי חח"י לא ערכה השוואה זו עבור השנים 2019 - 2021. מומלץ כי חח"י תמשיך לבחון מעת לעת את יעילות עלות התפעול והאחזקה בתחנות הכוח שלה למול חברות דומות בחו"ל, ותנתח הפערים לשם גיבוש תוכניות התייעלות.	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** כאמור, בהשוואה מול העולם יש להשוות הוצאות תפעול ואחזקה בלבד (ללא שיפוצים השקעתיים). בתחנות הפחמיות, בהתאם לנתוני המבקר, היעילות לעומת התחנות האמריקניות הינה יחסית גבוהה: כ- 95% בא"ר וכ- 83% ברוטנברג. יחד עם זאת, להערכת החברה היחידות בארה"ב אינן כוללות מתקני הפחתת פליטות. משכך, לצורך השוואה נכונה יש לנטרל את עלויות תפעול ואחזקת מתקני הפחתת פליטות (38 מ' ₪ בא"ר, 27 מ' ₪ רוטנברג 2018). כמו כן, יש לנטרל עלויות השיפוצים השקעתיים שבדוחות הכספיים ממוינים לרכוש בהיקף של 12.9 מ' ₪ בא"ר, 34 מ' ₪ ברוטנברג 2018. בנטרול עלויות אלו, היעילות בשנת 2018 הינה: רבין 107% - כלומר אורות רבין יעילה יותר, רוטנברג 92% – יעילות גבוהה. כך בממוצע לסך היחידות הפחמיות, היעילות התפעולית דומה. בנוסף, יש לציין את הייחודיות הביטחונית למדינת ישראל וקרבתה לאזורי סיכון (בפרט ברוטנברג), דבר המגדיל את עלויות השמירה והביטחון לכלל היחידות. תחנות מרחביות (רידינג גזר, מרחבית דרום, מרחבית צפון): 1. עירוב טכנולוגיות של מחז"מים, ט"ג במחזור פתוח, מוסבות וטג"ס. לפיכך ההשוואה לארה"ב אינה קוהרנטית. 2. כאמור, העלויות כוללות את השיפוצים ההשקעתיים שלפי המדיניות החשבונאית ממוינים לרכוש, בהיקף גבוה מאד, בפרט בשנת 2018 (135 מ' ₪) 3. כמו כן, יחידות המחז"מ באתר גזר הינן בשיטת קירור ייחודי הגוררות עודף עלויות תפעול מתקן מי קולחין בהיקף של כ- 20 מ' ₪ לשנה.

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			4. בנטרול עלויות אלו היעילות בשנת 2018 הינה: רידינג-גזר: 95% - יעילות גבוהה מאד; מרחבית דרום: 97% - יעילות גבוהה מאד; מרחבית צפון: 91% - יעילות גבוהה. כאמור לעיל, בהשוואה ליחידות בארה"ב, המשק הישראלי משלם פרמיה על הריחוק ממרכזי המומחיות של ספקי הציוד והמומחים, וכן מושתות על היחידות עלויות ביטחון הייחודיות למשק הישראלי. על כל זאת, יש להוסיף עודף העלות הנובע מההיבטים של פיננסיים של כוח קניה ושערי חליפין.
32	עלויות תפעול במקטעי הרשת	בשנת 2018 היו עלויות התפעול במקטע ההולכה גבוהות מהיעד שנקבע (16.54 ש"ח לקילוואט מותקן, לעומת יעד של 16 ש"ח לקילוואט מותקן). בשנת 2019 תאמו העלויות ליעד (14.8 ש"ח לקילוואט מותקן) ובשנים 2020-2021 הן היו נמוכות מהיעד (בשנת 2020 ש"ח 15.5 לקילוואט מותקן לעומת יעד של 15.8 ש"ח לקילוואט מותקן, ובשנת 2021 14.1 ש"ח לקילוואט מותקן לעומת יעד של 14.8 ש"ח לקילוואט מותקן). העלויות ירדו בשנת 2019 ועלו חזרה בשנת 2020, וירדו חזרה בשנת 2021. עם זאת, יעדי החברה השתנו משנה לשנה (מ-16 ש"ח לקילו ואט ל-14.8 ש"ח בשנת 2019 ול-15.8 ש"ח בשנת 2020, ול-14.8 ב-2021). מומלץ כי חח"י תקבע מתווה רב-שנתי ליעדים לעלויות התפעול לשם טיוב אפקטיביות העמידה ביעדיה.	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** חח"י תבחן את הנושא בהקדם. במהלך שנת 2023.
33	עלויות תפעול במקטעי הרשת	חח"י לא עמדה ביעדי עלויות התפעול ללקוח בכל אחת מהשנים 2018 - 2020. כמו כן, עלויות אלה נמצאות במגמת עלייה, ובשנת 2021 הן היו גבוהות	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** אין המלצה רלוונטית ליישום

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בכ-14.6% לעומת 2017, כ-3.3% לעומת שנת 2018. יש לציין כי לא ניתן לערוך השוואות לנתונים לפני 2017 בשל שינוי שיטת המדידה.	
34	התייעלות תפעולית	מאז 2018 נקטה חח"י צעדי התייעלות שונים, ובהם צמצום מצבת כוח האדם, מכירת תחנות כוח וצמצום החוב הפיננסי ועלויותיו. אולם צעדים אלה לא הביאו לשיפור של ממש ביעילותה של החברה. עלויות התפעול של חח"י נותרו גבוהות (כ-3.69 מיליארד ש"ח בשנת 2020), ולצד ירידה בעלויות התפעול ברשת ההולכה, העלויות ליחידת תפוקה במקטעי הייצור והחלוקה עלו בשנים 2018-2020 (בתקנון לקילו-ואט מותקן או למספר הלקוחות). יצויין בעניין הגידול בהשקעות ברשת החלוקה כי עלויות אלה הן עלויות פיתוח ואינן נכללות בעלויות התפעול, ומכאן שהן אינן מסבירות את הגידול בעלויות התפעול. על חח"י לבחון את הסיבות לעלייה בעלויות התפעול, בייחוד במקטע החלוקה והייצור, ולפעול לשיפור מדדי התפעול שלה. כמו כן, עליה להמשיך ולעקוב אחרי ההתייעלות בכל אחד מהמקטעים.	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** כאמור לעיל, החברה סבורה כי ניתוח עלויות התפעול בדו"ח אינו נכון.
35	התייעלות בפיתוח	מספר דקות אי-האספקה ללקוח (בנטרול אירועי מזג אוויר חריגים) נמצא במגמת עלייה, והוא גבוה מהיעד שנקבע בכל אחת מהשנים 2013-2021. בשנים 2017-2021 עלו דקות אי-האספקה בכ-28%. מספר דקות אי-אספקה שמקורן ברשת עלה אף הוא - בכ-37.5% בשנים 2017 - 2020. אף שחח"י הגדילה את השקעותיה בפיתוח הרשת בשנים האחרונות, ואף	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** בהתאם להחלטת רשות החשמל מחודש יולי 2022 ליעדי אמינות אספקה, החברה שוקדת על הכנת תוכנית עבודה עדכנית לשיפור אמינות אספקה על-פי היעדים בהחלטת הרשות (ראו התייחסות מפורטת במענה לליקוי מספר 7).

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שהחברה התייעלה בעלויות הפיתוח, עד כה הדבר לא בא לידי ביטוי בצמצום דקות אי-האספקה שמקורן ברשת ודקות אי-האספקה הכלליות. מומלץ כי חח"י תבחן את הסיבות לכך ותפעל לשיפור אמינות האספקה.	
36	התייעלות בפעילות החברה - בקרה על יעילות הקמת פרויקטים	חח"י מודדת את הביצועים שלה בכל שנה ביחס להשקעה הכוללת המעודכנת של הפרויקט ולא ביחס לאומדן ההשקעה שהיא קובעת בתחילת כל פרויקט. כך, לא ניתן לבדוק את החריגות בפרויקט אל מול התכנון הראשוני ולעמוד על מידת היעילות והשגת יעדי התכנון המקוריים של הפרויקט. מומלץ כי הבקרה על יעילות הקמת פרויקטים תוצג למול אומדן ההשקעה בתחילת הפרוייקט וכן למול ההשקעה הכוללת המעודכנת.	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** החל משנת 2023 חח"י תפעל לביצוע בקרה בפרויקטים בעלי השקעה כוללת הן ביחס לתקציב ההשקעה הכוללת המעודכן והן ביחס לתקציב ההשקעה הכוללת הראשוני שאושר. ההשקעה הכוללת המקורית (תקציב כללי) של הפרויקט מתבססת על אומדן טכנו-כלכלי שנערך ומאושר לפרויקט בשלב היזום, ועל כן היא עשויה להתעדכן מעת לעת בעקבות שינויים פרויקטאליים או מסחריים, כדוגמת: ערך חוזה קבלן או עלות הציוד שנערכים ביחס לאומדן, תוספות תכולה הנדרשות בפרויקט (בין אם לצורך התאמה לדרישות חדשות ממזמין העבודה או תוספת תכולה נדרשת ובין אם לצורך שינויי פריסת תקציב על פני השנים). בחברת החשמל נידרש אישור דירקטוריון לעדכון תקציב השקעה כוללת בהתאם לנוהל חברה. לאור כך ולצורך ביצוע בקרה איכותית ואפקטיבית אחר ביצועי הפרויקטים, יש להתייחס להשקעה הכוללת המעודכנת ביותר שכן היא משקפת בצורה הטובה ביותר את תכולות העבודה הנדרשות ומבטאת את השינויים שאושרו על ידי הנהלת החברה. בנוסף, ראוי לציין כי חברת החשמל שומרת במערכות החברה נתוני תקציב היסטוריים ולכן בעת ביצוע הפקות לקחים על ידי מנהלי הפרויקטים ו/או הצוותים הייעודיים, ניתן לבצע בחינה של התפתחות תקציב הפרויקט לכל אורך חייו.

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
37	התייעלות בדלקים	עלות הגז הממוצעת בחח"י גבוהה יותר מאשר עלות הגז הממוצעת של היח"פים (בשנת 2020, עלות הגז של חח"י הייתה כ-5.33 $ ל-MMBTU גבוהה בכ-11.5% מהעלות הממוצעת ליח"פים, 4.78 $ ל-MMBTU), אם כי עלויות אלה ירדו בשנתיים האחרונות בין היתר בשל פעולות שונות שנקטו הרגולטורים וחח"י. בשנת 2020, עלות הגז הייתה 6.2 $ ל-MMBTU בהסכם הבסיס ו-5.26 $ ל-MMBTU באופציה. אילו חוזה הגז היה מוצמד למדד דלקים משוקלל כפי שנקבע ב-LOI, מחיר הגז בשנה זו היה עומד על 4.09 $ ל-MMBTU (נמוך בכ-34% ממחיר הבסיס בהסכם). עלה כי המשך ההצמדה ל-CPI עוגנה בהסכם המקורי, אך היא מנתקת את מחיר הגז מההתפתחויות בשוקי האנרגייה ומצמידה את עלויות הגז לשינויים כלכליים שאינם רלוונטיים לשוק הגז הישראלי. מומלץ כי חח"י תבחן בהסכמים עתידיים את כדאיות ההצמדה של מחירי הגז ל-CPI ותפעל בכפוף לכך. עוד מומלץ כי רשות החשמל תבחן ותגבש עמדה בעניין הכרה תעריפית עתידית בחוזי גז וההצמדות המיוחסות להם.	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** חח"י תבחן את הנושא.
38	אגף שירות לקוחות	המשקל של היבט השירות בציון הכולל של אגף שירות הלקוחות היה 65% בשנת 2017, והוא התנהג בדומה לציונים שהתקבלו בתחום זה. בשנים 2018 - 2019 הן הציון והן משקל המדד ירדו. מומלץ כי חח"י תקבע משקל קבוע לתקופה של מספר שנים, כדי לטייב את המדידה, ועל מנת שתוכל למדוד	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** במהלך השנים 2015-2019, סקרי שביעות רצון לקוחות שהתקשרו למוקדי 103, בוצעו ע"י חברת מדגם. סקרים אלה כללו פרמטר ציון שירות משוקלל המתבסס על כלל הפרמטרים הנבדקים בסקר (לרבות מדד שביעות רצון כללית). החל משנת 2020, מבוצע הסקר ע"י חברת תבונה שיווקית. עפ"י חוות דעת מקצועית ובחינת אופן המדידה המקובל

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ולהשוות את ביצועיה לאורך השנים. ככל שנדרש שינוי במשקל המדד, עליה לתקן את המדד כך שיהיה בר השוואה גם לשנים קודמות.	במשק, הוחלט להפסיק לחשב את הציון המשוקלל ולהתבסס כפרמטר ראשי על ציון שביעות רצון כללית של הלקוח. מדד זה נמדד באופן רציף ונבחן ביחס ליעד שנקבע. בדוחות השנתיים יתבצעו השוואות גם לפי משקלות עבר, כמומלץ.
39	זמן המתנה ממוצע למענה במוקד 103	החברה לא הצליחה לעמוד ביעד זמן ההמתנה הממוצע במוקד 103 בכל אחת מהשנים 2015 - 2019; כי היעד שהוגדר לגבי זמן ההמתנה עד שנת 2018 היה 90 שניות; וכי היעד שהוגדר לשנת 2019 היה 180 שניות. זמן הביצוע הממוצע בשנים אלה, 2015 - 2019 היה בין 194 שניות ל-269 שניות. בתקופה זו נרשמה הקלה ניכרת ביעדים - מ-90 שניות בשנים 2015 - 2018 ל-180 שניות בשנת 2019. בשנת 2019 הוחלף מדד זה במדד עמידה בחוק שש הדקות, ומשנת 2020 מדד זמן ההמתנה לא הובא בחשבון לצורך שקלול ציון האגף, החטיבה והחברה. כמו כן, חלה הרעה במשך זמני ההמתנה למענה במוקד 103 שעלו בכ-159% בשנים 2012 - 2019 - מ-104 שניות ל-269 שניות. התייעלות מוגדרת כאמור כהגדלה של התפוקות ללא הגדלה של היקפי התשומות, או לחלופין צמצום התשומות לתפוקה נתונה. הכפלת היעד של זמן ההמתנה הממוצע בשנת 2019 ל-180 דקות (לעומת יעד של 90 דקות בכל אחת מהשנים 2015 עד 2018) מעידה על ירידה בתפוקות הנדרשות לצד צמצום העלויות. כך בזמן ההמתנה שנקבע כיעד נרשמה ירידה נרשמה הקלה ביעדים. של 100%, בד בבד עם ירידה של כ-34% בעלויות ללקוח בשנים 2017 - 2019.	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** אין המלצה רלוונטית ליישום

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
40	שיעור המענה הכולל במוקד 103	במרבית השנים לא הצליחה החברה לעמוד ביעד שיעור המענה הכולל במוקד 103, וביצועי החברה במדד זה ירדו עם השנים (מ-74.3% בשנת 2017 ל-66% בשנת 2020). זאת, לצד ירידה ביעדים שקבעה החברה לעצמה בתחום (מ-90% בשנת 2017 ל-72.5% ב-2020). יצוין כי בשנת 2021 השתפרו ביצועי החברה, ונרשמה עליה של 22.7% בשיעור המענה הכולל, אם כי החברה לא עמדה ביעד שהגדירה לעצמה גם בשנה זו. אף שחלה הרעה בביצועי החברה בשיעור המענה הכולל במוקד 103 השתפרו ציוני המדד לאורך השנים. מומלץ כי חח"י תבחן את מתודולוגית המדידה ותעדכנה בדרך שציוני המדד ישקפו את השינויים בביצועי החברה בשיעור המענה במוקד 103.	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** לצורך עמידה ביעד שיעור המענה, נדרשת להיות הלימה בין היעד שנקבע לתקציב המשרות עבור מוקדי השירות. יובהר כי אחת הסיבות המרכזיות לאי עמידה ביעד, הינה חוסר התאמה בין תקציב המשרות ליעד שנקבע. אגף אסטרטגיה בחברה ייבחן מחדש את הנושא. .
41	שביעות הרצון של לקוחות שפנו למוקד 103	שביעות רצון הלקוחות עד 2019 הייתה נמוכה מהיעדים שהחברה הציבה לעצמה וכי שיעור שביעות הרצון ירד מ-81.1% ב-2016 ל-77.7% ב-2019. לחיוב יצוין כי משנת 2020 ניכר שיפור וב-2021 שביעות הרצות עמדה על 90%. מומלץ כי חח"י תבחן את הסיבות לגידול בשביעות הרצון ותוודא שהטיפול נובע משיפור בשירות.	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** סקר שביעות רצון לקוחות מוקדי 103 מתבצע באופן בשוטף, כאשר אחת לרבעון מופק דו"ח מסכם. כל סקר רבעוני כולל נקודות לשימור ושיפור. הנושאים המרכזיים לשיפור שביעות הרצון (כפי שמתקפים באופן חוזר בין הסקרים), הינם מקצועיות ואדיבות, זמינות למענה ומתן מענה מלא לפניית הלקוח (סגירת מעגל טיפול).
42	עמידה באמות מידה לרמה, לטיב ולאיכות השירות	בכל אחת מהשנים 2010 - 2019 (למעט שנת 2011) חח"י לא עמדה ביעד שקבעה לאמות המידה של רשות החשמל. בשנים 2020 - 2021 חח"י עמדה ביעד שהיא הציבה לעצמה.	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** אין המלצה רלוונטית ליישום

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
43	אגף שירות לקוחות	בשנים 2015 - 2020 נרשמה עלייה של כ-60% במספר הפניות למוקד 103 של חח"י, של כ-21% במספר התלונות שהתקבלו בחברה ושל כ-58% במספר התלונות בנושא רמת השירות, וזאת לעומת גידול של כ-7.8% במספר הלקוחות של החברה. הגידול במספר הפניות למוקד מצביע על הגידול בנפח הפעילות של החברה, ויכול להסביר את הירידה במדדי אגף שירות לקוחות (זמני המתנה במוקד, אחוז המענה הכולל במוקד ושביעות רצון הלקוחות). עם זאת, הגידול במספר התלונות הכולל ובמספר התלונות בנושא רמת השירות מראה כי הירידה במדדים לא נבעה רק מהגידול בנפח הפעילות של החברה, אלא יכול שגם מירידה ברמת השירות של חח"י. יצוין כי שנת 2020 הייתה שנה חריגה בשל משבר הקורונה, ועל כן משרד מבקר המדינה לא התייחס לשנה זו בהצגת ממצאיו. השוואת כמות תלונות הציבור על רמת השירות בין שנת 2021 לשנים 2015 - 2019 מעלה כי בשנים אלה קיימת מגמת גידול בכמות התלונות בנושא זה. מומלץ כי חח"י תבחן את המדדים השונים אותם היא קובעת ואת ערכי היעד המומלצים למדדים אלה, כמו גם את הסיבות לאי עמידתה במדדים השונים שנסקרו בפרק זה, ותגבש על בסיס מסקנותיה תוכנית לשיפור השירות ללקוחותיה. על החברה לעקוב אחר אופן ביצוע התוכנית והשגת יעדיה באופן שוטף.	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** פעילות לשיפור השירות מתבצעת באופן שוטף ומתבססת על פעילויות שונות, כדוגמת חיזוק מקצועיות ושירותיות נציגי השירות (בין היתר על-ידי ריענוני ידע וסדנאות שירות), השלמת כוח-אדם נדרש במוקדי חברת החשמל, תוך הוצאת חלק מהפעילות למיקור חוץ. חטיבת האסטרטגיה בחברה תכין תכנית לשיפור השירות באחריות שיר"ה.

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
44	מדידת ביצועים בחח"י	אין הלימה בין ציוני אגף שירות לקוחות והחטיבה שאליה הוא משתייך לבין ביצועי שירות הלקוחות של החברה. למשל, בשנים 2018 - 2019 נרשמה הרעה בכל המדדים שהוצגו לעיל, אולם ציוני האגף והחטיבה עלו. דוגמה זו מצביעה על כך שהשיפור בציונים לא נבע משיפור מהותי במדדים, אלא משינויים בשיטת חישוב המדדים ובמשקלם ומשינוי היעדים. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את המעקב ואת הבקרה הניהולית שחח"י עורכת מדי שנה. עם זאת, הדוגמאות לעיל מצביעות על חוסר עקביות במדידות ועל שינויים תכופים במדדים וביעדים, הגורמים לחוסר הלימה בין ציוני היחידות המוצגים להנהלת החברה והדירקטוריון בדוחותיהן לבין ביצועיהן בפועל בראיה רב שנתית השוואתית. מומלץ כי חח"י תגבש מדדים אפקטיביים לבחינה של הפעילות שלה ושל יעילותה באופן רוחבי ולאורך זמן וכן מומלץ להמעיט בשינויים תכופים במדדים וביעדים בכדי לשפר את ההשוואתיות ואת האפקטיביות של המדידה. אם החברה משנה את היעדים ואופן חישובם, עליה להציג נתונים אלה גם עבור שנים קודמות, וכך היא תוכל לבחון את ביצועיה לאורך זמן. כמו כן, מומלץ להציג את הסיבות לשינוי היעדים.	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** מוקדי השירות בחברת החשמל נמדדים עפ"י מדדי שירות המקובלים במשק בעולם המוקדים. יעדי השירות נקבעים אחת לתקופה ע"י הנהלת האגף / החטיבה. חטיבת אסטרטגיה מקבלת את ההמלצה ותפעל הבתאם.
45	יעילות בחח"י - תמונת מצב	בהתייחס ללוח 9: עלה כי חלה הרעה בשישה מ-15 מדדים שנבחנו (40%), ובעיקר במדדי התפעול והפיתוח; כי בארבעה מדדים אחרים (27%) לא נרשם שינוי; וכי בעוד חמישה מדדים (33%) נרשם שיפור.	**• חברת החשמל לישראל בע"מ** חטיבת הייצור והאנרגיה פועלת בנמרצות להשגת יעדי הרפורמה וצפויה לעמוד ביעדיה. החטיבה מבצעת מהלכי התייעלות מאסיבים ובמהלך השנים 2021-2026 צפויה להפחית את עלויות התפעול והאחזקה בכ-

התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		יש לציין כי המדדים מוצגים בנקודת הזמן של שנתיים וחצי ממועד קבלת ההחלטה על הרפורמה (הנתונים האחרונים הקיימים), וחלק מהתועלות מההתייעלות צפויות להתקבל בתום הרפורמה (לאחר 2025), על כן תמונת המצב עשויה להשתנות בשנים הקרובות. אף שחח"י מיישמת את מכלול הצעדים שנקבעו במסגרת הרפורמה במשק החשמל, ועל אף השיפור במצבה הפיננסי של החברה וצעדי ההתייעלות השונים שהיא נוקטת בשנים האחרונות, ניכר כי נותרו פעילויות רבות בחברה שניתן לשפר ולייעל. על חח"י לבחון את מכלול המגמות והמדדים שהוצגו ולנתח את הסיבות לכך שלא נרשם בהם שיפור מהותי, ולהציג את התוצאות לצוות המעקב אחר האיתנות הפיננסית של חח"י בראשות מנהל רשות החברות הממשלתיות, וצוות המעקב אחר הרפורמה ברשות מנכ"ל משרד האנרגייה ומנכ"ל משרד האוצר, שנקבעו בהחלטת הממשלה משנת 2018. על הצוותים, בשיתוף חח"י, להמשיך ולעקוב אחר מדדים אלה ולבחון דרכי התייעלות נוספים אשר יביאו להמשך שיפור ביעילותה של חח"י, ככל הנדרש.	430 מ' ₪. זאת, בין היתר, באמצעות מכירת תחנות כוח, הפחתת משרות ופעולות התייעלות, שימור יחידות, הסבת יחידות פחמיות לגז, מכירת אתרים ומיקור חוץ. בשנים 2020 ו-2021, עיקר מאמץ חטיבת משאבי אנוש התמקד בפרישות המוקדמות, בשינויים הארגוניים ובצעדי ההתייעלות. בנוסף, החברה התמודדה עם נגיף הקורונה ופעלה למניעת פגיעה במשק החשמל, על מנת להבטיח את רציפות התפקוד של שרשרת החשמל, וכספק קיומי על פי הגדרת החוק, להבטיח אספקת חשמל ללקוחות. בתוך כך נחתמו מספר הסכמים: הסדרת עבודה מרחוק כפועל יוצר מהקורונה וההשלכות שלה, וכמתחייב מהסכמי הרפורמה, הסדרת זכויות סיום העסקה של עובדי דור ג' המבוטחים בפנסיה צוברת, והסכם ארעי ממשיך שנועד לאפשר לחברה, עמידה בדרישות תוכניות העבודה לפיתוח משק החשמל בשנים הבאות. מעבר לכל האמור, לא ניתן להתעלם כי בשנים אלו, חלו שינויים מהותיים בשוק העבודה בעולם בכלל ובמדינת ישראל בפרט, דבר שהשפיע ואף גרם לעיכוב בפיתוח מודל מבנה שכר חדש מתאים. בכל מקרה, חטיבת אסטרטגיה תנתח את הסיבות ותשתף פעולה עם הצוותים. **• רשות החברות הממשלתיות** הרשות מקבלת את ההצעה.

שימור והסבה של תחנות ייצור חשמל בפחם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	מדיניות הפחתת השימוש בפחם לייצור חשמל	עלה כי מרבית המדינות גורטות את התחנות הפחמיות או ממשיכות להפעילן, ואילו מדינות מעטות מסבות אותן לגז. מהסקירה שעשתה הרשות עולה כי הסבת תחנות פחמיות לגז נדירה יחסית, והיא בוצעה בכמה עשרות יחידות ייצור בארצות הברית ובשני מחוזות בקנדה, בעיקר באזורים שבהם מחיר הגז נמוך יחסית. מדינות שבהן יש חשש לביטחון האנרגטי ממשיכות להפעיל תחנות פחמיות, ואינן מסבות את התחנות לגז או סוגרות אותן. כמו כן באף אחת מהמדינות שסקרה הרשות לא נמצאה מדיניות של שימור התחנות הפחמיות. לאור החשיבות בהחזרת יחידות 1 - 4 משימור בזמן קצר בעת התממשות אירוע חירום, מומלץ כי משרד האנרגייה יבחן אם מתווה השימור והניסיון הקיים בחברה אכן מאפשרים החזרה מהירה לפעילות כנדרש מתרחישי הייחוס לאירוע חירום.	**• משרד האנרגיה** המלצת הביקורת כבר יושמה בעקרונות המדיניות, אשר פורסמו לפני כתיבת דו"ח מבקר המדינה, שם נקבע כי תערך בדיקה שנתית ביחס למתווה השימור. עקרונות המדיניות מאזנים בין הצורך של ישראל בשמירה על בטחון אנרגטי לבין המעבר למשק אנרגיה נקי יותר, ובכך למלא את תפקידו של משרד האנרגיה ושר האנרגיה על פי חוק, והמשרד מפרט: כידוע, מדינת ישראל היא בין המדינות המובילות בעולם בהפסקת השימוש בפחם, <u>עם זאת, ומתוקף תפקיד המשרד, החלטות המשרד מתקבלות תוך הבטחת הרציפות התפקודית והביטחון האנרגטי.</u> לאור זאת בחר המשרד, לאחר היוועצות מקצועית עם רשות החשמל לפעול להסבת היחידות הפחמיות לגז תוך שימור היכולת לייצור בפחם כדלק משני במקומות המתאימים ושימור יכולת השימוש בפחם במקומות אחרים. הצורך במתווה שימור התחנות הפחמיות הוא קריטי על מנת לאפשר לנו לשמר ככל האפשר את יכולת השימוש הפחם במצבי חירום, ותוך כך להבטיח למשק האנרגיה אפשרות שימוש במגוון דלקים (סולר ופחם) במצב בו איננו יכולים לעשות שימוש בגז טבעי. במשבר גז ארוך טווח הן יהוו תוספת משמעותית לביטחון האנרגטי שלך המדינה. העובדה ששימור יכולת שימוש בפחם איננה נפוצה לא נעלמה מעיני המשרד, לכן עקרונות המדיניות והמתווה קובעים כי תערך בדיקה שנתית, בין היתר, לאופי ההחזרה ויעילותה. הבדיקה הראשונה תערך חצי שנה לאחר כניסה לתוקף של מתווה שימור. קביעה זו כתובה בסעיף 4 של עקרונות המדיניות: " חברת החשמל תדווח לרשות החשמל על ביצועי התחנות שבשימור ועל אופן עמידתה במתווה השימור, אחת לחציון, לאורך כל תקופת השימור. ככל שביצועי התחנות שבשימור לא יהיו בהתאם לצפוי על פי

שימור והסבה של תחנות ייצור חשמל בפחם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			מתווה השימור, תדווח הרשות על כך לשר האנרגיה לצורך בחינת אופן השימור והמשכו." בנוסף לכך אף נקבע כי מתווה השימור הוא רק עד שנת 2025 וככל שיהיה בו צורך לאחר מכן והמתווה יוכיח את עצמו תבחן הארכתו.
2	בחינת העלויות והתועלות של שימור יחידות 1 - 4 בתחנת אורות רבין	ההחלטה על פרויקט השימור התקבלה למרות שהפרויקט מגלם עלות עודפת נטו בסך של כ-1.4 מיליארד ש"ח, ועל אף שככלל, פרויקטים לשימור תחנות פחמיות הם נדירים ובפרט שלא מוכר פרויקט במתווה דומה בעולם. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האנרגייה ולרשות לבחון על בסיס שנתי את הצורך בשימור יחידות 1 - 4 ואת כדאיות המשך שימורן, ולפעול לגריטתן בהתאם לבחינת הכדאיות, זאת בכפוף לשמירה על הבטחת אספקת החשמל בעת שגרה ובעת חירום ולקידום החלופות לייצור חשמל ביחידות אלו בהקדם. משרד מבקר המדינה ממליץ כי בשל הסיכונים וחוסר הוודאות לגבי יכולת פרויקט השימור להוות ביטוח משקי לשעת חירום כמפורט להלן, זאת לצד עלויותיו העודפות, ולנוכח העובדה כי מרבית עלויות השימור הן עלויות שנתיות, תבוצע בחינה של כדאיות הפרויקט על בסיס שנתי ולפני שנת 2025.	**• משרד האנרגיה** ההמלצה יושמה עוד לפני כתיבת דוח הביקורת כיוון שבמסגרת עקרונות מדיניות נקבעה בחינה שנתית להמשך השימור, לעניין זה ראו את סעיף 4 לעקרונות המדיניות " חברת החשמל תדווח לרשות החשמל על ביצועי התחנות שבשימור ועל אופן עמידתה במתווה השימור, אחת לחציון, לאורך כל תקופת השימור. ככל שביצועי התחנות שבשימור לא יהיו בהתאם לצפוי על פי מתווה השימור, תדווח הרשות על כך לשר האנרגיה לצורך בחינת אופן השימור והמשכו." בנוסף לכך אף נקבע כי מתווה השימור הוא רק עד שנת 2025 וככל שיהיה בו צורך לאחר מכן והמתווה יוכיח את עצמו תבחן הארכתו. יודגש כי נכון להיום אין ארוך טווח למקרים של כשל בהספקת הגז למשק לאורך זמן, מלאי הפחם מאפשר ייצור ארוך יותר ממה שמתאפשר ממלאי החירום של הסולר המשקי, כך ששמירה של היכולת הפחמית ביחידות 4-1, גם אם היא לא זמינה מיידית תעזור לצמצם את הצורך בניהול ביקושים נרחבים במקרים של מחסור ממושך בגז במשק. בטווח הקצר ועד לחיבור יחידות יח"פ לתשתית תש"ן, יש משנה תוקף לשמור על כל פוטנציאל הייצור הפחמי. **• רשות החשמל** עקרונות המדיניות שנקבעו על ידי שר האנרגיה כוללים הוראות לבחינה שוטפת של מתווה השימור ולבחינה של חלופות נוספות להבטחת זמינות ואמינות אספקת חשמל במצבי חירום. על כן, הרשות סבורה כי

שימור והסבה של תחנות ייצור חשמל בפחם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			אין בהמלצת המבקר כדי להוסיף על עקרונות המדיניות שר האנרגיה בעניין שימור היחידות, שפורסמו ביום 8 בפברואר 2021.
3	עלות ההשקעה ההונית	על אף ההתאמות שביצעה הרשות להערכת עלות הגריטה של חח"י (אשר הקטין את אומדן עלויות הגריטה מ-687 מיליון ש"ח ל-506 מיליון ש"ח), עלות הגריטה שהובאה בחשבון במסמך השימור גבוהה עד פי שניים מהעלויות המקבילות שנמצאו בסקירת הרשות. עלות גריטה נמוכה יותר של 200 עד 270 מיליון ש"ח, כפי שמשתקף מסקירת הרשות, (במקום עלות הגריטה שנלקחה בחשבון בסך 506 מיליון ש"ח) מגדילה את העלויות העודפות בחלופת השימור בכ-66 עד 85 מיליון ש"ח (הגדלה של כ-5% עד 6% של העלות העודפת של פרויקט השימור). כמו כן, הצגה של עלויות גריטה גבוהות מהמקובל בעולם מגדילה את אומדן עלות חלופת הסגירה ומגדילה את כדאיות חלופת השימור. נוכח הפער בין עלות הגריטה שהעריכה חח"י לעלויות בפועל בארצות הברית (פער של 417 - 487 מיליון ש"ח), משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות לבחון את מבנה העלויות בפרויקט השימור ולתת ביטוי לפערים הללו בעת ביצוע בקרת העלויות של הפרויקט.	**• רשות החשמל** כפי שמופיע בעבודת הרשות לעניין שימור היחידות (עמוד 54, הערות שוליים 56), "אין באומדן זה כדי לחייב את הרשות להכרה בעלויות פרויקט גריטת היחידות, ככל שיבוצע, לפי עלויות אלו". כנהוג בפרויקטים מסוג זה, הרשות שומרת לעצמה את הזכות לבצע הכרה בעלויות באופן פרטני ולא באופן נורמטיבי (כפי שנעשה, למשל, בפרויקט התקנת הסולקנים).
4	העלויות החיצוניות בעת שגרה	עלה כי הרשות הציגה את העלות החיצונית מפליטות גזי חממה - בסך 76 מיליון ש"ח - לפי עלות פליטות הפחמן הדו-חמצני שנקבעה בספר הירוק, אך היא לא כללה אותה בעלות העודפת הכוללת של פרויקט השימור. מומלץ כי הרשות ומשרד האנרגייה יכללו בתחשיביהם גם את העלות העודפת מפליטות גזי חממה, כפי שנקבע	**• רשות החשמל** טווח העלות העודפת מפליטת גזי חממה מפורטת ומוצגת באופן ברור בעבודת הרשות (פרק 6.3) ועמדה לעיני קובעי המדיניות טרם קביעת העקרונות לשימור. כנהוג בעבודות קודמות, הרשות הפרידה בין עלויות זיהום מקומי לעלויות זיהום עולמיות. זאת עקב חוסר הודאות הנוגעת למחירן של פליטות פד"ח ולשונות הגבוהה המאפיינת את תמחורו

שימור והסבה של תחנות ייצור חשמל בפחם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בספר הירוק ובהתאם לתמחור עלות פליטות גזי החממה המקובל בעולם. יצוין כי נוכח הטלת מס בלו במשק הישראלי, והפנמתן המלאה של עלויות חיצוניות בגין פליטות גזי חממה בשנים הבאות, עלות זו תהפוך לעלות ישירה לצרכן.	(להרחבה בנושא, ראו עבודת רשות החשמל לעניין הפסקת השימוש הפחם, עמודים 29-28). ככל שיוטל מס פחמן, הרי שהוא יחושב בבסיס התחשיב כעלות ישירה ויוסר אותו רכיב של אי-ודאות. עם זאת, יש לציין כי המס המתוכנן בישראל, נכון להיום, אינו מביא להפנמת עלויות בתמחור המוצג במסגרת הספר הירוק אלא לסכום נמוך בהרבה תוך שונות בין סוגי הדלקים למרות שהמזהם הנפלט הוא זהה.
5	ההפעלות התקופתיות של יחידות 1 - 4 בעת שגרה	על פוטנציאל הסטייה כאמור ניתן ללמוד מהשינוי בהערכות חח"י שחל בין שני המסמכים. על פי אומדן משרד מבקר המדינה, משמעות שינוי זה מוערכת בכ-1.4 מיליארד ש"ח בגין עלויות נזקי זיהום האוויר העודפות, ובכ-104 מיליון ש"ח בגין עלויות הדלקים העודפות, ובסך הכול הופחתו עלויות עודפות בסכום של כ-1.5 מיליארד ש"ח בין שני המסמכים. עלה כי הרשות הציגה את העלויות העודפות של חלופת השימור בסך 631 מיליון ש"ח בהתאם להערכה המזערית של החברה לגבי ההפעלות התקופתיות כפי שנכללה במסמך השימור האחרון. לנוכח אי-הוודאות הניכרת בפרויקט השימור, הנובעת בין היתר מהיעדר ניסיון בין-לאומי ומהיעדר ניסיון של החברה בפרויקטים דומים, ולנוכח העובדה כי הערכה מדויקת של ההפעלות התקופתיות תתאפשר רק לאחר בחינה בפועל של מתווה השימור, הצגת העלויות בערכן המזערי עלולה לגרום להערכה בחסר של העלות העודפת בפועל של פרויקט השימור. 1. מומלץ כי הרשות תציג טווח עלויות המשקף את מלוא העלויות האפשריות של פרויקט השימור בסעיפים שבהם קיימת אי-ודאות ניכרת כדוגמת ההפעלות התקופתיות. 2. מומלץ כי הרשות תבצע בחינה של העלויות הנגזרות	**• משרד האנרגיה** המשרד מדגיש את סעיף 4 לעקרונות המדיניות, אשר משיב גם על המלצה זו: "חברת החשמל תדווח לרשות החשמל על ביצועי התחנות שבשימור ועל אופן עמידתה במתווה השימור, אחת לחציון, לאורך כל תקופת השימור. ככל שביצועי התחנות שבשימור לא יהיו בהתאם לצפוי על פי מתווה השימור, תדווח הרשות על כך לשר האנרגיה לצורך בחינת אופן השימור והמשכו." **• רשות החשמל** הרשות אכן הציגה ושיקפה בפני הציבור ובפני השר את כלל העלויות ואת טווחי העלויות. הרשות עשתה זאת במסגרת פרסום של מודל פתוח לציבור בפורמט אקסל, במסגרת פרק תרחישי רגישות בעבודה הכתובה ובפירוט תרחיש הגריטה כנספח בעבודה. אין בהמלצה השנייה כדי להוסיף על עקרונות המדיניות שקבע שר האנרגיה בעניין.

שימור והסבה של תחנות ייצור חשמל בפחם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מההפעלה הראשונה בפועל של היחידות בעת חזרתן לשימוש משימור ותעדכן את תחשיביה, ותשקף זאת עם משרד האנרגייה לשר האנרגייה.	
6	העלויות החיצוניות בשנת חירום	הרשות לא עדכנה את ערכי העלויות החיצוניות של נזקי פליטות המזהמים המקומיים וגזי החממה בשנת חירום במסמך השימור, ולא כללה את העלויות החיצוניות מנזקי פליטות גזי החממה בעלות העודפת הכוללת של פרויקט השימור. אי-העדכון יצר הטיה לטובת פרויקט השימור כך שהתחשיב הצביע על תועלת מחלופת השימור בשנת חירום, אך בפועל התקבלה עלות עודפת מחלופה זו לאחר עדכון ערכי העלויות. אי-עדכון העלויות החיצוניות כאמור יצר הערכה בחסר של פרויקט השימור, בסך 709 מיליון ש"ח, ואי-הכללת העלויות החיצוניות בגין גזי חממה יצרה הערכה בחסר של 522 מיליון ש"ח נוספים, ובסך הכול העלות העודפת של פרויקט השימור בשנת חירום הוערכה בחסר של כ-1.2 מיליארד ש"ח. מומלץ כי הרשות תעדכן בתחשיביה את ערכי העלויות החיצוניות של נזקי מזהמים מקומיים ושל גזי חממה בשנת חירום על פי המקדמים שנקבעו בספר הירוק וכפי שעדכנה את הערכים האלה בחישוב העלויות העודפות בעת שגרה.	**• רשות החשמל** הרשות מקבלת את המלצת המבקר אך עדכון עלויות אלו לא יוביל לשינוי מהותי בתמונת המצב העולה מעבודת הרשות. עוד הרשות מציינת כי יש בסיס סביר מאוד להערכה כי בשעת חירום יינתן פטור מתשלומי בלו על דלקים (כפי שהתרחש בשנים 2012-2013 ואך לאחרונה עם עליית מחירי הפחם), כך שככל ומיסוי הפחמן אכן יופנם הוא כנראה לא יילקח בחשבון בתכנון משקי לתרחישי חירום.
7	בחינת העלויות והתועלות של שימור יחידות 1 -	עלות פרויקט השימור על פי תחשיבי הרשות הייתה 1.4 מיליארד ש"ח, אולם לאחר הפנמה מלאה ועדכון העלויות החיצוניות גדלה עלות זו לסך כ-2.7 מיליארד ש"ח, והיא אף עלולה לגדול לסך של עד כ-4.3 מיליארד ש"ח.	**• משרד האנרגיה** כל טווח העלויות מופיע בעבודת הרשות ולכן ההמלצה אינה מקובלת כמו כן עדכון עלויות אלו לא יוביל לשינוי מהותי בתמונת המצב העולה מעבודת הרשות. עוד המשרד מציין כי יש בסיס סביר מאוד להערכה כי בשעת חירום יינתן פטור מתשלומי בלו על דלקים (כפי שהתרחש בשנים

שימור והסבה של תחנות ייצור חשמל בפחם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	4 בתחנת אורות רבין	על הרשות להציג את הטווח המלא של העלויות האפשריות בפרויקט השימור על מנת לשקף לפני שר האנרגייה ולפני הציבור את העלות העודפת האפשרית שלו.	2012-2013 ואך לאחרונה עם עליית מחירי הפחם), כך שככל ומיסוי הפחמן אכן יופנם הוא כנראה לא יילקח בחשבון בתכנון משקי לתרחישי חירום. **• רשות החשמל** הרשות הציגה ושיקפה בפני הציבור ובפני השר את כלל העלויות ואת טווחי העלויות. הרשות עשתה זאת במסגרת פרסום של מודל פתוח לציבור בפורמט אקסל, במסגרת פרק תרחישי רגישות בעבודה הכתובה ובפירוט תרחיש הגריטה כנספח בעבודה.
8	התחליפיות בין ייצור חשמל בפחם לייצור חשמל בסולר בתחנת אורות רבין	חוסר היכולת לשנע סולר במשק לצורך ייצור חשמל בעת חירום מדגיש את התחליפיות בין יחידות 1 - 4 לבין יחידות 70 - 80, כיוון שכל עוד לא ניתן להעביר סולר לאתרים אחרים, הרי שבתחנת אורות רבין - שבה קיימים הן מלאי סולר ראשוני והן תשתית הזרמת סולר - ניתן להשתמש בסולר ביחידות 70 - 80 או בפחם ביחידות 1 - 4. אספקת חשמל מהפעלת יחידות 70-80 ויחידות 1-4 בתחנת אורות רבין בו-זמנית איננה אפשרית ולפיכך קיימת תחליפיות בין יחידות 70-80 המופעלות באמצעות סולר ליחידות 1-4 המופעלות באמצעות פחם. הקושי לשנע סולר במשק לצורך ייצור חשמל בעת חירום מדגיש את התחליפיות הזו כיוון שכל עוד לא ניתן להעביר סולר לאתרים אחרים, הרי שבתחנת אורות רבין - שבה קיימים הן מלאי סולר ראשוני והן תשתית הזרמת סולר - מלאי זה ישמש בסבירות גבוהה לייצור חשמל באמצעות יחידות 70 - 80. לפיכך, שימור יחידות 1 - 4 לחירום לא יהווה תוספת ייצור חשמל ברמה משקית מאחר ויחידות	**• משרד האנרגיה** רשות החשמל מפקחת באופן קבוע על כלל עלויות העולות במשק, כך שככל שיימצאו עלויות נוספות על ידי חח"י, הרי שהן ידווחו לרשות החשמל וייבחנו במסגרת בקרת העלויות שמבצעת הרשות. **• רשות החשמל** ככל שיימצאו עלויות נוספות על ידי חח"י, הרי שהן ידווחו לרשות החשמל וייבחנו במסגרת בקרת העלויות שמבצעת הרשות. **• חברת החשמל לישראל בע"מ** הנושא ייבחן על-ידי חח"י בהקדם ובמהלך 2023.

שימור והסבה של תחנות ייצור חשמל בפחם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		70 - 80 הן יחידות חדשות ויעילות יותר מיחידות 1 - 4, ואז קיימת עדיפות בהפעלתן על פני היחידות 1 - 4. מומלץ כי חח"י תכמת את העלויות הנוספות בגין שחיקת יחידות המחז"ם, אם יש סבירות לכך, זאת לצד כימות עלויות צפויות מתקלות בהפעלה ממושכת של יחידות 1 - 4 בתחנת אורות רבין לאחר החזרה משימור, ובהתאם, מומלץ כי הרשות תבחן שקלול עלויות אלו בתחשיביה.	
9	התחליפיות בין ייצור חשמל בפחם לייצור חשמל בסולר בתחנת אורות רבין	1. לנוכח העובדה כי החזרת יחידות 1 - 4 אינה מתבצעת בו-זמנית, והשלמתה חופפת את מרבית תקופת אירוע החירום המוגדרת בתרחיש הייחוס, ולנוכח השונות בין הערכות החברה לגבי זמן החזרה משימור, קיימת אי-ודאות לגבי היכולת להשתמש ביחידות 1 - 4 במהלך אירוע חירום. אם אירוע החירום יתממש בשנה מאוחרת יותר, תלך ותגדל אי-הוודאות לגבי יכולת ההחזרה משימור שכן היעדר הפעלה רציפה של היחידות באופן שוטף תפחית את כשירות היחידות ותדרוש תחזוקה משמעותית יותר. 2. ההתבססות על כוח אדם משותף לתפעול יחידות 70 - 80 ויחידות 1 - 4, והצורך בהסטת עובדים מיחידות 70 - 80 ליחידות 1 - 4 לצורך החזרתן משימור, עלולים לפגוע בפעילות הסדירה של יחידות 70 - 80 בעת חירום ובאספקת החשמל מיחידות אלה עד להחזרת יחידות 1 - 4 לפעילות תקינה ורציפה. הסטת העובדים מיחידה 70 - 80 להחזרת יחידות 1 - 4 ומשמעויותיה עשויות לגלם עלויות שיגדילו את אומדן העלות של פרויקט השימור. מומלץ כי חח"י והרשות יבחנו את מספר העובדים הדרוש להחזרת יחידות 1 - 4 משימור בלי לפגוע בכשירות של	**• משרד האנרגיה** סוגית כוח האדם נבחנה במסגרת ההיוועצות ועלה כי בסבירות מאוד גבוהה כי אין חשש לפגיעה בתפעול באף אחת מהיחידות (70-80 או 1-4). המשרד מציין שלא ברורה הנחת המבקר לפגיעה, ומתוך כך ההמלצה לבחינת הגדלת כוח האדם איננה מקובלת. מעבר לכך, המשרד מבקש שוב להפנות את הביקורת לעקרונות המדיניות שם נקבע בברור כי "חברת החשמל תדווח לרשות החשמל על ביצועי התחנות שבשימור ועל אופן עמידתה במתווה השימור, אחת לחציון, לאורך כל תקופת השימור. ככל שביצועי התחנות שבשימור לא יהיו בהתאם לצפוי על פי מתווה השימור, תדווח הרשות על כך לשר האנרגיה לצורך בחינת אופן השימור והמשכו." **• רשות החשמל** אין בהמלצה כדי להוסיף על עקרונות המדיניות שקבע שר האנרגיה בעניין. **• חברת החשמל לישראל בע"מ** הנושא ייבחן על-ידי חח"י בהקדם ובמהלך 2023.

שימור והסבה של תחנות ייצור חשמל בפחם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		יחידות 70 - 80, ויפעלו לכמת את עלותם ולשקף זאת בעלויות השימור. כמו כן מומלץ לבחון את מתווה ההחזרה של יחידות 1 - 4 בדגש על השימוש בכוח אדם משותף מיחידות 70 - 80 ומיחידות 5 - 6, זאת תוך מתן תשומת לב לאי-הוודאות בנוגע לעיתוי ההחזרה משימור ולמשכה במהלך אירוע חירום.	
10	חוסר ודאות בעניין החזרה משימור	1. הפערים בין המסמך משנת 2016 לבין מסמך השימור משנת 2020 והשינוי במתווה השימור שהציגה החברה מעלים ספקות בדבר יכולת החזרה משימור של יחידות 1 - 4. יצוין כי מתווה השימור החדש שהציגה חח"י ב-2020 לא התבסס על התקדמות טכנולוגית שחלה בחלוף הזמן, והוא דומה למעשה למודל השבתת היחידות לצורך תחזוקה במשך כמה חודשים והחזרתן לפעולה, כפי שהחברה עושה מפעם לפעם. 2. אף שמטרת פרויקט השימור היא להבטיח יכולת ייצור בפחם כגיבוי לגז טבעי בעיתות חירום, עולה ממסמכי השימור של החברה ושל הרשות כי לא קיימים פרויקטים של שימור במתווה הנוכחי, וכי לחברה אין ניסיון בשימור תחנות ייצור פחמיות לשם הפעלתן המהירה בשעת חירום. עוד עולה כי פרויקט השימור מורכב וטומן בחובו סיכונים, בין היתר בשל היותן של יחידות 1 - 4 יחידות ישנות, הדורשות תחזוקה רבה. אלה עלולים לפגוע ביכולת להסתמך על ייצור חשמל ברציפות ובאמינות ביחידות אלה בעת חירום.	**• רשות החשמל** לא ברורה ההתייחסות הנדרשת מצד הרשות לסעיפים אלו. הרשות עמדה על האתגרים וחוסר הודאות בפרויקט השימור ואלו הוצגו בבירור לציבור ולשר טרם קבלת ההחלטה.

שימור והסבה של תחנות ייצור חשמל בפחם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
11	הביקוש לחשמל בשנת חירום	1. משרד מבקר המדינה ביצע תחשיב לבחינת השינוי במחיר החשמל הצפוי לשנת חירום (שנת 2027) ואת השינוי בביקוש לחשמל בעקבות השינוי במחיר לפי גמישות ביקוש של 0.2. מהתחשיב עולה כי תמהיל הייצור החזוי לשנת החירום צפוי לייקר את מחיר החשמל בכ-55%, התייקרות אשר צפויה להביא לירידה בביקוש לחשמל בשיעור של עד כ-11%. ירידה זו בביקוש לחשמל תביא לייצור משקי של כ-79 טרה-ואט-שעה, במקום 89 טרה-ואט-שעה כפי שהונח במסמך השימור, צמצום ניכר לעומת המחסור החזוי בחשמל על פי הסימולציה שערכה חח"י שעמד על כ-0.166 טרה-ואט-שעה. 2.יוצא אפוא כי אומדן הנזק הצפוי למשק בשנת חירום כתוצאה מגריטה של יחידות 1 - 4 בסך 20 מיליארד ש"ח לא הביא בחשבון את הספרות המחקרית ואת ניסיון העבר בנוגע לשינויים בביקוש לחשמל בעיתות משבר. 3. התחשיב שביצע משרד מבקר המדינה מראה כי, נוכח התנהגות הביקוש לחשמל באירועי העבר ולפי הספרות המחקרית, בתרחיש החירום שעליו התבססה הרשות במסמך השימור ושעליו גיבשה חח"י את חוות דעתה ואמדה את היקף האנרגייה הבלתי מסופקת לשנת החירום ללא שימור יחידות 1 - 4, לא שוקללה הירידה בביקוש בעת חרום, שעשויה להגיע עד לכ-11%. מוצע כי משרד האנרגייה יבחן מחדש את בסיס הנתונים וינתח את התרחישים וההנחות שעמדו בבסיס קבלת ההחלטה על שימור היחידות ויפעל לגיבוש חלופות בהתאם לכך.	**• משרד האנרגיה** המשרד אינו מקבל את תחשיב המבקר והמלצת הביקורת בעניין זה. גם לפי הספרות שנסקרה על ידי המבקר, לא כל אירוע משברי מוביל לירידה בביקוש לחשמל ובעת בחינת תרחיש קיצון היערכות חסר עלולה להוביל לנזקים אדירים למשק. **• רשות החשמל** הרשות אינה מקבלת את תחשיב המבקר והמלצת המבקר בעניין זה. גם לפי הספרות שנסקרה על ידי המבקר, לא כל אירוע משברי מוביל לירידה בביקוש לחשמל והיערכות חסר עשויה להוביל לנזקים אדירים למשק. על הרשות לקדם תכנון ומדיניות במשק החשמל כך שהמשק יהיה ערוך לתרחישי חירום על בסיס צרכי המשק החזויים השוטפים ולא לפי הערכות מקלות. יש לציין כי בהחלט ייתכן כי משך הזמן בו יידרש גיבוי עקב מחסור בגז יהיה ארוך הרבה יותר ממשך הזמן של מצב החירום בפועל. בתרחיש כזה, התועלת משימור היחידות תהיה גבוהה בהרבה.

שימור והסבה של תחנות ייצור חשמל בפחם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
12	חוסר ודאות בעניין החזרה משימור	היערכות משק החשמל לאירוע חירום היא מרכיב קריטי בחוסנה של המדינה ותנאי הכרחי להמשך תפקודה הרציף. אי-אספקת חשמל כרוכה בעלויות משקיות גבוהות ביותר, ועל כן חח"י ומשרד האנרגייה נדרשים לנקוט פעולות הנדרשות לצמצום סיכונים אלה. החלופה שנבחרה ע"י שר האנרגייה קבעה את שימור יחידות 1 - 4 בתחנת אורות רבין הגם שמדובר בחלופת שימור שאינה מיושמת בעולם. בחינת חלופת השימור העלתה כי שימור יחידות 1 - 4 לייצור חשמל בפחם כביטוח משקי לשעת חירום כרוך בעלות עודפת ניכרת שעשויה להאמיר לעלות כוללת של עד 4.3 מיליארד ש"ח, זאת כאשר קיים ספק אם היחידות הללו, שהן מהיחידות הישנות ביותר במשק החשמל, יוכלו בעת חירום לחזור משימור לתפקוד מלא ומיידי בכלל, ובפרק זמן שיידרש לכך (שבועיים לכל שתי יחידות) בפרט. גם אם יחזרו היחידות לפעילות, הן יוכלו לפעול על חשבון יחידות 70 - 80 החדשות בתחנת אורות רבין - תחנות יעילות הרבה יותר ומזהמות פחות, ולפיכך הפעלתן כדאית הרבה יותר מהפעלת יחידות 1 - 4. בעת החזרתן משימור אף קיים חשש לפגיעה מסוימת ביכולת הייצור של האתר כולו. עוד עלה כי בתחנת אורות רבין קיימת תשתית להפעלה מלאה של היחידות 70 - 80 בעת שגרה ובעת חירום, ולפיכך פרויקט שימור 1 - 4 שהוא תחליפי ליחידות אלה מהווה חלופה טובה פחות מזו של יחידות 70 - 80 לביטוח משקי בעת חירום. מומלץ כי משרד האנרגייה, רשות החשמל וחח"י יבחנו את פרויקט השימור ואת משמעויותיו לנוכח עלויותיו העודפות, הסיכונים הטמונים בו והחלופות הקיימות לו, כגון ייצור בסולר ביחידות 70 - 80 בתחנת אורות רבין.	**• משרד האנרגיה** בכל הנוגע לבחינת המתווה ויעילותו הדבר עוגן במסגרת עקרונות המדיניות, והמשרד חוזר שוב על סעיף 4 לעקרונות: " חברת החשמל תדווח לרשות החשמל על ביצועי התחנות שבשימור ועל אופן עמידתה במתווה השימור, אחת לחציון, לאורך כל תקופת השימור. ככל שביצועי התחנות שבשימור לא יהיו בהתאם לצפוי על פי מתווה השימור, תדווח הרשות על כך לשר האנרגיה לצורך בחינת אופן השימור והמשכו." בכל הנוגע לתחליפיות בין 1-4 ל 70-80 ,הדבר הובהר והוסבר בפרק הוצאת אנרגיה שבנספח א לעבודה ונלקח בחשבון בעת קבלת ההחלטה . יתרה מזו כפי שהוצג בעבודה בשל גודל מסדר 161 שיוצא מהאתר התחליפיות היא ב70% בלבד וניתן להוציא אנרגיה במקביל מהיחידות (לא בעומס מלא) כמו כן הרי שכל מטרת מתווה שימור היא לוודא כי למשק החשמל ישנן מספר אופציות במסגרת זמן חירום והוא לא יהיה תלוי בסוג דלק אחד בלבד, על כן ישנה חשיבות רבה גם ליכולת שימוש בסולר וגם לשימוש בפחם, זאת בייחוד לאור העבודה כי לא ניתן לדעת מראש איזה דלק (מעבר לגז טבעי) יהיה מחסור בזמן חירום, לדוגמא, האם בכלל תהיה זמינות לסולר. ביחס לזה בשלב זה המשרד מדגיש שוב כי הצורך לשר את יכולת המשק לפעול על מגוון דקלים הוא אקוטי בעולם בו ישנם משברי האנרגיה ברחבי העולם אשר גורמים בפועל למחסור משמעותי באנרגיה. **• רשות החשמל** המלצת הביקורת אינה ברורה לרשות. הרשות, תוך היוועצות בגורמים המנויים בסעיף, בחנה את פרויקט השימור ואת משמעויותיו, את הסיכונים והחלופות לו והיבטים נוספים וסקרה אותם בצורה מעמיקה במסגרת עבודת הרשות בעניין זה.

שימור והסבה של תחנות ייצור חשמל בפחם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• חברת החשמל לישראל בע"מ הנושא ייבחן על-ידי חח"י בהקדם ויטופל במהלך 2023.
13	חלופת אנרגיות מתחדשות	1. לצד הבחירה בחלופת ההסבה כיום, מומלץ כי הרשות ומשרד האנרגייה יבחנו במשך השנים את ההתפתחויות הטכנולוגיות בתחום אגירת אנרגייה ויפעלו להסרת החסמים להגדלת הייצור באנרגיות מתחדשות ולקידום פתרונות טכנולוגיים שיאפשרו ייצור באנרגיות מתחדשות עם גיבוי קטן יותר של דלקים מאובנים, ובהתאם יבחנו הצורך בהמשך יישום חלופת ההסבה. 2. משרד מבקר המדינה ממליץ על קידום פתרונות טכנולוגיים העשויים להביא להקטנת ההספק הנדרש לגיבוי בגז טבעי, במקביל לקידום הייצור באנרגיות מתחדשות במשק החשמל ועמידה ביעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה, וזאת כדי לקדם משק חשמל יעיל יותר ומזהם פחות.	**• משרד האנרגיה** המלצת הביקורת מיושמת בפועל במשרד כבר מספר שנים : משרד האנרגיה פועל וימשיך לפעול לקידום אנרגיות מתחדשות, במאי 2022 המשרד הוציא את מפת הדרכים לאנרגיות מתחדשות בשנת 2030, אשר כוללת מתווה מעמיק ומפורט להשגת יעד המתחדשות roadmap_reference_2030.pdf (www.gov.il) בספטמבר 2022 המשרד אף קידם והעביר בממשלה את מחליטים "צעדים ליכולת חיזוק הממשלה לעמוד ביעדי האנרגיה המתחדשת" אשר כוללים צעדים משמעותיים (במגבלת תקופת הבחירות) לקידום אנרגיות מתחדשות והקמת רשת החשמל בנוסף משרד האנרגיה פועל בתחום האגירה ומקדם בימים אלה (ספט' 2022) תכנית פרטנית ארצית לאגירה והן תמ"א לאגירה שתובא לאישור מוסדות התכנון בקרוב. המשרד מדגיש כי בימים אלה מגבש משרד האנרגיה בחינה מעמיקה של מספר טכנולוגיות נוספות לקידום משק חשמל נקי ומאופס פליטות. כל אלו אינן סותרות את הצורך בהבטחת הביטחון האנרגטי לשנים הקרובות (אשר טכנולוגיות נוספות ואגירה אינן נותנות מענה בשנים הקרובות) והבטחת מגוון מקורות אנרגיה לזמן חירום. עוד המשרד מדגיש שוב כי גם בשל ההתפתחויות הטכנולוגיות נקבע כי בשנת 2025 תערך בחינה לגבי הארכת המתווה. **• רשות החשמל** המלצת הביקורת אינה ברורה לרשות ואינה קשורה לדוח זה. להמלצות בנוגע לטכנולוגיית אגירה אין מקום במסגרת הליך בחינה בעניין מדיניות הנוגעת לתחנות הפחמיות. הממשלה קבעה יעדי ייצור באנרגיות

שימור והסבה של תחנות ייצור חשמל בפחם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			מתחדשות ורשות החשמל פועלת ליישמם, לצד ייצור פוסילי משלים ובין היתר באמצעות שילוב מתקני אגירה בהיקפים משמעותיים. עם זאת אגירת אנרגיה, לכשעצמה, איננה תחליף להספק פחמי הפועל במתכונת BASELOAD והחלפת ההספק הפחמי בהספק אגירה מקביל הינו פרויקט חסר תקדים בהיקפו ובכל מקרה אינו מתוכנן. לשם הבהרה, בין החלופות הנוגעות לעתיד הפחם, הוצגה גם חלופה של הגדלת אחוז המתחדשות כאמצעי להפחתת הזיהום במשק – אך לא כחלופה להספק שתוביל לבחינת "הצורך בהמשך יישום חלופת ההסבה". כמו כן, לא ברורה למי מופנית ההמלצה "לקדם פתרונות טכנולוגיים להקטנת ההספק הנדרש בגז טבעי" ומדוע היא רלוונטית במסגרת הליך בחינה בעניין מדיניות הנוגעת לתחנות פחמיות.
14	משטר ההפעלה של היחידות המוסבות	1. יכולת זו של החברה להחזרת יחידות ייצור לפעולה בטווח קצר יחסית, אם היא תתקיים בפועל, מעלה ספק לגבי הצורך במשטר הפעלה של Must Run לאורך כל ימות השנה. לנוכח העובדה שנצילותן של היחידות המוסבות נמוכה בהשוואה לממוצע המשקי, ולפיכך הן מזהמות יותר ויקרות יותר, הרי שאם החזרת היחידות משימור תתקיים בפרק הזמן הקצר שצופה החברה, ניתן יהיה לקיים הפעלה עונתית של היחידות המוסבות שתחסוך הן עלויות זיהום אוויר והן עלויות דלקים. 2. משרד מבקר המדינה מצא כי הפעלה עונתית של היחידות המוסבות החל בשנת 2026 ועד שנת 2045 (בהנחה שמרנית כי הפעלתן לא תידרש ארבעה חודשים בכל שנה) עשויה לחסוך כ-1.1 מיליארד ש"ח בעלויות דלקים ובעלויות חיצוניות מפליטת מזהמים מקומיים. נוסף על כך הפעלה עונתית של היחידות המוסבות עשויה	**• משרד האנרגיה** כאמור בתשובת רשות החשמל, העמסת מתקני הייצור נעשית על ידי מנהל המערכת לפי הביקוש לחשמל וצרכי המערכת ותוך התחשבות בהיבטים טכנו-כלכליים רלוונטיים. **• רשות החשמל** העמסת מתקני הייצור נעשית על ידי מנהל המערכת לפי הביקוש לחשמל וצרכי המערכת ותוך התחשבות בהיבטים טכנו-כלכליים רלוונטיים.

שימור והסבה של תחנות ייצור חשמל בפחם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לחסוך עלות חיצונית נוספת בגין פליטות גזי חממה בסך של כחצי מיליארד ש"ח. לפיכך, הפעלה עונתית של היחידות המוסבות בשנים 2026 עד 2045 עשויה לחסוך עלויות משקיות בסך כ-1.6 מיליארד ש"ח (מהוון לשנת 2019). לנוכח החיסכון הפוטנציאלי בעלויות הדלקים ובעלויות החיצוניות מזיהום אוויר ובהתאם לפער בין העלות ההונית של שימור יחידות 1 - 4 לתקופה של 12 שנים המסתכמת בכ-162 מיליון ש"ח בהתאם להערכת חח"י, זאת לעומת חיסכון אפשרי מהפעלה עונתית בסך של כ-1.6 מיליארד ש"ח (לתקופה של כ-20 שנה), בשים לב לצורך במזעור עלויות בהתבסס על סעיף 1 לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, מומלץ כי הרשות וחברת ניהול המערכת יבצעו ניתוח עלות-תועלת של הפעלת היחידות המוסבות באופן עונתי ויפעלו בהתאם לבחינת האפשרות להפעלה עונתית של היחידות המוסבות חלף הפעלה רציפה במשטר Must Run בהתחשב באילוצים תפעוליים ובביקושים החזויים לחשמל.	

חברת תשתיות אנרגיה בע"מ - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	הדוח על המצב הכספי (המאזן)	המידע על קרנות ההון של החברה בשיעור 804 מיליון ש"ח אינו מופיע בביאורים לדוחות הכספיים לשנים 2008 עד 2020, אף שסעיף זה הוא מהותי (כ-40% מהמאזן ל-31 בדצמבר 2020) מומלץ כי החברה תשלב את מלוא המידע על קרנות ההון שלה בדוחותיה הכספיים, היות שהמידע הוא מהותי לקוראי דוחות אלה.	**• תשתיות אנרגיה בע"מ** החברה לקחה לתשומת ליבה את המלצת הביקורת. לאחר דיון מול הרו"ח של החברה, לובן הנושא והוברר כי ההסבר שהועלה בביאור 15 ב' לדוחות הכספיים, מספק והולם את התקנים החשבונאיים המקובלים לפירוט בדוחות הכספיים.
2	דיווח כספי על פעילות החברה, לפי מגזרי הפעילות	הרווח הגולמי ממגזר אחסון וניפוק של תזקיקים עלה בשנת 2020 ב-35%, לעומת הממוצע בשלוש השנים שקדמו לה. לעומת זאת, הרווח הגולמי במגזרי ההזרמות, שירותי הנמל ואחסון נפט גולמי ירד מהממוצע בשנת 2020 לממוצע בשלוש השנים שקדמו לה בכ-62%. מתרשים 3 עולה כי שיעור התשואה על הנכסים במגזר אחסון נפט גולמי היה במגמת ירידה - מ-18% בשנת 2017 ל-8% בשנת 2021. עוד עולה כי שיעור התשואה על נכסים במגזר הנמל (בממוצע כ-5%) היה קטן מיתר המגזרים (בממוצע כ-10%) בשנים אלה. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברה לפעול לבחינת הירידה ברווח הגולמי במגזרי ההזרמות, שירותי הנמל ואחסון נפט גולמי ובשיעור התשואה על הנכסים בתחום שירותי הנמל העומד על ממוצע של כ-5% בתקופה שבין 2017 ל-2021, ואת הירידה בתחום אחסון נפט גולמי מ-18% בשנת 2017 ל-8% בשנת 2021; ולפעול להגדלתם בהתאם ליעדים שיקבע דירקטוריון החברה.	**• תשתיות אנרגיה בע"מ** המלצות הביקורת נבחנו בקפידה. ראוי לציין, כי כפי הידוע, השנים 2020 – 2021 היו שנות קורונה, שהתאפיינו בירידה חדה בצריכת דלקים, ועל כן קיים קושי להשוות בין השנים האלו לשנים שקדמו להן. במהלך תקופת הקורונה נוצר ביקוש (עולמי) לנפחי אחסון כתוצאה מ-backwardtion עמוק ובעקבות זאת עלו רווחי מגזר האחסון וכן ירדו מגזרי ההזרמות והפעילות הנמלית. מטבע הדברים, נראה כי לא ניתן להשוות את שיעור התשואה על נכסי מגזר הנמל לאחרים שכן מדובר במגזרים בעלי מאפיינים שונים של פעילויות ונכסים.
3	דיווח לפי מגזרים	נמצא כי החברה אינה מציגה בדוחות הכספיים גילוי כנדרש בתקן החשבונאי עבור חברות שניירות הערך שלהן נסחרות,	**• רשות החברות הממשלתיות** א. החברה אינה כפופה להוראות הדיווח של תקן דיווח כספי בינלאומי IFRS8 וזאת כפי שהמבקר מציין בדוח: "התקן חל על חברות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		היות שהמידע על הכנסות המגזרים הושחר ואין פירוט של ההוצאות בכל מגזר. מוצע לחברה לבחון את האפשרות להגביר את השקיפות בדוחות הכספיים שלה. עוד מוצע כי רשות החברות הממשלתיות תוודא שהדוחות הכספיים משקפים לקוראי הדוחות מידע רחב יותר בכל הנוגע לפעילות המגזרית. כמו כן מוצע כי תבחן שוב עם רשות ניירות ערך את הצורך בהשחרה של ההכנסות לפי מגזרים בדוחות הכספיים של החברה המפורסמים לציבור באתר הרשות, שכאמור גלויים לציבור מסוים של משקיעים ונותני אשראי.	שמכשירי חוב וניירות הערך שלהן רשומות למסחר בבורסה או בתהליך רישום למסחר." המבקר אמנם מציין כי החברה מסרה שהיא צפויה בשנת 2022 להנפיק אגרות חוב בבורסה אולם נכון למועד אישור הדוחות הכספיים וכן נכון למועד זה היא אינה חברה שניירות הערך שלה בתהליך רישום למסחר. החברה טרם קיבלה היתר לפרסום תשקיף ואף טרם פנתה לרשות ני"ע בהודעה על כוונה לבקש היתר. יודגש, על אף שהחברה אינה מחויבת לכך כאמור, היא בחרה להציג דוח על מגזרי הפעילות. ב. הרשות אינה מסכימה עם הערת המבקר כי "החברה אינה מציגה בדוחות הכספיים גילוי כנדרש בתקן החשבונאי. המידע על הכנסות המגזרים הושחרו ואין פירוט של ההוצאות בכל מגזר". החברה עורכת ומציגה ביאור על מגזרים הכוללים פירוט הכנסות המגזרים. חלק מהמידע, בגרסה שמפורסמת לציבור בלבד, הושחר בהתאם לחוזר רשות החברות, חוק החברות הממשלתיות וחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, וזאת לאחר בדיקה של הרשות ודירקטוריון החברה כי השחרת המידע נעשתה על פי הכללים הקבועים בדין. במענה למבקר צורף הדוח המלא של החברה הכולל את פירוט ההכנסות לפי מגזרים, ללא השחרות, ועל כן הערת המבקר אינה ברורה. ג. לאור האמור לעיל ולאור פעולותיה של רשות החברות לבחינת הדוחות הכספיים של החברה ופרסומם לציבור, הרשות סבורה כי הצעת המבקר לרשות מתייתרת. **• תשתיות אנרגיה בע"מ** המלצת המבקר נלקחה לתשומת לב החברה ונבחנה לעומקה, תוך שקילת ההיבטים השונים להצגת מלוא המידע בדוחות הכספיים בשקיפות מירבית. יצוין כי החברה כוללת בדוחותיה הכספיים את כל המידע האמור במסגרת ביאורים 16 ו- 26, מידע שאינו מפורסם לציבור

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			באתר רשות החברות הממשלתיות, וזאת משיקולי בטחון מידע ביחס להיקף המלאי האסטרטגי של המדינה, המאוחסן בחברה. ההשחרה נעשית באישור הדירקטוריון ורשות החברות הממשלתיות, ומיועדת אך ורק לדוחות המפורסמים באתר רשות החברות. המשקיעים המוסדיים (להבדיל ממשקיעים בחברה שניירות הערך שלה מוצעים לציבור), באמצעות הנאמן וכן הבנקים נותני האשראי, מקבלים את הדוחות המלאים, ללא השחרה; כך שהמשקיעים מקבלים מידע מלא על החברה. החברה מודעת לכך שכאשר דוחותיה יפורסמו בציבור (אם וככל שתהפוך לחברה ציבורית) תתקבל החלטה מתאימה לגבי המידע המושחר בתיאום עם רשות לני"ע ורשות החברות. החברה מציינת כי בנושא באור המגזרים (באור 26 לדוחות הכספיים), לדעת החברה ההצגה ברמת פירוט נתוני ההוצאה הינם בהתאם לדרישות והמקובל על כללי רשות ני"ע לדיווח מגזרי.
4	פרסום דוחות "סולו"	עלה כי משנת 2016 החברה לא הציגה בדוחות הכספיים שלה את הדוחות הכספיים "סולו" של תש"א. מוצע לתש"א לפרסם את דוחות ה"סולו" שלה בדוחות התקופתיים שלה או בצורה אחרת, לתועלת הציבור ולמקבלי ההחלטות בקשר לחברה. עוד מוצע כי רשות החברות הממשלתיות תבחן הצורך במתן הנחיות בדבר פרסום דוחות סולו של תש"א ושל כלל החברות הממשלתיות שעליהן לפרסם דוחות כספיים מאוחדים.	**• רשות החברות הממשלתיות** הרשות מקבלת את המלצת הביקורת ותבחן את הצורך בחיוב החברות הממשלתיות המציגות דוחות מאוחדים גם בהצגת דוחות כספיים סולו. **• תשתיות אנרגיה בע"מ** המלצת המבקר נלקחה לתשומת לב החברה. יצוין כי החברה פועלת להצגת דוחותיה הכספיים בהתאם להנחית רשות החברות הממשלתיות (חוזר חשבונאות וכספים - דוחות כספיים מס. 1-5-2020) והתקינה הבינלאומית.

חברת תשתיות אנרגיה בע"מ - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
5	הוצאות הנהלה וכלליות	עולה כי שיעור הוצאות הנהלה וכלליות מהכנסות החברה בשנת 2020 היה גדול בכ-50% מהנורמה שקבעה ועדת המחירים-אנרגייה. יצוין כי סכום ההוצאה של החברה (45 מיליון ש"ח) גדול בכ-17 מיליון ש"ח מסכום ההוצאה המחושב בהתאם לנורמה שקבעה ועדת המחירים-אנרגייה, 28 מיליון ש"ח . עוד נמצא כי בשנת 2019 שיעור הוצאות הנהלה וכלליות לא פחת בהתאם להערת ועדת המחירים - אנרגייה בשנת 2018, אלא גדל לעומת שנת 2018 מ-12% ל-13%. מוצע כי דירקטוריון החברה ורשות החברות הממשלתיות יבחנו את מבנה הוצאות הנהלה וכלליות בחברה, למול הערות ועדת המחירים - אנרגייה בשנת 2018 ולמול המקובל בחברות מקבילות ויבחנו בהתאם תכנית לעמידת הוצאות אלו ביעדים שייקבעו.	**• רשות החברות הממשלתיות** הרשות מקבלת את הערת הביקורת ותבחן את גובה ההוצאות בסעיפי ההנהלה וכלליות ובמידת הצורך תנקוט בצעדים נוספים מול החברה על מנת לצמצם הוצאות עודפות ככל שניתן. **• תשתיות אנרגיה בע"מ** החברה מאמצת את המלצת המבקר בעניין זה. החברה מציינת כי טרם נקבע שיעור הוצאות הנהלה וכלליות מוכר לתקופה שמעבר לשנת 2015, השיעור יקבע במסגרת עדכון תעריפים שעתיד להתפרסם בחודשים הקרובים. לאור האמור, נראה על פני הדברים כי ההשוואה בין הוצאות הנהלה והכלליות כפי שעולות בביקורת, לבין השיעור כפי שנקבע בוועדת התעריפים, בהתייחס להוצאות לשנים 2011-2015 אשר פורסמו בשנת 2018, אינה יכולה לשמש מסד ראוי להסקת מסקנות בעניין זה. עוד יצוין כי שנת 2020 הינה שנה חריגה (בעקבות מגיפת הקורונה כפי שתואר לעיל) ועל כן קיים קושי להשוות את תוצאותיה. תקציב הוצאות הנהלה וכלליות הינו בהתאם לתוכנית העבודה שאושרה על ידי דירקטוריון החברה.
6	שיעור הרווח הנקי	עולה ששיעור הרווח הנקי הממוצע של החברה בשנים 2017 - 2020 היה גבוה (15%) במידה ניכרת משיעור הרווח של ארבע החברות מארצות הברית שצוינו בלוח (2%) ודומה לשיעור הרווח של חברת נתג"ז. משרד מבקר המדינה ממליץ לדירקטוריון החברה ולרשות החברות הממשלתיות לבחון את שיעורו הגבוה של הרווח הנקי של החברה במשך השנים. עוד מומלץ כי ועדת המחירים-אנרגייה תבחן את התעריפים שאושרו לחברה שהיא גורם	**• רשות החברות הממשלתיות** החל משנת 2020 היקף ההשקעות של החברה הוכפל ביחס לשנים קודמות וכן צפוי לשמור על רמתו הגבוהה ואף לגדול בשנים הקרובות. רווחי החברה משמשים הן לקידום תכנית פיתוח לטובת כלל המשק והן לטובת חלוקת דיבידנד לבעלי המניות – מדינת ישראל. ככלל, רשות החברות מעודדת את החברות הממשלתיות להשיא רווחים לבעליהן בין היתר ע"י צמצום הוצאות והגדלת ההכנסות.

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מרכזי או מונופול בתחומי ליבת הפעילות שלה, כמשפיעים על ההכנסות של החברה ועל הרווחיות שלה בדוחותיה הכספיים.	**• תשתיות אנרגיה בע"מ** המלצת המבקר נלקחת לתשומת לב החברה. החברה מבקשת לשקף, שכפי שעולה גם מטיוטת דוח מבקר המדינה, שיעור הרווח הממוצע של החברה ביחס לחברות ממשלתיות דומות, (כגון: נתג"ז) הינו דומה, ואף נמוך יותר, ובהחלט סביר. לדעת החברה, לא נכון יהיה להתייחס לקבוצת החברות בחו"ל שאינן פועלות בזירה המקומית, בתנאים שבהם פועלת החברה, אינן כפופות לתנאים הרגולטוריים המוטלים על החברה, (לרבות הפיקוח על המחירים החל על החברה). מטבע הדברים, וכן כפועל יוצא של המלצת המבקר לגבי שיעור הרווח, יהיה דירקטוריון החברה שותף פעיל בכל דיון שיתבקש אליו, על ידי רשות החברות הממשלתיות.
7	שיעור ההון הזר	עולה שרמת הסיכון של החברה (שיעור הון זר של 36% בשנת 2020) נמוכה ושמרנית, לעומת חמשת גופי התשתית הציבוריים שנדגמו (ממוצע של 75%) ולעומת היעד (אבן דרך) שקבעה רשות החברות הממשלתיות לשנת 2021 (45%). מוצע לחברה להכין תוכנית לשינוי מבנה ההון שלה ולפעול לעמידה ביעדים הפיננסיים שקבעה לה רשות החברות הממשלתיות.	**• רשות החברות הממשלתיות** הרשות פעלה ופועלת לקדם את החברה אל היעד ולצמצום ההון העצמי העודף. בחודש יולי 2022, התקבלה החלטה בדירקטוריון החברה על חלוקת דיבידנד בסך 200 מיליוני ש"ח. כמו כן הרשות פעלה על מנת לתת תמריץ להנהלת החברה כך שתעמוד ביחסים הפיננסים שהרשות הציבה לה, באמצעות קביעת יעד מינוף במסגרת מודל תגמול הבכירים של החברה. יש לציין, כי היעדים שנקבעו לחברה הינם יעדים ארוכי טווח. לשנת 2021 נקבעו אבני דרך שהתבססו על היקף השקעות צפוי (באמצעות גיוס הון זר), אולם השקעות אלה לא התרחשו בשנת 2021 והחברה לא עמדה באבן הדרך לשנה זו. אולם לאור האמור, וככל שיושלם גיוס ההון הזר הצפוי בשנת 2022, החברה מתקרבת באופן משמעותי אל יעד המינוף הרצוי.

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• תשתיות אנרגיה בע"מ המלצת המבקר מקובלת כמובן על החברה, ומיושמת על ידה. תכנית עבודה ותקציב החברה הרב שנתי לשנים 2022-2024, המאושר על ידי רשות החברות הממשלתיות ודירקטוריון החברה, כוללים תכנית אופרטיבית להגעה ליעדים פיננסיים המוגדרים על ידי רשות החברות הממשלתיות, ובפועל תהליך שינוי מבנה הון של החברה נמצא בעיצומו. כמו כן, ברצוננו להבהיר כי ביום 4 ביולי 2022 הכריז דירקטוריון החברה על חלוקת דיבידנד למדינה בסך 200 מיליון ₪ ובכך ימשיך וירד שיעור ההון העצמי ביחס למאזן וישנה את מבנה ההון.
8	תשלום דמי שימוש בגין הרכוש הקבוע	משנת 2003 לא שילמו תש"א וקמ"ד דמי שימוש בגין נכסים פעילים שמצויים בליבת הפעילות שלהן ושייכים למדינה. מתחשיב של משרד מבקר המדינה עולה כי אובדן ההכנסות למדינה בגין אי-תשלום זה משנת 2004 עד שנת 2020, בהתאם להסכם ההבנות משנת 2003, נאמד בכ-138 מיליון ש"ח. מוצע לרמ"י ולמשרד האוצר, באמצעות החשב הכללי, לפעול להסדרת התשלומים למדינה עבור השימוש בנכסים הפעילים, לרבות הסדרת חובות העבר. מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות, רמ"י, ומשרד האוצר יפעלו בנושא בנפרד מהסכם ההפעלה הכולל, אם יתברר כי גיבוש ההסכם יידחה, והוא אינו צפוי להיחתם בעתיד הנראה לעין.	**• רשות החברות הממשלתיות** תשלום דמי שימוש בגין רכוש קבוע הינו חלק מהמשא ומתן בין כלל הצדדים בנוגע להסכם ההפעלה. רשות החברות פעלה ותמשיך לפעול לקידום חתימת ההסכם. **• משרד האוצר – החשב הכללי** בימים אלו (אוקטובר 2022) מושקעים מאמצים רבים באגף החשב הכללי במסגרת העבודה על הסכם ההפעלה של החברה. בעקבות כך, לאחרונה הושגה התקדמות משמעותית לגבי אופן הקצאת הנכסים לחברה לאחר שאגף החשב הכללי כינס מחדש את הגורמים הרלוונטיים לקידום ההסכם וטיוטת ההסכם הועברה אל החברה להערותיה. על בסיס טיוטה זו מתקיים בימים אלו מו"מ בין נציגי המדינה לנציגי החברה במטרה להגיע להסכמות על נוסח ההסכם, במסגרתו יוסדרו, בין היתר, זכויות וחובות המדינה והחברה בנכסים, השבת נכסים לחזקת המדינה, תכנית ההשקעות של החברה, והיבטים של אחריות ותפעול, באופן שיבטיח את השמירה על נכסי המדינה, את השימוש שייעשה בהם ע"י החברה ואת הרציפות האנרגטית במשק האנרגיה לשביעות רצונה של המדינה. דמי השימוש, ככל שיהיו כאלו, הינם חלק ממתווה הסכמי כולל

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			המתגבש כאמור בימים אלו, בהתאם לצרכי משק הדלק ולשינויים במשק האנרגיה, ולמטרות החברה כפי שהמדינה רואה אותן בזמנים אלו ובראייה צופה פני עתיד. ביחס לאומדן לאובדן הכנסות המדינה המופיע בטיוטת הדו"ח, יש לבחון את הכנסות המדינה בראייה כוללת של הסכם ההפעלה, בהתחשב במצב משק האנרגיה כיום, ולא רק בראי של מסמך ההבנות מ-2003. **• תשתיות אנרגיה בע"מ** בימים אלה (אוקטובר 2022) פועלת החברה נמרצות, יחד עם החשכ"ל, רמ"י ומשרד האנרגיה, לקראת החתימה על הסכם ההפעלה. מבוקש לציין כי בטיוטות המו"מ המתקדמות הנוכחיות, אין הוראה המתייחסת לנושא דמי שימוש עבור הנכסים הפעילים, וההבנה המתגבשת היא כי כלל התחייבויות החברה והמדינה יוסדרו בהסכם הפעלה שייחתם בין החברה, רמ"י והחשכ"ל.
9	העברת נכסים שאינם בליבת הפעילות למדינה	נמצא כי החברה לא החזירה בתום הזיכיון את הנכסים שאינם בליבת הפעילות למדינה, ובהם מחצית מבניין למשרדים ולמסחר בטירת הכרמל, שטחי אחסון באזור תעשייה עטרות בירושלים ושטח של 24 דונם בחוף שמן במפרץ חיפה. במועד סיום הביקורת החברה המשיכה להחזיק בהם ולהפעיל אותם בשנת 2020 הם הניבו הכנסה שנתית של 1.6 מיליון ש"ח. עלה כי יש שטחים בנכסים הלא-תפעוליים שלא הושכרו ולא הניבו הכנסות, למשל השטח של החברה בחוף שמן. אי-העברת נכסי נדל"ן שאינם בליבת הפעילות למדינה, כפי שנקבע בהסכם ההבנות, גרם לאובדן הכנסות לקופת המדינה ולחברה, עקב אי-מיצוי ההכנסות מאותם הנכסים.	**• משרד האוצר – החשב הכללי** בכוונת המדינה לכלול את השבת הנכסים שאינם בליבת הפעילות של החברה במסגרת הסכם ההפעלה והקצאת הנכסים לחברה, לצורך מיצוי הכנסות המדינה מאותם נכסים. כוונה זו משוקפת בטיוטות הסכם ההפעלה והסכם הנכסים של החברה הנמצאות כיום בדיונים בין החברה למדינה, והיא מקובלת באופן עקרוני על כל הצדדים. **• תשתיות אנרגיה בע"מ** החברה לוקחת לתשומת ליבה את המלצת הביקורת. החברה פעלה ותוסיף לפעול למקסום הרווחים בתחום הנכסים הלא תפעוליים שלה.

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
10	חלוקת דיבידנד	על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של החברה, מבחינה חשבונאית יותר ממיליארד ש"ח רווחים ראויים לחלוקה כדיבידנד (מיתרת הרווחים שנצברו ומהקרנות). ואולם עלה כי החברה לא חילקה דיבידנדים למדינה באופן סדיר. רשות החברות הממשלתיות כתבה לחברה בינואר 2019 כי עליה לחלק דיבידנד בשיעור של 50% מרווח הנקי השנתי. ואולם, מתוך רווחים שהיקפם הכולל מסתכם בכ-214 מיליון ש"ח שנצברו בשנים 2017 - 2020, החברה לא העבירה כל דיבידנד למדינה. הדיבידנד שעל החברה להעביר למדינה עבור שנים אלו מסתכם בכ-107 מיליון ש"ח. על החברה לממש את החלטת הדירקטוריון מיוני 2021 ולפעול לחלוקת דיבידנדים למדינה בשיעור שנקבע לה על ידי רשות החברות הממשלתיות. מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תוודא עמידת החברה ביעדי חלוקת הדיבידנד שהוצבו לה, באופן שוטף במסגרת הבקרה על עמידת החברה בכלל יעדיה.	**• רשות החברות הממשלתיות** בהמשך לתשובת הרשות למבקר המדינה כי היא פועלת מול החברה בעניין הדיבידנד שטרם חולק בגין השנים 2017-2021, החברה מעדכנת כי בישיבת הדירקטוריון שהתקיימה בחודש יולי 2022 דירקטוריון החברה קיבל את עמדת הרשות והכריז על חלוקת דיבידנד צבור בסך 200 מיליוני ש"ח. **• תשתיות אנרגיה בע"מ** החברה מימשה את המלצת הביקורת. בישיבה מס' 969 מתאריך 4 ביולי 2022 החליט דירקטוריון החברה על חלוקת דיבידנד בסך 200 מלש"ח.
11	הסכם ההפעלה בין החברה למדינה	משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגייה, למשרד האוצר, לרמ"י, לרשות החברות הממשלתיות ולתש"א על אי-חתימה על הסכם ההפעלה במשך יותר מ-20 שנה. לפי אומדן משרד מבקר המדינה, היעדר הסכם הפעלה גרם להפסד משקי של מאות מיליוני ש"ח (מ-216 עד 659 מיליוני ש"ח). מהבדיקה עלה כי לחתימה על הסכם הפעלה תהיה השפעה ניכרת על סעיפים מרכזיים בדוחות הכספיים של החברה ועל המצב הכספי שלה. למשל, להסכם כזה תהיה השפעה על תשלום דמי שימוש או תשלום אחר למדינה בגין נכסים פעילים של החברה, השכרת נכסים מניבים ושומת המס. על משרד האוצר, בהובלת החשב הכללי; משרד האנרגייה; רשות החברות הממשלתיות; ורמ"י להחליט בדבר הזכויות	**• רשות החברות הממשלתיות** הרשות פעלה וממשיכה לפעול לקידום גיבוש הסכם ההפעלה ולחתימתו בין כל גורמי המדינה הרלוונטיים ואל מול החברה. בתוך כך, הרשות פנתה לרמ"י והחשב הכללי במשרד האנרגיה מספר פעמים וקיימה עם הגורמים הללו ישיבות לצורך קידום החתימה על הסכם. בהקשר זה, יצוין כי מטעם המדינה יחתמו על ההסכם החשב הכללי במשרד האוצר, משרד האנרגיה ורמ"י (רשות החברות הממשלתיות איננה צד להסכם מסוג זה). בנוסף החברה מציינת כי במסגרת דיונים שקיימה לאחרונה רשות החברות מול החברה בקביעת יעדיה במסגרת מודל תגמול תמרוץ לעובדים בכירים, נקבע כי אחד מהיעדים הוא חתימה על הסכם ההפעלה עד תום שנת 2022.

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		והחובות של החברה בנכסים המשמשים לפעילותה, ולהשלים עם החברה את גיבושו של הסכם ההפעלה. זאת כדי להסדיר את תשלום דמי השימוש או דמי החכירה, התמלוגים, המיסים והדיבידנדים ואת העברת הנכסים שאינם בליבת הפעילות של החברה למדינה ובמקביל לבצע התחשבנות בעניין ההשקעות שביצעה החברה, כדי לאפשר את פעילותה הסדירה של החברה ואת פיתוחה בטווח הארוך עם רישיון מחודש. הצורך מתחדד בשעה שהחברה מתכננת לגייס כספים נוספים מהציבור באמצעות הנפקת אג"ח.	**• משרד האוצר – החשב הכללי** אגף החשב הכללי פועל בחודשים האחרונים בעצימות גבוהה לקידום הסכם ההפעלה של החברה. המאמצים הרבים שהושקעו בחודשים האחרונים בעבודה משותפת על ההסכם יחד עם נציגי משרד האנרגיה, רשות החברות הממשלתיות ורשות המיסים נושאים פרי ולאחרונה החלו שיחות עם החברה בנושא. טיוטת ההסכם נמצאת בימים אלו בעבודה בין הצדדים, ומטרתה להסדיר את כלל הסוגיות באופן שיבטיח את השמירה על נכסי המדינה ואת אופן השימוש שייעשה בהם ע"י החברה לשביעות רצונה של המדינה. **• תשתיות אנרגיה בע"מ** החברה מצטרפת להמלצת מבקר המדינה ופועלת לחתימה על הסכם ההפעלה שיסדיר את פעולת החברה. לאור זאת, החברה מבקשת להדגיש כי לצד כספים שהחברה הייתה אמורה לשלם, הייתה החברה אמורה לקבל סכומים ניכרים. זאת ועוד, הגדלת הוצאות של החברה בתשלומים שונים למדינה היו מובילות בהכרח להקטנה משמעותית ברווחי החברה וביתרות הפנויות, והחברה לא הייתה יכולה לשלם לאורך השנים את הדיבידנדים ששילמה. בנוסף, הגדלת הוצאות החברה הייתה מביאה לעליית תעריף החברה ולהגדלת מחירי השירותים שהיא מספקת, ובהכרח – הגדלת נזק למשק ולא הקטנתו. 1) דמי השימוש שחושבו על ידי הביקורת לשנים 2005-2020 לחברות תש"א וקמ"ד והמסתכמים בכ-138 מיליון ₪ מתייחסים למודל שהוצג והושגה עליו הסכמה בראשית דרך המו"מ בשנת 2003! מודל זה אינו רלוונטי יותר כפי שניתן לראות מחלופת טיוטת ההסכם בשנת 2021 ואשר אינה מבוססת על תשלום דמי שימוש. יתרה מכך בהסכם העקרונות הכלכלי, אליו מתייחסת הביקורת, לצד כספים שהחברה הייתה אמורה לשלם, הייתה החברה אמורה לקבל סכומים ניכרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			(באמצעות התחייבות המדינה להסדיר את כלל רצועות התשתית ולשאת בכלל המיסים שינבעו מחתימת הסכם ההפעלה, בהיקף של מאות מיליוני ₪). הביקורת בדו"ח זה מתעלמת לגמרי מסכומים אלו שהמדינה התחייבה לשלם לחברה ובוחן את תוכן ההסכם בצורה חלקית בלבד. כאמור, מודל זה לא רלוונטי. אך יחד עם זה, במידה והביקורת כן רוצה להתחשב במודל זה אזי נדרש להתחשב במלוא עלויות ההסכם, החלות על החברה ועל המדינה. 2) לגבי נכסים שאינם בליבת פעולת החברה – לא נגרם כל נזק למדינה; שכן הנכסים הנמצאים בשטח בעטרות, בטירת הכרמל ובחוף שמן, המוערכים בכ-65 מיליון ₪ (לפי הערכת שמאי ליום 31.12.2020), נמצאים בחזקת החברה ומתוחזקים על ידה (כולל השכרת חלק מהשטחים ככל הנגזר מיעוד השטחים). עם חתימת הסכם ההפעלה יועברו שטחים אלו לחזקת המדינה. החברה משמרת ומשקיעה בהם כדי להשביחם עד מסירתם לידי המדינה. 3) השקעות שוועדת המחירים קבעה שאינם חלק מהפעילות השוטפת של החברה – פסילת השקעות על ידי ועדת המחירים, הגם שנעשו למרות שמדובר בהשקעות נדרשות, אינן מייצגות השקעות שגורמות נזק למדינה כתוצאה מאי חתימה על הסכם הפעלה. כפי המוצג בסעיף זה. לא ברור מה הקשר בין אי החתימה על הסכם ההפעלה להשקעות המוכרות / לא מוכרות על ידי ועדת המחירים. 4) תביעת רשות המיסים - תביעה זו תלויה ועומדת בפני בית המשפט המחוזי בחיפה. מדובר במחלוקת משפטית ענייינית, ולא ניתן לקבוע מסמרות לעניין צידקת התביעה או סיכוייה. לטעמה של החברה, דרישתה של רשות המיסים מתייחסת למצב שבו הסכם ההפעלה לא נחתם, וכתוצאה מכך לא נקבעה בצורה מסודרת העברת הנכסים מהמדינה לחברה והתמורה בגינם. דרישתה של רשות המיסים מבוססת על הטענה שבמצב זה החברה ניכתה פחת ביתר בגין הנכסים. בניגוד לכך, כל הטיוטות שנערכו ביחס להסכם ההפעלה, הקובעות את העברת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			הנכסים והתמורה בגינם, תואמות את האופן שבו החברה ניכתה בגינם פחת בפועל. במילים אחרות - חתימת הסכם ההפעלה לא צפויה להסדיר את גביית סכום המס הנדרש מהחברה, אלא להסדיר את אי-חבותה בו. גם בהתעלם מכך, וגם במצב הקיים, טרם חתימת הסכם ההפעלה, עמדת החברה היא כי אין הצדקה לצאת מנקודת הנחה שדרישת רשות המסים מוצדקת וקיימת על החברה חבות לתשלום המס. יועצינו המשפטיים סבורים כי התביעה כנגד החברה אינה מוצדקת, וכך עולה גם מהפרוטוקולים מישיבות ביהמ"ש. בהתאם לכך, לא הופרש כל סכום בגין התביעה הנ"ל, ולדעתנו, אין לכלול חשיפה זו כנזק כתוצאה מאי חתימת הסכם ההפעלה. 5) עלות גיוס – היות וזו חשיפה ראשונית של החברה לשוק ההון הוחלט בתיאום עם רשות החברות על פנייה לשוק המוסדי, אין קשר לקיום או קיום הסכם הפעלה. גיוס הבא מתוכנן כגיוס ציבורי ללא קשר לקיום או קיום הסכם הפעלה. 6) בטיוטות הסכם הפעלה מדובר על העברת הנכסים לחברה כנגד הון ולא שטר הון. ולכן לא ברור מהיכן הוסק על ידי הביקורת על נזק של 200 מיליון ₪ בגין שטר הון. יתרה מכך, גם במידה והחברה הייתה נדרשת להעביר חלק מהסכומים האמורים למדינה הרי שמדובר בהעברת כספים בין גופים ממשלתיים ולא מגוף ממשלתי לפרטי ברצוננו להדגיש, כפי שגם הדגישה הביקורת בדוח הקודם של משרד מבקר המדינה, ניתנה הערה למשרדי הממשלה על אי הגעה להסכם עם החברה ועל כך שעל משרדי הממשלה להשלים גיבוש הסכם ההפעלה. כפי שפורט בהרחבה בהתייחסות החברה שהועברה על הביקורת בחודש מאי 2020 וגם בחודש מרץ 2022. משהמדינה לא השיבה לטיוטת ההסכם במשך יותר משנה ומשהחברה הסכימה למספר משמעותי של וויתורים במהלך הדיונים שהתקיימו לאורך השנים כולל נושאים שהמדינה התחייבה וחזרה בה מהתחייבויותיה - ניתן לראות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בוודאות כי המדינה אחראית למצב זה והחברה מבקשת לשקף את המציאות כפי שהיא בדוח מבקר המדינה.
12	חוות המכלים בקריית חיים (הטרמינל)	מהביקורת עולה כי כמחצית המכלים (22 מ-42) באתר הטרמינל (כשליש מסך קיבולת האחסון) אינם כשירים לאחסון דלקים; כי התשתיות ישנות ודורשות תחזוקה מתמדת ויקרה; וכי החברה פועלת באי-ודאות לגבי העתיד בנוגע לאחסון דלק ומוצריו במפרץ חיפה. לפי נתוני החברה, בשנים 2017 - 2021 היא השקיעה כ-187 מיליון ש"ח בתחזוקת חוות המכלים. מוצע לצוות הממשלתי בהובלת משרד האנרגייה ליישם את החלטת הממשלה ולגבש תוכנית חליפית לחוות המכלים ולפעול למימושה	**• משרד הפנים -מנהל התכנון** ראשית המשרד מדגיש כי, המלצת הביקורת מופנית אל ה"צוות הממשלתי בהובלת משרד האנרגיה" ולא אל מינהל התכנון. לגופו של עניין, המשרד מבהיר כי בהמשך להחלטת הממשלה מס' 1231 מיום 6.3.22 , החליטה המועצה הארצית לתכנון ובנייה, ביום 10.5.22, על הכנת תמ"א 75. במסגרת תמ"א זו יקודמו, בין היתר, פתרונות תכנוניים בראייה ארוכת טווח להערכות משק האנרגיה להפסקת פעילות התעשייה הכימית והפטרוכימית במפרץ חיפה, שיאפשרו בין היתר את פינוי חוות המכלים. **• משרד האוצר – החשב הכללי** אגף החשב הכללי פועל כחלק מהצוות הממשלתי ליישום החלטת ממשלה מספר 1231, ובכלל זאת למימוש כלל התכניות והמתקנים הדרושים למשק האנרגיה לצורך הבטחת רציפות אנרגטית, בהתאם לדרישות משרד האנרגיה. חוות המיכלים והפתרונות החליפיים לה נבחנים בימים אלו לאור האמור לעיל ויגובשו לכדי החלטה בין כלל הגורמים הרלוונטיים. **• תשתיות אנרגיה בע"מ** המלצת המבקר מקובלת על החברה. עד לקבלת החלטת ממשלה, החברה תמשיך לממש את אחריותה, ולוודא כי הפעילות התפעולית תתבצע באופן מקצועי ומתוך אחריות לכלל בעלי העניין בחברה.

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
13	תוכנית מתאר לפיתוח קרקעות הצפון	מתחם קרקעות הצפון בשטח של 1,147 דונם נמצא בבעלות החברה יותר מ-35 שנה, בלי שנעשה בו שימוש ייעודי. הגורמים השונים (עיריית חיפה, המשרד להגנת הסביבה, רמ"י, משרד האנרגייה והחברה) טרם החליטו בדבר ייעוד קרקעות הצפון, ולמרות הזמן הרב שעבר מאז החל המתחם להיות בבעלות החברה הנושא עדיין נמצא בבחינה במסגרת הליכי התכנון. נוסף על כך, החברה ממשיכה לשלם היטלי ארנונה, ובשנת 2021 אף חויבה בהיטל סלילה בסכום של 170 מיליון ש"ח. מוצע לצוות הממשלתי (רשות מקרקעי ישראל, אגף התקציבים במשרד האוצר, החשב הכללי במשרד האוצר, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי)) והחברה בהובלת משרד האנרגייה ליישם את החלטת הממשלה מספר 1231 ולגבש תוכנית בעניין קרקעות הצפון ולפעול למימושה.	**• משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט-אזרחי)** יובהר כי המשרד אינו אמון על קידומם של הליכי תכנון ככלל, וגם לא במסגרת הדיונים הממשלתיים שנוגעים לתמ"א 75-מפרץ חיפה. כמובן שהמשרד ילווה ויסייע בכל סוגיה משפטית שתידרש לכך במעלה הדרך, בהתאם לצורך. בכל הנוגע להליכי המשא ומתן, המשרד ליווה ומלווה את המהלכים השונים שהממשלה מקדמת לעניין פיתוח מפרץ חיפה, בהתאם להחלטת ממשלה מס' 1231 מיום 6.3.2022. המו"מ הממשלתי מנוהל בהתאם להחלטה זאת בשיתוף משרד נציגי ממשלה, תחת פיקוח של צוות בראשות מנכ"לית משרד ראש הממשלה ומנכ"ל משרד ראש הממשלה החליפי. בתוך כך, נציג המשרד משמש כחבר בצוות המשא ומתן, שנועד לסייע בקידום המהלכים להפסקת פעילות התעשייה הפטרוכימית והכימית במפרץ חיפה. הצוות מנהל דיונים וישיבות באופן סדור עם החברות השונות לשם קידום מטרות אלו, באופן התואם את המלצת הדו"ח. **• משרד האוצר – החשב הכללי** ייעוד קרקעות הצפון ייקבע במסגרת קידום התכניות החדשות למפרץ חיפה בהתאם להחלטת ממשלה 1231, ובשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים בצוות הממשלתי. **• תשתיות אנרגיה בע"מ** החברה מצטרפת להמלצת המבקר, ומציינת כי במשך 20 שנים החברה עשתה את מירב המאמצים וקידמה את תכנית קרקעות הצפון שלבסוף אושרה אך לא יצאה לפועל. המצב הנוכחי הינו מצב תוצאתי שהחברה הוסללה אליו. יותר מכך, על החברה הוטלו ומוטלות הוצאות על אגרות היטלי פיתוח לרשות המקומית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בהיקף של מאות מיליוני ₪ שאת חלקם שילמה החברה ומול חלקם מתגוננת עתה בעניין.
14	נמל הדלק באשקלון	בביקורת עלה כי חברת קצא"א והחברה הכינו טיוטה של הסכם, אך הטיוטה לא נחתמה, והצדדים מפעילים את הנמל במשותף שנים רבות בלי הסכם חתום המסדיר את העקרונות וההסכמות של השותפות הזו. נמל הדלק באשקלון מופעל אפוא על ידי החברה וקצא"א יותר מ-20 שנה בלי חוזה חתום בין חברת קצא"א לחברה. על החברה וקצא"א להשלים, בפיקוח רשות החברות הממשלתיות, חתימה על הסכם מחייב בהתאם להחלטת הממשלה מ-1997.	**• תשתיות אנרגיה בע"מ** החברה מקבלת את המלצת המבקר, מאמצת אותה ותפעל לגבש הסכם עם קצא"א להפעלת נמל הדלק באשקלון.
15	רישום זכויות בקרקע	מנתונים שסיפקו רמ"י והחברה למשרד מבקר המדינה עולה כי השימוש בקרקע לגבי 8 מ-12 הנכסים שבליבת פעילות החברה לא הוסדר עם רמ"י במשך תקופה של בין 10 ל-20 שנים. עוד עולה כי עבור נכסים שלגביהם אין לחברה הסדר עם רמ"י לא שילמה החברה דמי חכירה או דמי שימוש. על רמ"י והחברה להסדיר הסכמי חכירה תקפים לכלל נכסי החברה, כדי שלחברה תהיה ודאות בנוגע לזכויותיה וחובותיה כלפי המדינה בנושא המקרקעין, וכדי שהמדינה תקבל דמי חכירה ודמי שימוש במקרקעין.	**• תשתיות אנרגיה בע"מ** החברה מקבלת את המלצת המבקר, ומציינת כי פנתה פעמים רבות לרמ"י על מנת לחתום על הארכת הסכמי חכירה ולהסדיר נושא זה. רמ"י התנגדה לחתום על הסכמים אלו כל עוד לא נחתם הסכם הפעלה. התניית רמ"י במשך השנים גרמה לאנומליה זו. במשך השנתיים האחרונות החברה ניהלה מו"מ מקיף עם רמ"י לחתימת הסכם הסדרה לכלל הנכסים. במסגרת הרצון לסיים את הסכם ההפעלה מסתמן כי הגיעה החברה להבנות עם רמ"י על כלל נכסי החברה. הנושא תלוי ועומד לאישור הנהלת רמ"י וחשכ"ל. טרם התקבלה התייחסות רשמית של רמ״י וחשכ״ל לטיוטת הסכם הסדרת נכסים מול רמ״י.
16	תעריף החברה	עלה כי חישוב התשואה המשוקללת של החברה בנובמבר 2021 נעשה על בסיס העדכון השנתי כפי שהוא נקבע בתעריף הנוכחי.	

חברת תשתיות אנרגיה בע"מ - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לצורך חישוב תעריף החברה הוועדה לפיקוח על המחירים לוקחת בחשבון את התשואה המשוקללת של החברה (WACC). הרכיבים שיש להביא בחשבון הם שיעור הריבית חסרת הסיכון לקביעת ההון העצמי; שיעור הריבית חסרת הסיכון להון זר; שיעור ריבית השוק ; ושיעור מקדם התאמה לענף (ביתא). בעת עדכון המחירים השנתי המשתנה היחיד המעודכן בו הוא שיעור הריבית חסרת הסיכון לחישוב התשואה להון העצמי. נמצא כי החישוב הביא להעמדת התשואה על 4.59%. לעומת זאת, אילו הוועדה הייתה מעדכנת רכיבים אלו בחישוב ה-WACC, התשואה הייתה בשיעור של 3.93%. לגבי היקף ההון העצמי במאזן נכון ל-31.12.20 (1,371 מיליוני ש"ח), הדבר היה משפיע על התעריף, ומכאן שהיה מביא להקטנת ההכנסות של החברה בכ-9 מיליון ש"ח, ולירידת מחירים של כ-2.5% לגבי הכנסותיה בשנת 2019 (השנה האחרונה המדווחת ללא השפעות קורונה). מוצע כי בעת קביעת תעריף החברה בשנת 2022, ועדת המחירים - אנרגייה תבצע חישוב חדש של ה-WACC (עלות הון) כחלק מקביעת התעריפים של החברה, בהתחשב, בין היתר, בעלויות הנמוכות לגיוס אג"ח (0.83% צמוד למדד) ושיעור הרווחיות של החברה במועד החישוב. משרד מבקר המדינה מציין כי גם ועדת המחירים משתמשת במדד דמודרן, וכאשר מדד זה אינו זמין ניתן לשקול את החלפתו במדד אחר המתאים למתודולוגיה של ועדת המחירים. מוצע לוועדת המחירים לבחון אפשרות לשינויים במתודולוגיית העדכון השנתי של תעריפי תש"א, כדי להביא בחשבון שינויים בכל הרכיבים של עלות הון משוקלל.	

חברת תשתיות אנרגיה בע"מ - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
17	שומת מס	לחברה הוצאו צווים לשנים 2001 - 2011 ולשנים 2013 2016 - מכוח סעיף 152(ב) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], שלפיהם נדרשת החברה לתשלום תוספת מס בסך כ-62 מיליון ש"ח (כ-81 מיליון ש"ח כולל ריבית והצמדה לתאריך המאזן). בפברואר 2020 המליץ בית המשפט לצדדים לנסח פנייה מתאימה לפרקליטות המדינה, לשם גיבוש עמדה בשאלה אם הסוגיה העומדת בבסיס הערעורים המפורטים לעיל צריך שתידון לפני בית המשפט או שנכון יותר לסיימה, על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, באופן פנימי באמצעות גורמים מטעם המדינה. הצדדים לא הגיעו להסכמה לגבי החלופות שהוצעו.ההוצאות הישירות של החברה עבור ייעוץ משפטי חיצוני בשתי תביעות שהגישה נגדה רשות המיסים היו כ-850,000 ש"ח עד דצמבר 2021. כאשר בגין התביעה הראשונה נקבע בהסכם הפשרה תשלום מס בסך 950,000 ש"ח ב-2021. להוצאות אלו יש להוסיף הוצאות בית משפט והוצאות משפטיות של רשות המיסים בתביעות וכן הוצאות עקיפות, כמו הזמן שמושקע על ידי החברה, רשות המיסים, רשות החברות הממשלתיות, החשב הכללי ופרקליטות המדינה בטיפול בתביעות. הוצאות אלו, וייתכן שגם אחרות, נגזרות מהעובדה שלא נחתם הסכם הפעלה עדכני בין החברה לבין המדינה הכולל בתוכו הסדרי מס. הדבר מחדד את הצורך בהשלמת גיבוש הסכם ההפעלה בין החברה ובין רשויות המדינה לרבות רשות המיסים. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברה, לרשות החברות הממשלתיות ולרשות המיסים להשלים הניסיונות ליישוב סוגיות המס, באמצעות גורמים מטעם המדינה, בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה. מומלץ לרשות החברות הממשלתיות ולרשות המיסים למפות את כלל סכסוכי המס בין	**• רשות החברות הממשלתיות** לרשות החברות הממשלתיות אין סמכות לכפות על חברות ממשלתיות כניסה להליך של יישוב סכסוך מחייב, אשר בסיומו יוכרעו הסוגיות שבמחלוקת. עם זאת, הרשות תמשיך לסייע, ככל שביכולתה ובהסכמת הצדדים, לפתרון המחלוקות שביניהם מחוץ לכותלי בית המשפט. **• רשות המיסים בישראל** נעשו ניסיונות ליישוב הסכסוך על ידי מנהל המחלקה הפיסקלית בפרקליטות המדינה ומנהל רשות החברות (מיישבי הסכסוך) אולם הצדדים לא הגיעו להסכמה. **• תשתיות אנרגיה בע"מ** החברה רושמת לפניה את המלצת מבקר המדינה. לאור העובדה שהנושא תלוי ועומד בפני בית המשפט המחוזי בחיפה, מנועה החברה מלהתייחס להמלצה זו. החברה מצטרפת להמלצת מבקר המדינה בדבר הצורך להפעיל מנגנון מתאים ליישוב סכסוכים בין חברות ממשלתיות לבין רשות המיסים. החברה סבורה כי בחתימת הסכם ההפעלה יוסדר גם נושא חבות המס.

חברת תשתיות אנרגיה בע"מ - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		חברות ממשלתיות לרשות המיסים ולפעול למיסוד מנגנון ליישוב סכסוכים בליווי פרקליטות המדינה בכדי לחסוך במשאבי הקופה הציבורית.	
18	תוכנית להרחבת תחומי הפעולות של החברה	מהבדיקה עולה כי התוכנית האסטרטגית של החברה הכוללת כניסה לתחומים חדשים לא תוקפה בכתב על ידי שרת האנרגיה ומשרד האנרגיה. משרד מבקר המדינה מציין כי מאחר שתש"א אמורה לפעול בהתאם להנחיות של רשות החברות הממשלתיות, כל פעילות שלה שאינה בתחום הליבה שלה מחייבת קבלת אישור של משרד האנרגיה ורשות החברות הממשלתיות. מוצע כי החברה תכין, בהתייעצות עם רשות החברות הממשלתיות, תוכנית אסטרטגית רב-שנתית בתחומי הליבה שלה ובתחומים שיש לה יתרון יחסי, על פי התוכנית האסטרטגית של משרד האנרגיה למשק האנרגיה בכלל ושוק הדלקים בפרט.	**• רשות החברות הממשלתיות** הרשות מקבלת את המלצת הביקורת ופועלת תקופה למול משרד האנרגיה, שנמצא בהליך בחינה אסטרטגי של משק האנרגיה בכלל ושוק הדלקים בפרט, לעשרות השנים הבאות. יודגש, כי רשות החברות הבהירה לחברה כי כניסה לתחומי פעילות חדשים צריכה להיות בתיאום מלא מול המשרד האחראי, וכן בהתאם לפעילויות המותרות במסמכי ההתאגדות של החברה ובהחלטות ממשלה רלוונטיות. **• תשתיות אנרגיה בע"מ** החברה מציינת כי התוכנית האסטרטגית המוזכרת של החברה נבנתה בתאום עם משרד האנרגיה ורשות החברות הממשלתיות, אושרה על ידי דירקטוריון החברה, הוצגה לבכירי משרד האנרגיה וקיבלה את ברכתו של שר האנרגיה דאז מר יובל שטייניץ. בימים אלו החברה מעדכנת את התוכנית האסטרטגית. עדכון התוכנית מתבצע בשיתוף של משרד האנרגיה ורשות החברות. עם סיום התהליך הצעת הנהלת החברה לאסטרטגיה עתידית תובא לאישור הדירקטוריון, הכולל את נציג רשות החברות. החברה מדגישה כי על פי הדין החברה פועלת לפי החלטות הממשלה ותזכיר החברה. התכניות האסטרטגיות של החברה תואמות את החלטות הממשלה ותזכיר החברה.

חברת תשתיות אנרגיה בע"מ - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
19	השפעות סביבתיות של ענף האנרגיה על תחומי פעילות החברה	לפי תחזית של משרד האנרגיה הביקוש לאחסון והובלה של דלקים יקטן מכ-6,800 אלף טון בשנת 2021 לכ-5,500 אלף טון בשנת 2050 בהדרגה. עוד נמצא כי לפי תחזיות החברה לשנים 2022 - 2024 שיעור הרווח הנקי מההכנסות הוא במגמת ירידה - מכ-24% בשנת 2016 לצפי של כ-12% בשנת 2024. זאת למרות הגידול הצפוי של כ-87 מיליון ש"ח (כ-27%) בהכנסות החברה בשנת 2024 לעומת שנת 2020. כאמור, נוסף על תחום האחסון וההזרמה של דלק ומוצריו, החברה מעוניינת להיכנס לעוד תחומים בענף האנרגיה, שבחלקם כבר פועלות חברות ממשלתיות וחברות פרטיות. משרד האנרגיה מתנגד להרחבת פעילות החברה לתחומים שאינם בתחום בליבת הפעילות שלה - בעיקר אחסון והזרמה של דלקים. החברה - תשתיות אנרגיה בע"מ - היא חברה ממשלתית, וכל פעילות שאינה בתחום הליבה שלה מחייבת קבלת אישור של משרד האנרגיה ורשות החברות. נוכח השינויים האסטרטגיים העומדים בפתח ואשר לגביהם קיבלה הממשלה החלטות והתחייבויות בין-לאומיות, מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות, משרד האוצר, משרד האנרגיה והחברה יקבעו מתווה מוסכם לפיתוח עתידי של החברה. בקביעת המתווה יש להביא בחשבון שענף הדלקים אמור לעבור בהדרגה לפעילות באמצעות אנרגיה מתחדשת, ואת צרכיו העתידיים של משק האנרגיה.	**• רשות החברות הממשלתיות** ראה תגובת הרשות בליקוי 18. **• תשתיות אנרגיה בע"מ** החברה מבקשת לציין כי היא מחויבת לפעול לפי השיקולים של חברה פרטית, אלא אם נקבע אחרת ביחס אליה בהחלטת ממשלה. קביעת מתווה לפיתוח עתידי של החברה, זהו תפקידו של דירקטוריון החברה על פי דין. מבלי לגרוע מהאמור, החברה והדירקטוריון נותנים משקל מהותי למדיניות משרדי הממשלה במסגרת הפיתוח העתידי של החברה, וככל שתובא מדיניות כלשהי ביחס לעתיד החברה, היא תיבחן על ידי דירקטוריון החברה. לא יהיה זה למותר לציין עוד, כי נציג רשות החברות הממשלתיות משתתף דרך קבע בישיבות דירקטוריון החברה, מביע את דעתו, מציג בפני הדירקטוריון ובפני ההנהלה את מדיניות הרשות, ומטבע הדברים, משפיע על כיוון התפתחותה של החברה.
20	תקופת הכהונה של רו"ח המבקר	בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי רו"ח המבקר של החברה מונה לתפקידו בשנת 2003 (לפני יותר מ-18 שנה). כלומר, הוא ממשיך בתפקידו יותר מהתקופה הקבועה בכללים (שש שנים) וכי משנת 2016 הוועדה למינוי רואי חשבון אינה	**• משרד המשפטים** סעיף 2(א) לכללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994 (להלן: "הכללים"), קובע כי שר המשפטים ושר האוצר (להלן: "השרים הממנים") ימנו את הוועדה המייעצת לפי הכללים. (להלן:

חברת תשתיות אנרגיה בע"מ - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		פועלת. עד מועד סיום הביקורת, ינואר 2022, לא מינו רשות החברות הממשלתיות ושרי האוצר והמשפטים את חברי הוועדה. עקב כך רו"ח המבקר של החברה מכהן כ-18 שנים. על רשות החברות הממשלתיות ושרי האוצר והמשפטים למנות חברים לוועדה, כדי לבצע החלפה של רואי החשבון המבקרים. עוד מומלץ כי במקביל רשות החברות הממשלתיות תפעל לתקן את הכללים באופן שבעלי תפקידים קבועים יכהנו כחברים בוועדה, למניעת המצב הנוכחי שבהיעדר ועדה רו"ח מכהנים בתפקידם בחברות הממשלתיות מעל 6 שנים.	"הוועדה") סעיף 2(ב) קובע את הרכב הוועדה אשר תכלול שבעה חברים, כדלקמן : (1)שלושה חברים מקרב הציבור אשר נמצאו בידי הוועדה לבדיקת מינויים, כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן: "הוועדה לבדיקת מינויים"), כשירים לכהן כדירקטורים בחברה ממשלתית ; (2)שני רואי חשבון מתוך רשימה של ארבעה רואי חשבון לפחות שהציעה לשכת רואי החשבון ואושרה בידי מועצת רואי החשבון; (3)יו"ר מועצת רואי החשבון או עובד משרד המשפטים שיקבע שר המשפטים; (יושב ראש דירקטוריון של חברה ממשלתית, על פי הצעת רשות החברות הממשלתיות. סעיף 2(ג) קובע כי השרים הממנים ימנו יושב ראש לוועדה מבין שלושת החברים מקרב הציבור. בסעיף 2(ב1) לכללים נקבע כי תוקף פעולותיה של הוועדה לא ייפגע מחמת שנתפנה מקומו של אחד מנציגי הציבור, למעט אם הוא מכהן כיושב ראש הוועדה, וסעיף 2(ד) קובע כי תקופת המינוי תהא ארבע שנים. כיום, כוללת הוועדה את החברים הבאים: גברת קרן בן חוה ומר שי בן שמואל - שני חברים שהציעה לשכת רואי החשבון ואושרה בידי יושב ראש מועצת רואי החשבון, גברת רות רלבג - חברה מקרב הציבור וכן מכהן מר ערן דוידי, מנכ"ל המשרד ויושב ראש מועצת רואי החשבון, מתוקף תפקידו. לשם חידוש פעילות הוועדה, בהתאם לסעיף 2(ב1) לכללים, על השרים הממנים לפעול למינוי נציג ציבור נוסף אחד לפחות, לקבוע כי אחד מנציגי הציבור שיתמנו יכהן כיושב ראש הוועדה, וכן למנות יושב ראש דירקטוריון של חברה ממשלתית, בהתאם להמלצת הרשות . יצוין כי ביום 4.9.22 הועברו מועמדים, לכהונה כנציגי ציבור, לבדיקת הוועדה לבדיקת מינויים. בהתאם לנמסר מלשכת השרים הממנים, קיימת הסכמה של השרים הממנים כי אחד מהמועמדים שהועברו יכהן

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			כיושב ראש הוועדה. ככל שהמועמד לא יאושר בוועדה לבדיקת מינויים, הוועדה לבדיקת מינויים נתבקשה לבחון את מינויו של מועמד נוסף. כמו כן, נמסר לנו מרשות החברות כי הם פועלים למנות יו"ר דירקטוריון של חברה ממשלתית . ככל ששני המינויים האמורים יאושרו, ניתן יהיה לחדש את פעילות הוועדה. ביום 4.9.22 הועברו מועמדים, לכהונה כנציגי ציבור, לבדיקת הוועדה לבדיקת מינויים בכל הנוגע לתיקון הכללים, בשנה האחרונה פועלת רשות החברות הממשלתיות, בתיאום עם משרד המשפטים, לקידום תיקון הכללים שמטרתם לפשט את הליך המינוי של הוועדה. בתמצית, מוצע כי הוועדה תהיה בת 5 חברים, אשר שלושה מתוכם מכהנים בוועדה מכוח תפקידם: החשב הכללי במשרד האוצר (שיכהן גם כיו"ר הועדה), מנכ"ל משרד המשפטים ונשיא לשכת רואי חשבון בישראל. חברים אלה יהיו רשאים למנות במקומם נציגים שיכהנו כחברי הועדה מטעמם. כן מוצע כי הוועדה תוכל לפעול בהרכב של שלושה חברים ומעלה. **משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט-כלכלי)** הטיוטה הועברה על ידי שרי המשפטים והאוצר לוועדת הכספים של הכנסת ולאחר שיתקבל אישורה ניתן יהיה להשלים המהלך ולהכניס לתוקף את התיקון. **• רשות החברות הממשלתיות** רשות החברות רואה חשיבות בחידוש פעילות הוועדה ופועלת כל העת, ובכל המישורים, על מנת לקדם את הנושא. כך ביום 31.5.2022 פורסמה לשימוע ציבורי טיוטת התקנות שמתקנות את הכללים לעניין הרכב הוועדה למינוי רו"ח מבקרים בחברות ממשלתיות, במקביל ביום 06.06.2022 מנהלת הרשות שלחה מכתבים לשר המשפטים ושר האוצר בבקשה למנות חברים לוועדה על מנת לחדש את פעילותה זאת

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בהמשך למכתבו של מ"מ מנהל רשות החברות לשרים מיום 2.11.2021, הרשות ממשיכה לפעול בשני המישורים ולקדם הן את מינוי החברים לוועדה בהרכבה הנוכחי והן את התקנות לתיקון הכללים.
21	מידע בביאורים לדוחות הכספיים	מבדיקת הדוחות הכספיים של החברה לשנת 2020 עולה כי מצוינים בהם סכומים ניכרים שאין לגביהם פירוט בביאורים לדוח. להלן כמה דוגמאות: 1.הוצאות בגין תשלומים של כ-24 מיליון ש"ח - אין פירוט. 2.הוצאות מראש של כ-26 מיליון ש"ח - אין פירוט. 3.השווי ההוגן של קרקעות הצפון בהתאם לשמאות כולל את האפשרות לשינוי ייעוד של הקרקע. 4.אין פירוט של היקף הנכסים שלא בפעילות הליבה של החברה; ייתכן שנכסים אלה היו אמורים לעבור למדינה ולהיגרע מהרכוש הקבוע של החברה, כפי שצוין בדוחות הכספיים. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברה לכלול מידע מילולי ופירוט בביאורים, בעיקר בנוגע לסעיפים שכוללים סכומים ניכרים.	**• תשתיות אנרגיה בע"מ** בעקבות המלצת המבקר, שבה החברה ובחנה את רמת הפירוט בדוחות הכספיים של החברה, ובהתייעצות עם רוה"ח שלה נקבע כי רמת הפירוט הינה בהתאם לכללי החשבונאות המקובלים אשר אושרו על ידי רואה החשבון המבקר החיצוני. הדוחות הכספיים מוגשים במערכת האנפה לרשות החברות הממשלתיות, בהתאם לחוזר רשות החברות (אישור הדוחות השנתיים לשנת 2021 והגשתם לרשות החברות הממשלתיות 294-2022) ולא נתקבלו כל הערות מהרשות בנדון. יצוין כי באור 7 לדוחות הכספיים וסעיף 15.2 בדוח עסקי התאגיד לשנת 2020 כוללים פירוט ותאור הנכסים להשקעה.
22	היקף שעות העבודה של רואה החשבון המבקר	מהלוח עולה כי רו"ח המבקר של החברה דיווח על 1,094 שעות ביקורת בשנת 2020, כלומר כ-40% ממספר השעות שדיווחו עליהן רו"ח המבקרים ב-11 החברות שבמדגם (2,826 שעות). משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות החברות הממשלתיות לבחון מעת לעת את היקף שעות הביקורת שרו"ח המבקר נדרש לבצע בחברה ממשלתית עם מחזור הכנסות של מאות מיליוני ש"ח, כמו החברה.	**• רשות החברות הממשלתיות** א. רשות החברות בוחנת ומאשרת מדי שנה את היקפי שכר הטרחה של רואי החשבון המבקרים בכל החברות הממשלתיות. בנוסף, הרשות בוחנת מעת לעת את היקפי השעות בהשוואה לחברות ממשלתיות ו/או פרטיות אחרות ומגבשת מסקנותיה. כך למשל, בתחילת שנת 2022 ביצעה הרשות בחינה השוואתית של היקפי שכר הטירחה בחברות ממשלתיות בהשוואה לחברות בורסאיות מסקטורים דומים. ב. למותר לציין כי היקפי שכר הטרחה מושפעים באופן טבעי מרמת המורכבות של כל חברה, מקצועיות מערך הכספים והדיווחים שלה, מרמת ההיכרות של רואה החשבון את החברה, מהיקפי הפעילות והנכסים ועוד.

חברת תשתיות אנרגיה בע"מ - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
23	קיום אסיפה כללית של בעלי המניות	עלה כי בשנים שנבדקו, 2018 - 2021, לא התקיימה אסיפה כללית של בעלי המניות (משרד האנרגייה ומשרד האוצר) בחברה. על החברה ועל רשות החברות הממשלתיות לכנס אסיפת בעלי המניות כנדרש מדי שנה.	**• רשות החברות הממשלתיות** ברמה העקרונית עמדת הרשות הינה שיש לכנס אסיפת בעלי מניות מדי שנה. הרשות תפעל לכינוס האסיפה הכללית השנתית של החברה מיד לאחר כינוס הועדה למינוי רואי חשבון וקבלת המלצתה למינוי רואה חשבון מבקר חדש לחברה, לפי כללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), תשנ"ד-1994. **• תשתיות אנרגיה בע"מ** החברה מקבלת את המלצת המבקר. לאורך השנים 2019 – 2021 התקיימו 4 אספות של בעלי המניות שלא מן המניין בנוגע לנושאים מיוחדים. כינוס אסיפה כללית הינו בידי רשות החברות הממשלתיות ולא בידי החברה.
24	הבטחת נכונות הדוחות הכספיים ואפקטיביות הבקרה הפנימית (SOX)	בדוחות על אפקטיביות הבקרה הפנימית של החברה לשנים 2018 -2020 צוינו ליקויים במערכת הבקרה הפנימית בנושאים כגון מועד החלפת סיסמאות למערכת המחשוב ואי-ביטול סיסמאות של עובדים שפרשו. בסיום שלושת הדוחות נכתב: "להערכתנו ליקויים המפורטים לעיל אינם בגדר ליקויים משמעותיים אשר צריכים להיות מובאים בפני הדירקטוריון, אלא ליקויי בקרה בלבד, אשר צריכים להיות מטופלים על ידי הנהלת החברה". על החברה לוודא שכל הליקויים שצוינו בדוחות על אפקטיביות הבקרה הפנימית של החברה לשנים 2018 - 2020 תוקנו.	**• תשתיות אנרגיה בע"מ** החברה מקבלת את המלצת המבקר. יצוין כי מרבית הליקויים שאותרו בדוחות על אפקטיביות הבקרה - הפנימית של החברה לשנים 2018 – 2020 מתייחסים למערכות מידע שאינן בשימוש. מערכות אלו הוחלפו על ידי מערכת מידע מתקדמת. ליקויים נוספים שצוינו בדוחות הנ"ל תוקנו, ונקבע מנגנון לבקרה שוטפת על מניעת הישנות הליקויים. החברה תפעל לתקן את כל יתר הליקויים שעלו על מנת שלא יופיעו במבדקי ה- SOX הבאים.

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
25	תגמול עובדים בכירים	הדירקטוריון החליט ביוני 2020 לאשר תגמול לעובדים בכירים, לרבות המנכ"ל, עבור התוצאות של שנת 2019. בדצמבר 2020, לאחר קבלת אישור רשות החברות הממשלתיות לשלם גמול מופחת בשיעור 80%, אישר הדירקטוריון את תשלום התגמול לשנת 2019 בשיעור של 80% ואת תשלום היתרה בשנת 2021. משכך, בשנת 2020 שילמה החברה תגמולים לחמשת העובדים הבכירים שלה בסך 284,000 ש"ח, המהווים כחודש משכורת בממוצע. עלה כי התגמול אושר ושולם הגם שהחברה לא חלקה דיבידנד למדינה בגין תוצאות פעילותה בשנים 2018-2020. מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תבחן מתן אישורים על תשלום תגמול לעובדים בכירים בהתניה בתשלום דיבידנד למדינה, בפרט בחברות שנדרשו לשלם דיבידנד ולא שילמו.	**• רשות החברות הממשלתיות** רשות החברות מקבלת את ההמלצה ובימים אלה שוקדת על תיקון החוזר העוסק בעקרונות למודל תגמול ותמרוץ עובדים בכירים בחברות הממשלתיות. בהתאם להוראות חוזר רשות החברות הרלוונטי לתגמול בכירים בשנים 2018-2020 (חוזר 3-7-2017) חלוקת דיבידנד אינה תנאי סף במתן בונוסים לעובדים בכירים עד גובה של 3.2 משכורות. החברה לא חילקה בונוסים בהיקף גדול יותר מהמותר בחוזר. **• תשתיות אנרגיה בע"מ** המלצת המבקר נלקחת לתשומת לב החברה. החברה פעלה ותפעל בהתאם לדין, ובכפיפות להחלטות מחייבות של רשות החברות הממשלתיות ושל דירקטוריון החברה.
26	קוד אתי	משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את החברה על קבלת עמידה בתקן למערכת למניעת שוחד ועל פיתוח קוד אתי והטמעתו. מוצע כי רשות החברות הממשלתיות תוציא הנחיות לכלל החברות הממשלתיות בנושא עמידה בתקן מערכת למניעת שוחד ולפיתוח קוד אתי והטמעתו.	**• רשות החברות הממשלתיות** לעניין פיתוח קוד אתי והטמעתו, בשנת 2019 הרשות ביצעה בדיקת רוחב בנושא אתיקה ומינהל תקין במספר חברות ממשלתיות בה נסקרה, בין היתר, סביבת הבקרה והנהלים, לרבות הקוד האתי. מהבדיקה עלה כי על אף העובדה כי הרשות לא פרסמה כללים או הוראות לפיתוח קוד אתי והטמעתו, במקרים רבים, החברות הממשלתיות מאמצעות הוראות שונות של הרשות ומטמיעות אותן בקוד האתי. לעניין עמידה בתקן מערכת למניעת שוחד, נציין כי הרשות פרסמה את חוזר ניהול סיכונים בחברות ממשלתיות הנותן מענה אסדרתי כולל לחיזוק תרבות ניהול הסיכונים בחברות הממשלתיות. כמו כן, הרשות יזמה הקמת פורום מקצועי של מנהלי סיכונים בחברות הממשלתיות אשר במסגרתו נחשפים מנהלי הסיכונים בחברות הממשלתיות לסוגיות מקצועיות שונות לרבות נושאי אתיקה, מינהל תקין ומניעת שוחד ושחיתות.

חברת תשתיות אנרגיה בע"מ - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			הרשות תבחן את המלצת המבקר במסגרת עדכון מדיניותה בנושאים אלו אשר מתבצע מעת לעת.
27	מינוי דירקטורים בקמ"ד	עלה כי בתקופה שנסקרה 2017-2020 אין מניין חוקי לדירקטורים בקמ"ד, ובמועד הביקורת ינואר 2022, היה רק דירקטור אחד. על שרי האוצר והאנרגייה ורשות החברות הממשלתיות למנות דירקטורים לקמ"ד על מנת שקמ"ד תוכל לקבל החלטות כדין.	**• רשות החברות הממשלתיות** יובהר כי על פי הוראות סעיף 18(א) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 הסמכות למינוי דירקטורים בחברות הממשלתיות נתונה לשר האוצר יחד עם השר האחראי לענייני החברה (כלומר, שר האנרגיה) (להלן ביחד - "השרים"): "דירקטור יתמנה בידי השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים." מכאן, כי סמכות המינוי כאמור אינה נתונה לרשות החברות הממשלתיות. עם זאת, רשות החברות הממשלתיות פועלת לקידום מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות. יצוין עוד כי רשות החברות הממשלתיות רואה חשיבות רבה באיוש הדירקטוריונים של חברות ממשלתיות במועמדים איכותיים והשלימה בחודש יוני 2022 את הרכבתה של נבחרת הדירקטורים לשנת 2022.
28	ייצוג הולם של נשים בדירקטוריון	משרד מבקר המדינה בדק את הייצוג ההולם בדירקטוריון של החברה. הועלה כי בדצמבר 2021 שישה משמונת הדירקטורים המכהנים היו גברים מומלץ כי שרת האנרגייה ושר האוצר ורשות החברות הממשלתיות יפעלו לייצוג הולם של נשים בדירקטוריון של החברה.	
29	נכסים שאינם בליבת הפעילות	יוצא אפוא כי נוכח המחלוקות בין החברה ורשויות המדינה שנמשכות עשרות שנים, שטח של 1,147 דונם במפרץ חיפה אינו מניב כל ערך למדינה" ולחברה; בדוחות הכספיים אין מידע על שווי קרקעות אלה ועל חלקה של המדינה בהן.	**• תשתיות אנרגיה בע"מ** ההמלצה מקובלת.

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מוצע כי החברה תבצע הערכת שווי של קרקעות הצפון ותוסיף מידע על השווי ההוגן של קרקעות אלה בביאורים בדוחות הכספיים שלה.	
30	רציף הדלק במפרץ חיפה - חתימת הסכם החכירה	תקופת החכירה של רציף הדלק הסתיימה בשנת 2001 , אולם חנ"י ותש"א טרם חתמו על הסכם חכירה חדש. במסגרת הסכם ההפעלה בין תש"א לרשויות המדינה)ראו לעיל(מוצע שתש"א וחנ"י יפעלו לחתימה על הסכם שיסדיר את תנאי החכירה של רציף הדלק הישן עד להקמת נמל דלק חדש וככל שתימשך הפעילות ברציף הדלק הישן.	• **תשתיות אנרגיה בע"מ** החברה מקבלת את ההמלצה ותפעל לקידום הסכם עם חנ"י.

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	הסכם מסגרת בין המדינה לבין החברה	נכון למועד סיום הביקורת - יותר מחמש שנים לאחר שהושלמה הפרדת ההחזקות בנת"א, ומשהחברה בבעלות ממשלתית מלאה - לא נחתם הסכם מסגרת בינה לבין הממשלה. על משרד התחבורה, נת"א, רשות החברות הממשלתיות ומשרד האוצר, לפעול כדי ליישב את המחלוקות בעניין הסכם המסגרת ולחתום על הסכם מסגרת בין המדינה לחברה כדי להסדיר את הפעילות המשותפת, בהתאם להחלטת הממשלה ולתקנות חובת המכרזים.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בחודשים האחרונים הצוותים המקצועיים במשרד התחבורה שוקדים על הכנת טיוטת הסכם מסגרת בין המשרד לבין משרד האוצר וחברת נתיבי איילון. התקיימו דיונים רבים בין הצדדים בשיתוף עם רשות החברות הממשלתיות, וגובשה טיוטה שרובה מוסכמת על הצדדים למעט סעיף העוסק בנכסים, שהינו בימים אלה במחלוקת בין משרד האוצר לבין החברה ורשות החברות הממשלתיות. בהתאם לתקנה 3ד (ג) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג – 1993 גובשו עקרונות להסכם מסגרת אשר פורסמו באתר האינטרנט למשך 14 ימים. כעת, נדרש להביא את העקרונות לאישור קבינט חברתי כלכלי כנדרש בתקנות שהוזכרו. גובשה החלטת ממשלה אשר נוסחה ע"י המשרד, משרד האוצר ומשרד המשפטים אך רשות החברות הממשלתיות טרם אישרה את הצעת המחליטים. **• נתיבי אילון בע"מ** החברה פעלה ועודנה ממשיכה לפעול באינטנסיביות מול כל הגורמים הרלבנטיים לצורך חתימה על ההסכם. הודות למאמצים האמורים של כל הגורמים, גובשה טיוטה אך יש עדיין מספר נושאים במחלוקת שנדונים בין גורמי הממשלה, והחברה אינה צד להתדיינות זו. יש לציין, כי עקרונות להסכם מסגרת בין ממשלת ישראל לחברת נת"א פורסמו בילקוט הפרסומים בחודש מרץ 2022. **• רשות החברות הממשלתיות** תקנות חובת מכרזים, התשנ"ג-1993 ("**התקנות**") קובעות, בין היתר, כיצד תתבצע התקשרות מסגרת עם חברה ממשלתית. על מנת שמשרד ממשלתי יוכל לערוך התקשרות מסגרת עם חברה ממשלתית, על צוות המנכ"לים (בהתאם למוגדר בתקנות - צוות שחברים בו מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר, החשב הכללי ומנהל הרשות) לקבוע כי החברה הממשלתית מהווה על פי מסמכי היסוד שלה ועל פי החלטת הממשלה שהקימה אותה,

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			זרוע לביצוע מטלות ישירות ומוגדרות של הממשלה, או זרוע ביצוע של הממשלה בתחומי הניהול. תקנה 3ד לתקנות מפרטת את הליך ההתקשרות בהסכם מסגרת - ראשית, מנכ"ל המשרד של השר הממונה על אותה חברה ממשלתית, בתיאום עם מנכ"ל משרד האוצר, מנהל הרשות והחשב הכללי, יגבש עקרונות להסכם מסגרת. עקרונות אלו יפורסמו באתר האינטרנט למשך 14 ימים לפחות. לאחר מכן יובאו העקרונות לאישור ועדת שרים שתסמיך הממשלה לעניין זה, ובראשה עומד שר האוצר. לאחר סיום שלב גיבוש העקרונות ואישורם, המשרד של השר הממונה על החברה הממשלתית יערוך הסכם מסגרת, בהתאם לעקרונות שאושרו, ולאחר שוועדת הפטור המשרדית אישרה כי הוא עומד בעקרונות האמורים. בהתאם לתקנה 3ד לתקנות על ההסכם להסדיר את תיחום ההיקף הכספי של ההתקשרות, תקופת ותחומי הפעילות ואף לקבוע מנגנוני בקרה ופיקוח על פעילות החברה. משכך, מכוח התקנות, לוקחת הרשות חלק בשני שלבים בהליך – א. בקביעה, כחלק מצוות המנכ"לים כי החברה הממשלתית מהווה זרוע ביצוע; ב. עקרונות ההסכם מתואמים גם עימה. כפי שניתן לראות ברשימת החברות הממשלתיות שהוכרו כזרוע ביצוע לתחומי התמחותן, המפורסמת על ידי אגף החשב הכללי, נתיבי איילון הוגדרה ע"י צוות המנכ"לים כזרוע לביצוע מטלות ישירות של הממשלה באמצעות משרד התחבורה בהתאם למטרותיה המפורטות ברשימה האמורה. לאחרונה גיבש משרד התחבורה, בתיאום עם הגורמים הרלוונטים בהתאם לתקנות, ובהם הרשות, את עקרונות ההסכם. עקרונות ההסכם פורסמו באתר האינטרנט של מנהל הרכש הממשלתי בחודש מרץ 2022. ככלל, לעמדת הרשות, יש להקפיד כי הסכם המסגרת שמגובש אינו פוגע בקיומה של החברה כאורגן עסקי, ועצמאי, וכי דירקטוריון החברה נותר אפקטיבי וההסכם לא מרוקן מתוכן את פעילותו. הרשות מדגישה כי ככל הידוע לה, סעיפים בנוסח המבוקש כעת לכלול בטיוטת ההסכם, השוללים מהחברה זכויות על נכסים

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			שברשותה, לא נכללו בעבר בהסכמי מסגרת מול חברות ממשלתיות. לפיכך הרשות מצאה לנכון להתנגד לעצם הכללתם בהסכם. הרשות רואה חשיבות רבה בחתימה על הסכם מסגרת, המסדיר את היחסים בין המדינה לחברה הממשלתית ועל כן פועלת ותפעל בשיתוף פעולה עם יתר הגורמים על מנת להגיע להסכמות גם בעניינים שנותרו במחלוקת, ולסייע בקידום החתימה על ההסכם, תוך שמירה על עצמאותה של החברה וזכויותיה.
2	קביעת תחומי הפעילות של חברות התשתית	מת"ח לא גיבש מסמך מדיניות הנסמך על עבודת מטה, כזאת הנעשית מתוך ראייה מערכתית ועומדת על היתרונות והחסרונות של האפשרויות השונות לחלוקת תחומי הפעילות בין חברות התשתית. על כן, החלטות הממשלה שקבעו את מטרות חברות התשתית ואת תחומי הפעילות של החברות התקבלו בהתאם למצב ששרר בעת קבלתן, בלי שנעשתה עבודת מטה לגיבוש אסטרטגיה בעניין. היעדר מדיניות ברורה גורם גם לחוסר ודאות מנקודת מבטן של חברות התשתית, והוא עלול להקשות עליהן לתכנן את פעילותן באופן מיטבי. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, למשרד האוצר ולרשות החברות הממשלתיות להכין עבודת מטה משותפת שבה תיבחן בראייה מערכתית וכוללת חלוקת תחומי האחריות בין חברות התשתית, ובכלל זה יתרונותיהן וחסרונותיהן של הגישות השונות, בין היתר לאור הניסיון שהצטבר עד כה. מומלץ כי בהתאם למסקנות תגובש הצעת החלטה לממשלה אשר תכלול קווים מנחים למסירת עבודות לחברות הממשלתיות השונות. בדרך זו הפעלת הסמכות למסירת עבודות ע"י משרדי התחבורה והאוצר תעשה בדרך מושכלת והדבר יתרום לטיוב פעולות חברות התשתית בראייה ארוכת טווח.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה אינו מסכים עם קביעת המבקר, כי חלוקת תחומי הפעילות של חברות הביצוע של המשרד נקבע בהיעדר קווים מנחים ומדיניות. לעמדת המשרד, קיימים קווים מנחים לתחום פעילות כל חברה, ואלו מעוגנים בהחלטות ממשלה ובמטרות החברה שאושרו ע"י הגורמים המוסמכים לכך. תחום מומחיות החברה, יכולותיה והיתרון היחסי היוו פקטור משמעותי בקביעת החלוקה. כך, חברת נתיבי ישראל מוסמכת לעבוד ברשת הדרכים הבינעירונית, שבתחום סמכויותיה ולאחרונה גם ברשת הדרכים העירונית באזורים גיאוגרפים, שהוגדרו מראש בהחלטת הממשלה 1305 ; חברת נתיבי איילון מוסמכת לעבוד בכל האזורים העירוניים למעט אזורים שהוגדרו לחברות אחרות. חברת חוצה ישראל מוסמכת לעבוד בכביש 6 ; באזורים המטרופולינים של חיפה והצפון וכן לקדם את רק"ל חיפה-נצרת; חברת רכבת ישראל מוסמכת לקדם פרויקטים מסילתיים למעט פרויקטים שהוגדרו לחברות אחרות; וחברת נת"ע מוסמכת לקדם קווי הסעת המונים במטרופולין תל אביב. **• רשות החברות הממשלתיות** נוכח העובדה כי בשנים האחרונות חלוקת הפרויקטים בין חברות התחבורה על ידי משרד התחבורה לא נעשתה בהכרח לפי חלוקה לתחומי פעילות ברורים.

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			הרשות קידמה בשנה האחרונה עבודת מטה להסדרת תחומי הפעילות בין החברות, במטרה לאפיין את נקודות החוזקה של כל חברה ויתרונותיה היחסיים בשוק. המתווה המוצע כלל איחוד בין שתיים מתוך שלושת חברות התחבורה אשר קיימת ביניהן חפיפה בתחומי הפעילות. במסגרת מהלך זה, לשם קידום הנושא, נפגשו נציגי הרשות עם שרת התחבורה עם כניסתה לתפקיד, עם אנשי משרדה, וכן עם הצוותים הרלוונטיים במשרד האוצר. ברשות יפעלו ליישום המתווה המוצע בשיתוף עם יתר הגורמים הרלוונטיים.
3	מסירת פרויקטים לחברות התשתית	במהלך השנים מסר משרד התחבורה פרויקטים רבים לנת"א ולשאר חברות התשתית בלי שקיים הסכם מסגרת בין המדינה לנת"א. עוד עלה בביקורת כי משרד התחבורה לא ערך מכרזים בין החברות, הגם שהיו עבודות שעלו בקנה אחד עם מטרותיהן של שתי חברות או יותר. על מת"ח לפעול בהתאם להוראות תקנות חובת המכרזים, ואם הדבר נדרש, עליו לערוך מכרז בין חברות התשתית.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** לעניין המלצת המבקר לערוך מכרזים בין חברות הביצוע השונות, המשרד מפנה לתקנה 3 (5)(א) (1) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג – 1993 שלפיה נדרש לערוך מכרז בין חברות תשתית ממשלתיות כאשר קיימות כמה חברות לעניין מסוים, כלומר כאשר מספר חברות מוסמכות על פי מסמכי ההתאגדות שלהן לעשות את אותו פרויקט. מעיון במטרות חברת נת"א עולה כי היא מוסמכת לנהל ולהקים צוות תכנית אב לתחבורה כאשר אין אף חברה ממשלתית אחרת אשר מנהלת צוותי אב ולכן זו מטרה ייחודית לנת"א; לטפל בפרוייקטים טכנולוגיים – כנ"ל, אין מטרה דומה לחברה אחרת; החברה הממונה לחוק מס גודש- ייחודי לנת"א, אין אף חברה אחרת שעושה זאת; חברה ממונה לנתיבים מהירים – אמנם גם חוצה ישראל חברה ממונה לנתיבים מהירים אך מדובר בכבישי אגרה. הכבישים שנותבו לטיפול נת"א הינם חלק מכביש 20 עליו אמונה נת"א ולכן היה אך טבעי לנתב את הפרויקט לנת"א, שהרי לא יעלה על הדעת שבכביש אחד מספר נתיבים יטופלו ע"י חברה ממשלתית אחת ונתיבים מהירים באותו כביש יטופלו ע"י חברה ממשלתית אחרת. מה גם ומבחינת הגדרת רשות תמרור לפי תקנות התעבורה הדבר בעייתי. יצוין כי אכן יש לנת"א מטרה רחבה בתקנות שלפיה היא מוסמכת לטפל בפרויקטים בכל הארץ ואולם בפועל בהחלטת ממשלה 1305 שניתנה לאחרונה הדבר הוגבל לתחום גיאוגרפי מסוים והדבר גם

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			הוכנס להסכם המסגרת המתגבש בימים אלה, לאחר שתואם עם רשות החברות הממשלתיות, שנת"א לא תפעל במרחבים עירוניים הבאים : חדרה – נתניה, אשדוד – אשקלון, ראש העין, מודיעין וב"ש במרחבים אלה תפעל נתיבי ישראל. כך נתחמו הפרויקטים שלכאורה חופפים.
4	תוכניות ארוכות טווח	בביקורת עלה כי שלא בהתאם להמלצת משרד האוצר וכמקובל בקרב חברות תשתית אחרות, נת"א פועלת ללא תוכנית חומש, דבר היוצר חוסר ודאות בכל הקשור לפרויקטים שתידרש לבצע בשנים הקרובות ולהקצאת המשאבים המתאימים לצורך קידום הפרויקטים. יצוין כי במועד סיום הביקורת החברה עסקה בהכנת תוכנית חומש. מומלץ שנת"א תשלים את גיבוש תוכנית חומש בשיתוף משרד התחבורה ומשרד האוצר, בשל חשיבות התוכנית ליעילות התפקוד שלה וליציבותה ולנוכח התקציבים המועברים אליה בשיעור הולך וגדל.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בשנת 2017 הוכרה חברת נתיבי איילון כחברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה, כאשר הסיכום התקציבי לשנת 2019 עבר בנובמבר 2017. בעת זו אומנם טרם הייתה בידי החברה תוכנית חומש, אך יחד עם זאת היא הייתה אחראית על קידום פרויקטי פיתוח רב שנתיים, כגון: מהיר לעיר - קידום רשת נת"צים עירוניים ב- 17 רשויות מקומיות; אופנידן - קידום רשת שבילי אופניים; נתיבים מהירים בכביש 2 ובכביש 20 ; פרויקטי דיור בכביש 200 ועוד. במסגרת הסיכום התקציבי האחרון לשנים 2021-2022 (בגין שנת 2020 לא עבר תקציב מדינה) הוקצו תקציבי חומש בהיקף של מיליארדי ש"ח לטובת קידום פרויקטי תחבורה ציבורית בטווח העירוני. בעקבות זאת, בהסכם המסגרת של החברה, המתגבש בימים אלו, יסוכם בין החברה למשרדי האוצר והתחבורה היקף תקציב הפיתוח הרב שנתי שיקודם על ידי החברה בשנים 2022-2026 . כמו כן במסגרת הסיכום התקציבי האחרון סוכם על קידום של פרויקטי הסעת המונים נוספים ע"י החברה: ביצוע הקו הכחול בהיקף של 2.3 מיליארד ש"ח והקו החום בהיקף של מיליארד ש"ח (עבור השלמת תכנון ועבודות קידום זמינות), המשך קידום שלב ב' של פרויקט הנתיבים המהירים, קידום פרויקט אם המושבות וכן תקציב חומש לאחזקת כבישים בהיקף של 500 מלש"ח ואחזקת הרכבלית בחיפה בהיקף של 25 מלש"ח. **• נתיבי אילון בע"מ** החברה פעלה בשיתוף משרדי התחבורה והאוצר לאישור תכנית חומש שגובשה עימם לחברה. עיקרי התכנית עוגנו בטיוטת הסכם

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			המסגרת ועם חתימתו יהיה ביטוי פורמאלי לאישור התכנית על ידי משרדי הממשלה. יש לציין, כי על אף שההסכם טרם נחתם, החברה פועלת עפ"י המתווה שעליו סוכם.
5	מינוי דירקטורים	בביקורת נמצא כי במשך שנה וחצי (למעט חודשיים) הרכב הדירקטוריון היה חסר על פי תקנון החברה, ומנה שניים עד ארבעה חברים במקום חמישה עד תשעה חברים כפי שנקבע בתקנון החברה. זאת ועוד, במשך חודשיים לא היה מניין חוקי לישיבות הדירקטוריון. נכון למועד סיום הביקורת, הדירקטוריון מתנהל בהרכב חסר, ומכהנים בו ארבעה חברים. על שרי התחבורה והאוצר למנות דירקטורים בחברה בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, וזאת כדי לאפשר ממשל תאגידי תקין בחברה.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** שרת התחבורה והבטיחות בדרכים שמה דגש מיוחד לחיזוק הניהול בנת"א, בייחוד לאור חשיבות הפרויקטים שהוטלו על החברה. מונו זה מכבר יו"רית בעלת ניסיון ניהולי בינלאומי, מהמובילות בארץ, לצד מינוי מנכ"לית בעלת מומחיות ביצוע. נכון לזמן זה (ספטמבר 2022) חברים בדירקטוריון נת"א ששה חברים (כולל יו"ר). כמו כן, בימים אלו עתידה להתמנות לדירקטוריון חברה נוספת ובכך יושלם מניין החברים הדרוש לפי החלטת הממשלה.
6	בדיקת איכות הביקורת הפנימית	בחברה נעשתה בדיקה חיצונית בדבר אפקטיביות הביקורת הפנימית בשנת 2017 ובתחילת שנת 2018 .ועדת הביקורת של דירקטוריון החברה דנה בממצאי הביקורת כפי שהובאו בטיוטת דוח הבדיקה, אך הבדיקה לא הניחה את דעת ועדת הביקורת, והנחיותיה לקבל טיוטת דוח מתוקנת לא יושמו. עד למועד סיום הביקורת לא נעשתה בחברה בדיקה נוספת בדבר איכות הביקורת הפנימית, אף שחלפו כארבע שנים מאז הבדיקה האחרונה. על החברה והדירקטוריון שלה ליישם את חוזר רשות החברות הממשלתיות, לעשות אחת לשלוש שנים בדיקה של איכות הביקורת הפנימית ולהגיש את תוצאותיה לרשות. על הרשות לוודא שנת"א והדירקטוריון שלה ידונו בנושא איכות הביקורת הפנימית בתדירות שקבעה ובהתאם להנחיותיה.	**• נתיבי אילון בע"מ** המבקר הפנימי הנוכחי נכנס לתפקידו בראשית חודש דצמבר 2019, כאשר בפועל, החל לעסוק במלאכת הביקורת הפנימית בראשית שנת 2020 (גיבוש ואישור תוכנית עבודה רב שנתית). כפועל יוצא מן האמור, המבקר הפנימי הנוכחי טרם סיים 3 שנות פעילות ומסיבה זאת ועפ"י הנחיות רשות החברות הממשלתיות, טרם נדרש לבצע תהליך של בדיקת איכות הביקורת. בהתאם לתכנית העבודה של המבקר הפנימי, אשר תוגש לאישור דירקטוריון החברה, בדיקה כאמור תתבצע בשנת 2023. **• רשות החברות הממשלתיות** הרשות רואה חשיבות רבה בביצוע ביקורת על איכות הביקורת הפנימית ואף הנחתה את החברות הממשלתיות במסגרת חוזר שפרסמה בשנת 2019 לעניין "מערך הביקורת הפנימית בחברות הממשלתיות וחברות בת ממשלתיות", לבצע בדיקת איכות הביקורת הפנימית על ידי גורם חיצוני שנבחר על ידי הדירקטוריון.

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בשנת 2019 בוצעה בחברה ביקורת על איכות הביקורת הפנימית והדו"ח על אפקטיביות הביקורת הפנימית אף נדון בוועדת הביקורת כנדרש . יחד עם זאת, בשל אי הסכמות בין יו"ר ועדת הביקורת לבין משרד רו"ח החיצוני, באשר לביצוע בדיקות נוספות אשר לא היו כלולות במסגרת מטלת הביקורת כפי שהוגדרה בחוזר הרשות, יו"ר ועדת הביקורת סירב לחתום על דו"ח הביקורת שבוצע. בתחילת 2020 מונה מבקר פנים חדש בחברה, זאת לאחר שבמשך שנים הביקורת בחברה בוצעה ע"י משרד חיצוני. על מנת שבדיקת איכות הביקורת הפנימית תוכל לבחון את מערך הביקורת בחברה, איכות עבודתו של המבקר הפנימי, ממשק בין ועדת הביקורת למבקר ואת האמצעים והמשאבים של המבקר כנדרש בחוזר, יש לאפשר טווח זמן סביר בו יוקם ויבנה מערך הביקורת הפנימית בחברה. לכן, הרשות סבורה כי על אף שחלפו למעלה משלוש שנים ממועד הביקורת האחרונה יש לאפשר לחברה לבצע ביקורת זו במועד מאוחר יותר, עם התבססות מערך הביקורת הפנימית, ע"מ שזו תוכל להיות אפקטיבית.
7	יציבות הנהלת החברה	בשנים 2019 - 2021 פרשו מהחברה 14 בעלי תפקידים בכירים: מנכ"ל החברה, 6 סמנכ"לים, ראש מערך המיעוטים ו-6 מנהלי אגפים. תחלופה גבוהה של עובדים בכירים בחברה עלולה לפגוע בהמשכיות של פעילות החברה, בקידום הפרויקטים ובשימור ידע. מומלץ שדירקטוריון החברה ורשות החברות הממשלתיות יבחנו את הסיבות לעזיבתם של בכירים רבים בחברה ואת השפעת התופעה על תפקוד החברה. בהתאם לכך מומלץ שיוסקו מסקנות בכל הקשור לנקיטת אמצעים לשימור עובדים בחברה.	**• נתיבי אילון בע"מ** מדובר בנתון שאינו חריג, בשים לב לשוק העבודה כיום, למשכורות המתגמלות בחברות ממשלתיות אחרות בתחום התשתיות (שלרוב הן גם בדירוג גבוה יותר) ולשכר המוצע במגזר הפרטי בפרט, כמו גם רמת העבודה האינטנסיבית בחברה. בהקשר זה נזכיר כי בהתאם לחוזר רשות החברות משנת 2015 בדבר קציבת כהונת עובדים בכירים, יישם דירקטוריון החברה את המלצות הרשות, וכהונת הבכירים בחברה הוגבלה ל-5 שנים (למעט מקרים חריגים). עובדה זו תורמת אף היא לסיום יזום של ההעסקה מצד עובדים בכירים. יחד עם זאת, עזיבת עובדים בכירים היא ביטוי אחד לקושי ולאתגר עמו מתמודדת החברה. חברת נת"א חווה קושי זה גם בהליכי

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			איתור בכירים ומיעוט מתמודדים יחסי בשל התנאים שאינם מתגלמים כאמור. בנוסף לכל אלה, ישנה בעיה במשק הישראלי של מחסור במהנדסים אשר גם היא תורמת לנתון זה. מבלי לגרוע מכל האמור, תחלופה בהיקף סביר זה מאפשרת הזדמנויות קידום לעובדים ומרעננת את כח האדם בחברה. **• רשות החברות הממשלתיות** נציג הרשות לוקח חלק בישיבות הדירקטוריון ומעודכן באופן שוטף בפרישת עובדים בכירים. שנות הביקורת הינן שנים בהן החברה ביצעה ארגון מחדש וגייסה עשרות עובדים, כאשר בחלק מהמקרים הגיוס התגלה כלא מוצלח. כמו כן כמו ביתר המשק התקופה מאופיינת במעבריות רבה של עובדים. עוד נציין כי בהשוואה לחברות ממשלתיות אחרות באותו ענף ובתקופה דומה, לא מדובר בממצא חריג בהתחשב במכלול הנסיבות בחברה. מתוך ההבנה וההכרה כי ההון האנושי הינו מרכיב משמעותי ביותר בהצלחת החברה, קבעה הרשות מנגנוני תגמול הולמים לעובדים הבכירים, אשר יאפשרו לחברות להיות שחקן תחרותי ואטרקטיבי בעת גיוס עובדים ולשם שימורם, וכן יתמרצו את החברות לשפר את ביצועיהן, רווחיותן ויעילותן. מודל התגמול הינו מודל מבוסס ביצועים, התלוי במידת העמידה ביעדים שאושר ע"י הרשות. גובה המענק בחברות בסגמנט תשתיות כמו חברת נתיבי איילון הינו עד 3.2 משכורות לעובד.
8	ייצוג הולם של נשים, של מיעוטים ושל אנשים עם מוגבלות	בביקורת עלה כי החברה לא הטמיעה בנהליה את הנחיית רשות החברות הממשלתיות בדבר ייצוג הולם של נשים בעת איתור בכירים בחברה ומינוים. על החברה לסיים להטמיע בנהליה את הנחיות חוזר הרשות בעניין ייצוג נשים.	**• נתיבי איילון בע"מ** החברה קידמה טיוטת נוהל גיוס עובדים בכירים ובה הטמיעה התייחסות לנושא הייצוג ההולם הן לנשים והן לאוכלוסיות אחרות בהתאם להוראות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, חוק החברות הממשלתיות וחוזרי הרשות. יש להדגיש, כי בחברת נתיבי איילון ישנו ייצוג הולם לנשים הן ברמת העובדים והן בהנהלה הבכירה. גם בדירקטוריון החברה מכהנות כיום 4 נשים ושני גברים.

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
9	ייצוג הולם של נשים, של מיעוטים ושל אנשים עם מוגבלות	משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את שיעור הייצוג של נשים מכלל עובדי החברה, ובפרט את ייצוגן של נשים בקרב הדרגים הבכירים בחברה. עם זאת, למרות שהנשים מהוות למעלה ממחצית מכלל עובדי החברה, שיעורן בקרב ראשי האגפים עומד על כשליש (8 מנהלות מתוך 25). כמו כן ייצוגם של בני העדה הדרוזית מקרב כלל עובדי החברה הוא מעל ליעד שנקבע (2.8% לעומת 1.6%). עם זאת, ייצוגם של אנשים עם מוגבלות עומד על שיעור של כ-1.7% ואינו עומד ביעד שנקבע בחוזר רשות החברות הממשלתיות שהוגדר על שיעור של כ-5%,ובחברה אין עובדים שהם יוצאי אתיופיה. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברה להמשיך לבחון דרכים להגדיל את שיעור העסקתן של האוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם, ובפרט לגבי אנשים עם מוגבלות ולגבי עובדים שהם יוצאי אתיופיה.	**• נתיבי אילון בע"מ** קיים אתגר בגיוס עובדים עם מוגבלויות ויוצאי אתיופיה והחברה עושה מאמצים רבים כדי לאתר ולגייס עובדים מהאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם, ובפרט לגבי אנשים עם מוגבלות ולגבי עובדים שהם יוצאי אתיופיה והחברה מקיימת קשר רציף עם עמותות בתחום. החברה מעודדת הטרוגניות, גיוון והכללה והדבר גם בא לידי ביטוי בדו"ח הביקורת, בין היתר, בכל הקשור למגזר הדרוזי והנוצרי. יש לציין, כי למועד כתיבת תגובה זו, בהמשך ישיר לפעילויות החברה בתחום, נקלטה עובדת יוצאת אתיופיה.
10	התאמת המבנה הארגוני והממשל התאגידי לצורך יכולת החברה לממש את מטרותיה	מתוך החלטת הממשלה להטיל על חברות ממשלתיות אחרות פרויקטים שעל פי חלוקת תחומי הפעילות בין חברות התשתית היו מתאימים לתחומי הפעילות של נת"א ומסקר הסיכונים של החברה עולה כי החברה לא השלימה ההתארגנות הנדרשת כדי להתמודד עם היקפי הפעילות הנגזרים מהמטרות שהוגדרו לה, מה גם שהוטלו עליה משימות מתחומי פעילות רבים ומגוונים. מומלץ כי החברה תמשיך לפתח את יכולותיה בתחומים שהוגדרו לה וכי משרד התחבורה ורשות החברות הממשלתיות ימשיכו לעקוב אחר התפתחות החברה לשם עמידה מיטבית בסוגי המשימות שהממשלה מטילה על החברה.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** כחלק מעבודת מנהל תשתיות, המנהל מבצע מדי רבעון מעקב ובקרה אחר שמירה על לו"ז ותקציב הפרויקטים אשר יצאו לביצוע, וכן על עמידת החברה באבני דרך, שנקבעו מראש בתחילת כל שנה לכל אחד מהפרויקטים. כמו כן, החל משנת 2018 ועד היום גדלה מצבת כוח האדם של חברת נת"א וזו עומדת כיום על 202 תקנים עם 90% איוש בפועל. בהסכם המסגרת שמתגבש בימים אלו, בעקבות קבלת תקציבי פיתוח שיוקצו לחברה בחומש הקרוב, עתידה לגדול מצבת כוח האדם בהתאם. ההתרחבות תעשה בפעימות, תוך התחשבות בהיקף הפעילות בכל אחת משנות החומש 2022 עד 2026. בהתייחס להערת המבקר על מוכנותה של נת"א להתמודד עם היקפי הפעילות הולכים וגדלים, נכון לציין כי לאור היקפי העבודה הרבים הנדרשים לצורך קידום פרויקטי התחבורה הציבורית בטווח העירוני, ולאור כך שאין ביכולתה של החברה לשאת בקידומם

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לבדה, קידם המשרד החלטת מממשלה ובה הסמיך את חברת נתיבי ישראל לעבוד גם בטווח העירוני באזורים: אשדוד-אשקלון,נתניה-חדרה, ראש העין ומודיעין. **• נתיבי אילון בע"מ** החברה ממשיכה לפתח את יכולותיה בתחומים שהוגדרו לה ומבצעת את המשימות שהוגדרה לה בצורה המיטבית ביותר. **• רשות החברות הממשלתיות** ההמלצה מקובלת.
11	עיכובים בפרויקטים בשל בעיות בתיאום ובשיתוף הפעולה מול רשויות מקומיות	בשל העובדה שאין בידי החברה סמכויות הנדרשות לצורך קידום הפרויקטים, ובהן סמכויות מסוימות של רשות תימרור, התקדמות הפרויקטים של החברה תלויה בהסכמתן של רשויות מקומיות, שלעיתים האינטרסים שלהן אינם עולים בקנה אחד עם האינטרסים שבבסיס קידום הפרויקטים. התופעה מהותית במיוחד כאשר מדובר בפרויקטים העוברים בתחומיהן של כמה רשויות, כך בעניין פרויקט "מהיר לעיר". בחלק מהמקרים, בשל מורכבות התכנון והזמן הרב הנדרש להשלמתו, הרשויות שינו את עמדתן ודרשו שינויים בתכנון. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ונת"א להמשיך לפעול לתיאום הדוק ומוקדם ככל שניתן מול הרשויות המקומיות, ולהשלים בחינת הסמכויות הנחוצות לנת"א לצורך קידום המטרות שנקבעו לה. מומלץ לשקול אילו סמכויות אפשר להעניק לה וכיצד יכול משרד התחבורה לסייע לה לקדם את הפרויקטים ולמנוע את עיכובם כאשר מתגלעים חילוקי דעות מול רשויות מקומיות.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה קבע בתכנית החומש הנוכחית כי יש להשקיע מאמץ מיוחד בהקמת תשתיות אשר יסייעו בצמצום השימוש ברכב הפרטי בטווח הזמן הקצר והבינוני. לשם כך, תוקצב המשרד בתקציב ייעודי עבור פרויקטים של אוטובוסים (מסופים, נת"צים, תוספות שירות וחניוני חנה וסע) תשתיות רכיבה והליכתיות. כדי לממש את התקציב המדובר, בוצעה היערכות ארגונית במשרד והוקמה יחידה חדשה בשם המאי"ץ (הליכתיות, מסופים, אופניים וצירי העדפה) יחידה רוחבית זו כוללת בתוכה גורמים מתוך אגפי התכנון, הביצוע, התקצוב, הרשויות המקומיות והרשות לתחבורה ציבורית. חברות התשתית, ובהן כמובן חברת נתיבי איילון, מהוות זרוע ביצוע של המשרד לקידום מטרותיו בתוך העירוני. בתוך כך, עולה צורך משמעותי לסייע לחברות התשתית במהלכים שהן מקדמות בתחומי הרשות המקומית, זאת באמצעות מגוון כלים העומדים לרשות המשרד: שיתוף פעולה מוקדם ככל האפשר עם הרשות המקומית - בבואו לקדם תשתיות בתחומי הרשויות המקומיות, פועל המשרד להקדים כיום את העבודה המשותפת עם הרשות המקומית לשלב ראשוני ככל הניתן של קידום הפרויקטים. כבר בשלבים הראשוניים מוזמנת הרשות המקומית להביע את עמדותיה לגבי התכניות השונות ואף לעצב את התכניות אותן המשרד יקדם בתחומה. שיתוף פעולה

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			מוקדם זה מאפשר למשרד ולרשות המקומית לצמצם באופן משמעותי את חילוקי הדעות במעלה הדרך ובכך גם למזער את החסמים אותם הרשות המקומית מציבה בהמשך. קידום הסכמי עקרונות מוקדמים מול הרשויות המקומיות - במסגרת שיטת העבודה של המאי"ץ הוחלט לקדם בשלב הראשון הסכם עקרונות המכיל את כלל התחומים אותם מעוניין המשרד לקדם ברשות המקומיות. הסכם זה מקדים את ההסכם המפורט אשר יורד לפרטים ולתכנון המפורט ומאפשר לצדדים לייצר קריאת כיוון משותפת הכוללת גם הבהרות בדבר המשמעויות של אי קידום הפרויקטים בהמשך. כמו כן, הסכמים אלה כורכים במשותף תחומים שונים (מסופים, שירות, צירי העדפה, שבילי רכיבה, טכנולוגיות ועוד) ומייצרים לרשות המקומית אינטרס לפנות את הדרך לעשייה של המשרד באמצעות חברות התשתית שלו בתחומה. קיום פורומים סדירים להסרת חסמים – המשרד, באמצעות צוותי המאי"ץ, מקיים פורומים קבועים, אחת למספר שבועות עפ"י תחומי התוכן השונים המקודמים במאי"ץ. בפורומים אלה, אליהן מוזמנים במידת הצורך גם נציגי הרשות המקומית, יכולות חברות התשתית להעלות חסמים אשר מעכבים אותן מהתקדמות והמשרד משתמש בכוחו לשחרר את אותם חסמים. נטילת רשות תמרור מקומית מהרשות המקומית - לאחר השימוש במגוון הכלים שלעיל, שומר לעצמו משרד התחבורה את האפשרות החוקית ליטול את רשות התמרור המקומית הנמצאת בידי הרשות המקומית ולהעבירה לחברת התשתית. זאת על מנת לקדם את פרויקטי התשתית המעוכבים על ידי הרשות המקומית. יצוין כי כלי זה הינו בחזקת "נשק יום הדין" והשאיפה של המשרד כל העת היא לקדם את הפרויקטים בשיתוף פעולה עם הרשות המקומית. **• נתיבי אילון בע"מ** כמפורט בהרחבה בדוח הביקורת, קיים פער בין האחריות של החברה לסמכויות שיש בידיה, ובעיקר סמכויות מסוימות של רשות תימרור. לעיתים החברה מתקשה לגייס את שיתוף הפעולה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			הנדרש מצד רשויות מקומיות שהפרויקטים מבוצעים בשטחן ושהאינטרסים המקומיים שלהן מנוגדים לאינטרס שבקידום הפרויקט. כאשר מדובר בפרויקטים המשתרעים בשטחן של כמה רשויות מקומיות, להתנגדות של רשות אחת עלולות להיות השלכות רוחביות, ובהן פגיעה ברצף הפרויקט וצמצום התועלת הנובעת ממנו. יש לציין, כי החברה ניסתה לקדם שלוש הצעות חקיקה שעניינן חלוקה מחדש של הסמכויות, באופן שנת"א תקבל סמכויות נוספות כרשות התימרור, על מנת להקל עליה לקדם הסדרי תנועה, לאשר אותם ולבצע אותם, מבלי שתזדקק להסכמת הרשות המקומית, ותוך הותרת אחריות הרשות המקומית מבלי שנת"א תישא באחריות לשאר התפקידים של רשות תימרור מקומית, כגון תחזוקה ותפעול של כלל הסדרי התנועה והתשתיות.
12	רשויות תחבורה מטרופוליניות	קיים פער בין האחריות של החברה לקידום פרויקטים בתווך עירוני לבין הסמכויות שלה. לפיכך, קיומה של רשות מטרופולינית - גוף בעל ראייה אזורית-מערכתית, המחזיק בידיו סמכויות מתאימות כגון סמכויות של רשות תימרור - היה עשוי לסייע לבחון בראיית-על את המחלוקות והסוגיות שעולות בפעילותה של החברה אל מול הרשויות המקומיות ואף להכריע בהן. לגוף כזה היכולת לגייס את שיתוף הפעולה הנדרש לצורך קידום הפרויקטים שבאחריות נת"א. כמו כן הוא עשוי לסייע בתיאום ובשיתוף פעולה בין רשויות שונות במטרופולין ובפתרון סוגיות שעולות גם בפרויקטים גדולים אחרים, כדוגמת פיתוח הרכבת הקלה בגוש דן. בהיעדר רשויות תחבורה מטרופוליניות, החברה ממלאת חלק מהתפקידים שרשויות אלה היו אמורות למלא, ובהם הקמה והפעלה של מרכזים מטרופוליניים לניהול ולבקרה של התנועה. ואולם, בהיעדר אסדרה שתעגן את סמכויות הגוף המנהל את המרכזים, נת"א	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ב-11.9.2022 התקבלה החלטת ממשלה להקמת רשויות מרחביות לתחבורה. במסגרת ההחלטה, תגבש שרת התחבורה עד 31.12.22 מפת מרחבים תחבורתיים, שיישכו את כלל הרשויות המקומיות למרחבים על פי תבחינים תחבורתיים. עוד נקבע בהחלטה כי השרה תקדם תכנית רב שנתית להקמת רשויות מרחביות שינהלו את ענייני התנועה ופיתוח התחבורה במרחבים התחבורתיים. על פי ההחלטה, הרשויות יוקמו במסגרת סמכות קיימת לשרת התחבורה (סעיף 76 לפקודת התעבורה), ללא תהליך חקיקה חדש. במקביל, תקודם חקיקה לאסדרת מעמד הרשויות והרחבתן סמכויותיהן. על פי ההחלטה, תוך חודש (כלומר 10.2022) יפורסמו להערות הציבור התקנות להקמת הרשות המרחבית לתחבורה במטרופולין ירושלים, ועד אפריל 2023 תוקם הרשות המרחבית לתחבורה במטרופולין דן. יעדים להקמת הרשויות במטרופולין חיפה, באר שבע ושאר המרחבים, ייקבעו במסגרת התכנית הרב שנתית.

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		נדרשת להגיע להסכמות עם כל רשות מקומית בנפרד, מה שמעכב את הפעלת המרכז שהקימה במטרופולין תל אביב-יפו. מומלץ שמשרדי התחבורה והאוצר יפעלו להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות בעלות סמכויות, ועד אז ימצאו דרכים חלופיות כפתרונות ביניים להסרת החסמים הקיימים בפעילות החברה, כדי לאזן בין האינטרסים המטרופוליניים לאינטרסים המקומיים. עוד מומלץ כי משרד התחבורה ונת"א יפעלו כדי להשלים את חיבור כלל הרשויות במטרופולין גוש דן למרכז השליטה והבקרה המטרופוליני על מנת שזה יפעל באופן מלא.	במסגרת ההחלטה, הוקצו 25 מיליון ש"ח לבניית יכולות מקצועיות בקרב הרשויות המקומיות ולקראת הקמת הרשויות המרחביות. **• נתיבי אילון בע"מ** סוגית הקמת רשות מטרופולינית תלוית מדיניות הממשלה ואף באה לידי ביטוי בשתי החלטות ממשלה בשנים 2011 ו-2018. מתן סמכויות נוספות לחברה או הפעלת הסמכויות הנתונות למשרד התחבורה בתחום זה, אכן יכולים לסייע במידת מה בקידום הפרוייקטים בתווך העירוני. החברה פועלת כמיטב יכולתה ובהתאם לסמכויות המוקנות לה כיום, בתיאום עם משרד התחבורה, לחבר רשויות נוספות במטרופולין גוש דן למרכז השליטה והבקרה המטרופוליני, מתוך תפיסה שניהול תנועה משותף יכול לשפר משמעותית את זרימת התנועה במרחב בנושא.
13	תיאומים אל מול חברות תשתית אחרות וגופים ממשלתיים	המערכת לתיאום תשתיות שהוקמה על ידי משרד התחבורה, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר אמורה להקל על איתור התשתיות ועל תהליך בקשת התיאום. עם זאת, כפי שעולה מן האמור לעיל, עדיין קיימים קשיים רבים לאחר שלב הגשת הבקשה לתיאום, בעת קביעת תכולות העבודות, מועד ביצוען וזהות המבצעים ובשלבים של ביצוע העבודות בפועל. לדוגמה: עיכובים בתיאום ובביצוע של עבודות העתקת תשתיות שמבוצעות על ידי חברות תשתית אחרות ושעות עבודה מצומצמות בתחומי מסילות הרכבת על מנת להקטין את הפגיעה בפעילות הרכבתית משרד מבקר המדינה ממליץ שמשרד התחבורה ימשיך לעקוב אחר אפקטיביות השימוש במערכת לתיאום תשתיות. עוד מומלץ להמשיך לבחון וליישם דרכים להקל על חברות התשתית בתחום התחבורה בכל הקשור לגיוס שיתופי הפעולה הנדרשים	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה מברך על הקמת המערכת לתיאום תשתיות. השימוש של החברות במערכת כבר נותן אותותיו וניתן לראות שיפור בזמני התיאום וקבלת התייחסות לבקשה לתיאום בין החברות. כמו כן, בימים אלו מוקם במשרד בתחבורה אגף לתיאום תשתיות, כאשר בראש האגף עומדת עובדת בדרגת סמנכ"לית. האגף עתיד לקדם מדיניות לשיפור תהליכי תיאום התשתיות בין חברות התשתית במשק ופועל למתן עדיפות בהליכי תאום תשתיות לפרויקט תשתית לאומיים.

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לתיאומים הנדסיים ולהקלת תהליכי העבודה, לדוגמה באמצעות שיתוף פעולה עם גורמים ממשלתיים ורגולטורים רלוונטיים כדוגמת שיתוף הפעולה עם משרד התקשורת, יצירת אחידות בנוסחי ההסכמים, ההתחייבויות והדרישות הביטוחיות.	
14	היקפי פעילות החברה	מסתמן גידול ניכר גם בצבר ההזמנות של החברה בתקופה הנסקרת, שמשמעותו המשך של ההאצה בהיקפי הפעילות של החברה בשנים שלאחר מכן. בשנים 2016 - 2020 גדל צבר ההזמנות של החברה פי 4.6 ,נתון המגלם שיעור גידול שנתי ממוצע של 46%. מהיקפי פעילות החברה הצפויים להמשיך ולגדול באופן מואץ בשנים הקרובות, עולה הצורך בהמשך של התארגנות החברה כדי לקלוט את הפרויקטים המתוכננים. מומלץ שמשרד התחבורה, משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות ימשיכו לעקוב אחרי תהליכי ההתארגנות של החברה ופיתוח יכולות הביצוע שלה לקראת מסירה של פרויקטים עתידיים.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בהסכם המסגרת של החברה, המתגבש בימים אלו, יסוכם בין החברה למשרדי האוצר והתחבורה היקף תקציב הפיתוח הרב שנתי שיקודם על ידי החברה בשנים 2022-2026. כמו כן במסגרת הסיכום התקציבי האחרון סוכם על קידום של פרויקטי הסעת המונים נוספים ע"י החברה. **• רשות החברות הממשלתיות** ההמלצה מקובלת.
15	ניתוח נזילות	מניתוח הדוחות הכספיים של החברה עולה כי לצד הגידול המואץ בפעילות החברה, רמת הנזילות שלה הולכת ופוחתת. מדדי הנזילות מלמדים שהאמצעים העצמיים של החברה למימון פעילותה הולכים ופוחתים, והחשיבות של תזמון קבלת הכספים ממשרד התחבורה לצורך תשלומים לספקיה ושל אישור המשרד את מלוא התשלומים עולה. יצוין כי על פי סקר הסיכונים שערכה החברה, תלותה בהחלטות ממשלה ובגורמים רגולטוריים דורג על ידי החברה כסיכון שעוצמתו גבוהה (דרגה 5 מתוך 5) ומידת סבירותו גבוהה אף היא (דרגה 4 מתוך 5). לאור חשיבות התזמון של קבלת כספים ממת"ח, מומלץ שהחברה ומת"ח ימשיכו לייעל את ממשקי	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בהתייחס לקביעת המבקר כי הדוחות הכספיים של נת"א מלמדים על תלות גדולה של נת"א במשרד התחבורה, המשרד מציין כי, חברת נת"א היא זרוע ביצוע של משרד התחבורה, אשר מתוקצבת באופן מלא ע"י המשרד ללא תחרות והוקמה לשם קידום פרויקטי תחבורה שיוטלו עליה ע"י המשרד. משכך, אינה זקוקה למקורות הכנסה נוספים. לפיכך, הסקת המבקר כי התלות של נת"א במשרד התחבורה מהווה בעיה אינה תואמת את מטרות החברה ויעדיה. **• נתיבי אילון בע"מ** בשנים האחרונות החברה מיישמת את הנחיות רשות החברות הממשלתיות בנושא, לפיהן מבוצעת בקרה ופיקוח אחר "כרית ביטחון" ונכסים פיננסיים עודפים לגיבוי תזרימי ושמירה על הון

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		העבודה ביניהם לצורך אישור התשלומים לספקים במועד. כמו כן חשוב להקפיד שעלויות הפרויקטים לא יחרגו מהאומדנים ומהתקציבים שהוקצו להם. עוד מומלץ שמשרד התחבורה, משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות ינהלו מעקב שוטף אחר ההתחייבויות והתשלומים של החברה.	חוזר חיובי, זאת גם לאור ניסיון החברה והערכותיה לגביי סבירות לכשל משמעותי בקבלת כספים ממשרד התחבורה. כלומר, ניסיון החברה מלמד, כי סיכויי קבלת הכספים במלואם ובזמן גבוהים ביותר ובהתאם מבוצעות הערכות עיתיות הן ל"כרית הביטחון כאמור" והן לצורך ברישום הפרשות לחובות מסופקים ממת"ח. מדדים אלו והתפתחויות בהם מוצגים ברמה רבעונית לדירקטוריון בעת הצגת הדוחות הכספיים. לגבי כיסוי תקציבי - החברה מנהלת את תקציביה במערכת ה-ERP בהתאם להרשאות התקציביות המתאימות המתקבלות ממשרד התחבורה ויתר מזמיני העבודה. מבחינה תקציבית, לא ניתן לבצע התקשרות עם ספקים בהיקף העולה על התקציב הקיים ברכיב הרלוונטי של הפרויקט (קבלני, ניהול, תכנון, הפקעות וכיו"ב). לגבי מעקב משרדי הממשלה אחר ההתחייבויות והתשלומים - בהתאם לדרישות הדיווח מצד משרד התחבורה, החברה מדווחת בשלושה מועדים בשנה פירוט של נתוני האומדנים, הרשאות תקציביות ותזרימים בכל אחד מהפרויקטים שמתוקצבת החברה. בנוסף, נערכים דיוני אד הוק לגבי חלק מהפרויקטים לדיווח ומעקב שוטף אחר ההתחייבויות והתשלומים. **• רשות החברות הממשלתיות** ההמלצה מקובלת.
16	רישום נדל"ן בדוחות הכספיים של החברה	עלה כי הנדל"ן להשקעה מוצג בספרי החברה בסך כולל של כ-25 מיליון ש"ח על בסיס עלות מופחתת, וכי בהתאם לביאורים, השווי ההוגן של הנדל"ן עומד על כ-280 מיליון ש"ח. לפיכך קיימת במאזן החברה "רזרבה סמויה" בהיקף של כ-255 מיליון ש"ח, והון החברה מוצג בשווי מופחת בהיקף זה. מומלץ כי דירקטוריון החברה ורשות החברות הממשלתיות יבחנו בשנית את היתרונות והחסרונות	**• נתיבי איילון בע"מ** הטיפול החשבונאי בנדל"ן להשקעה בהתאם לתקן בינ"ל IAS 40 קובע, כי על החברה לקבוע מדיניות חשבונאית לפיה תיישם את מודל העלות או מודל שווי ההוגן. במועד מעבר דוחות הכספיים ליישום תקני חשבונאות בינ"ל IFRS בשנת 2018, ומאז, החברה דיווחה כי היא מיישמת את מודל העלות לגבי מדיניות חשבונאית לטיפול בנכסים המסווגים כנדל"ן להשקעה. עוד יודגש כי מדובר במדיניות שכיחה בקרב חברות תשתית הפועלות בתחומי הפעילות של החברה.

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שבהצגת סעיף הנדל"ן בדוחותיה הכספיים על בסיס עלות מופחתת לעומת שווי הוגן.	מכיוון שליבת פעילות החברה היא קידום ביצוע פרויקטים תחבורתיים ולא השקעה בנכסי נדל"ן והשבחתם, הרי שטיפול חשבונאי לפי שווי הוגן בנדל"ן להשקעה עלול להביא למצג מוטה של הדוחות הכספיים ולרישום של רווחים או הפסדים עקב שיערוך נכסי הנדל"ן. **• רשות החברות הממשלתיות** יצוין שמדובר בשיטה חשבונאית מקובלת. כמו כן, האמירה בסעיף זה אינה מדויקת ועצם העובדה כי חברה לא כללה שווי הוגן במסגרת הדוחות הכספיים אינה גורמת לאיבוד שווי בעת מכירת נכסים בעיקר כי היא גם כוללת אותו במסגרת הביאורים.
17	תביעות כנגד החברה	הפרשות החברה לתביעות במאזן הסתכמו בסוף שנת 2020 בכ-3.7 מיליון ש"ח. בה בעת קיימות תביעות בסכום של 594 מיליון ש"ח שבגינן לא בוצעה הפרשה, רובן בגין ירידת ערך נכסים לפי סעיף 197 .החברה רשמה בביאורים לדוחותיה הכספיים כי בהתבסס על ניסיון העבר ועל חוות הדעת של יועציה המשפטיים, אין לה חשיפה כספית בהקשר לתביעות שבגינן היא לא ביצעה הפרשה במאזנה, זאת בשל הערכה נמוכה של סיכויי התביעות או בשל השלב המקדמי שבו מצויות התביעות. בביקורת הועלה כי הנושא של קבלת כתבי שיפוי ממשרד התחבורה ומרשויות מקומיות לא הוזכר בדוחותיה הכספיים של נת"א. מומלץ שנת"א תכלול גילוי במסגרת הדוחות הכספיים של החברה בדבר כתבי השיפוי שהתקבלו אצלה. עוד מומלץ כי משרד התחבורה, משרד האוצר, רשות החברות הממשלתיות ונת"א יבחנו את הצורך בעיגון הנושא של מתן כתבי השיפוי לחברה מטעם המדינה ורשויות מקומיות. כן מומלץ שרשות החברות הממשלתיות תבחן את המדיניות בעניין	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** באשר להמלצת המבקר, לבחון את הצורך בעיגון הנושא של מתן כתבי השיפוי לחברה מטעם המדינה ורשויות מקומיות, נציין כי משרד התחבורה פועל לעגן את הנושא ובטיוטת הסכם המסגרת המקודם בימים אלה. בהסכם הוכנס סעיף הקובע שהחברה תוכל לחתום על כתבי שיפוי של עד 70% כקבוע בחוק התכנון והבניה אך שיפוי בשיעור העולה על 70% יצריך אישור נציגי ממשלה. **• נתיבי אילון בע"מ** בשורה של פרויקטים החברה דרשה כתבי שיפוי או תקצוב מתאים כתנאי לכך שהחברה תוכל לתת כתב שיפוי לוועדה המקומית בעת ייזום פרויקט דרך והחברה מקיימת שיח שוטף בנושא עם חשבות מת"ח ועם היחידות הרלוונטיות במשרד. בכל הקשור למתן ביטוי לנושא בדוחותיה הכספיים, החברה פועלת לפי מיטב הבנתה בשים לב להערכת החשיפה הריאלית עפ"י דוחות שמאות או חוות דעת משפטיות. **• רשות החברות הממשלתיות** הרשות מבצעת בדיקות עומק בחברות בנושאים חשבונאיים ופיננסיים. חברת נתיבי איילון נכללת במסגרת תכנית העבודה

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ביצוע הפרשות בדוחות הכספיים של חברות התשתית בגין תביעות אשר הוגשו נגדן.	לבדיקה כאמור לשנת 2022. הרשות מקבלת את המלצת מבקר המדינה ותבחן במסגרת הבדיקה שתבוצע גם את ההתחייבויות התלויות ואת מדיניות החברה ביחס להפרשות בדוחות הכספיים.
18	מוסר התשלומים של החברה	בכ-68% מהחשבונות ששילמה החברה לספקיה בשנת 2020 בהיקף של כ-314 מיליון ש"ח, היו חריגות מחוק מוסר תשלומים. בשנת 2021 שיעור החריגות היה דומה: בכ-68% מהחשבונות ששילמה החברה לספקיה היו חריגות מחוק מוסר התשלומים, ואלה הסתכמו בכ- 555 מיליון ש"ח. על פי נתונים שהעבירה נת"א למשרד מבקר המדינה, בשנת 2021 שולמו בסך הכל 19,516 חשבונות, ושיעור החריגות היה 21%. בשנת 2020 כ-38% מהתשלומים החורגים הועברו לספקים באיחור של מעל ל-50 יום. בשנת 2021 נתון זה היה כ-29%. על פי נתוני חשבות משרד התחבורה, מרבית העיכובים בטיפול בחשבונות ובאישורם החשבונות מתרחשים בנת"א, וחלק קטן יותר במת"ח. על החברה ומשרד התחבורה לבדוק את הסיבות לחריגות מחוק מוסר התשלומים, לפעול לעמידה בדרישות החוק ולפעול בשיתוף פעולה מלא לקיצור זמני אישור התשלומים והטיפול בהם. כמו כן על נת"א להקפיד להעביר נתונים מלאים ובזמן לחשבות מת"ח.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בהתייחס להמלצת המבקר לבדיקת החריגות מחוק מוסר התשלומים נציין כי מרבית העיכובים נבעו בעיקר מעיכוב החשבון בחברת התשתית, כלומר עוד לפני שנדרש בכלל מהמשרד. חלק קטן מהעיכובים נבע מעיכוב הבדיקה ביחידה המקצועית. לגבי עיכובים אלו, הופקו לקחים ונקבע תהליך עבודה סדור כולל . SLA יש לציין כי חשבות המשרד הקימה מערכת B.I ייחודית ופורצת דרך, אשר כל מטרתה היא לעקוב אחר עמידת המשרד וגופי התשתית בהוראות חוק מוסר התשלומים. כמו כן, בימים אלו מגבש המשרד את "הדור הבא" של המערכת, אשר תאפשר לראות אונליין, בכל רגע נתון, כמה כסף עומד בכל תחנת תשלום. הפיתוח עתיד להסתיים עד סוף השנה. **• נתיבי אילון בע"מ** בתחילת 2022 החברה החלה להטמיע פורטל ספקים ושיפרה את תהליכי הדיווח ואישור החשבונות, כדי להגביר את השקיפות מול הספקים ולקצר את משך הזמן של אישור החשבונות.
19	מערכת לניהול פרויקטים	בביקורת נמצא כי המידע על הפרויקטים קיים בחטיבות הביצוע השונות בחברה, אולם אין מערכת מידע אחת המכילה את הנתונים של כלל הפרויקטים וכן אין פורמט אחיד לשמירת המידע והפקת דוחות. במהלך ביצוע הביקורת ביקש משרד מבקר המדינה מהחברה, ממת"ח ומחברות הבקרה לקבל נתונים מרוכזים על הפרויקטים, בכלל זה נתונים על לוחות	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בסיכום התקציבי לשנים 2021-2022 נכתב כי משרד התחבורה יפעל להטמעת מערכת מניפה (מערכת לניהול פרויקטים) בנת"א בחוצה ישראל עד לאוקטובר 22 '. לעניין נת"א נציין כי במסגרת הסכם המסגרת המתגבש בימים אלו, סוכם כי המערכת תוטמע בחברה במהלך שנת 2023 , וזאת לאור ההתאמות הנדרשות אשר צפויות לארוך זמן ממושך.

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		זמנים ותקציבים. לגבי חלק מהנתונים התקבל מידע חלקי, הפקתו ארכה זמן רב, ונמצאו אי-התאמות בנתונים שהתקבלו מהגורמים השונים. מומלץ כי משרד התחבורה יפעל כדי להשלים הטמעת מערכת מידע כוללת לניהול פרויקטים בחברות התשתית בתחום התחבורה בכלל ובנת"א בפרט וכי חברות התשתית ישתפו פעולה עם המהלך, בייחוד לנוכח התחלופה הגבוהה של עובדים בכירים בחברה והחשיבות שבשימור המידע על פרויקטים. עוד מומלץ לשקול לשלב במערכת מודול מקוון לדיווחים למשרד התחבורה בפורמט אחיד לכלל חברות התשתית.	**• נתיבי איילון בע"מ** משנת 2020 מיושמת בחברה מערכת ERP מהמתקדמות בתחום – פריוריטי שבה מרוכזים הנתונים המרכזיים של כל הפרויקטים לרבות בהיבטי תקציב והתקשרויות. כמו כן, החברה הטמיעה בשנים 2020-2021 מערכת BI לשיפור בקרה ומעקב על הפרויקטים (תקציבים, אבני דרך, מוסר תשלומים, התקשרויות וכו') וכן מערכת MSP לדיווח ובקרה על לו"ז הפרויקט. לצד האמור, החברה מקדמת גם הטעמה של מערכת ניהול פרויקטים (PPM) אשר תרכז בתוכה את המידע על כלל פרוייקטי החברה, נושא זה אף עוגן בטיוטת הסכם המסגרת והחברה מעריכה כי עם חתימת ההסכם וקבלת תקצוב מתאים, החברה תוכל לקדם את הנושא.
20	תקצוב פרויקטים	מהדוגמאות שהובאו בדוח עולה כי עלויות הפרויקטים שנקבעו במכרזים היו נמוכות ב-3% עד 27% מאומדן העלויות הקבלניות לפני פרסום המכרז. דפוס זה מסתמן במרבית הפרויקטים של נת"א שנבדקו במסגרת הביקורת (64 מתוך 69), בפרט הגדולים שבהם, אף שבביקורת נמצאו גם מקרים הפוכים. התקציב שמקצה מת"ח לביצוע הפרויקטים נקבע בשלב שלפני פרסום המכרז, על פי דוח ה-RFT ,והוא אינו מתעדכן לאחר מכן בהתאם לעלות שנקבעה במכרז. מצד אחד, שיטה זו מאפשרת גמישות רבה לחברה בכל הקשור להתמודדות עם שינויים בפרויקטים, הנובעים לעתים ממורכבות הפרויקטים ואי-ודאות גדולה בניהולם; מן הצד האחר, הפער בעלויות עלול להיות מקור מימון להגדלת ההוצאה על הפרויקט, בפיקוח ובבקרה מעטים, שכן תוספת ההוצאה אינה פורצת את מסגרת התקציב. ואכן, מהנתונים שהוצגו בדוח עולה כי בכל הפרויקטים עלות העבודות הקבלניות גדלה במהלך ביצוע הפרויקט ביחס לעלות שנקבעה	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** לעניין המלצת המבקר לבחון את מודל התקצוב הקיים ובמידת הצורך לתקצב סעיף בצ"מ גדול יותר, המשרד מציין כי מבחינה תקציבית אין הבדל, היות וההתחייבות אשר מקבלות החברות בגין הפרויקט כוללת את סעיף הבצ"מ. הכללת הבצ"מ, כפי שמצוין בדוח, מאפשרת גמישות ניהולית לקידום הפרויקט. כמו כן, הודות לכך שהמשרד והחברות מבצעות מעקב שוטף מידי רבעון באמצעות חברות בקרה חיצוניות, קטנים הסיכונים, לחריגות תקציביות בפרויקט. השיטה המתוארת בדו"ח, במסגרתה נבדק מול קבלן הביצוע אילו תכולות חריגות התווספו לפרויקט ולאחר משא מתן נחתם איתו מסמך היעדר תביעה הדדי, קיימת גם בחברות תשתית אחרות. שיטה זו מכונה פאוושלי ויש אף מגדירים אותה כהליך פשרה על מנת להימנע מהליך משפטי שעלול להביא להוצאה גבוה יותר לפרויקט. **• נתיבי איילון בע"מ** החברה סבורה כי המסקנה המפורטת בדוח הביקורת לא נכונה ומבוססת על מידע לא רלוונטי.

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בהסכם עם הקבלן. משרד מבקר המדינה מציין כי יש יתרון להשגת המטרה של השארת גמישות ניהולית לחברות ומתן מענה לאירועים בלתי צפויים באמצעות תקצוב סעיף בצ"ם המותאם לסיכונים של הפרויקט הספציפי, מפני שכאמור לגבי סעיף הבצ"ם הוגדרו מנגנוני פיקוח ובקרה סדורים, שאינם קיימים ביתר סעיפי התקציב. זאת ועוד, שיטת העבודה הנוכחית מביאה לכך שהגמישות התקציבית הגבוהה יותר ניתנת בפרויקטים שבהם מתקבלת הנחה גדולה יותר במכרז, ואלה לא בהכרח הפרויקטים שבהם אי-הוודאות גדולה יותר ושבהם מוצדק להשאיר תקציב פנוי גדול יותר. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר ולמשרד התחבורה להתאים את ההתחייבויות לביצוע הפרויקטים בשים לב לתוצאות המכרזים, בפרט לנוכח הפערים המשמעותיים בין אומדני העלויות לבין תוצאות המכרזים. כמו כן מומלץ לבחון אם אכן קיים צורך במנגנון שיאפשר את הגדלת ההוצאה מעבר להסכם הקבלני, ואם כן - הרי שמומלץ ליישם מנגנון גמיש ומבוקר שיקצה לצורך כך סכומים המותאמים לרמת הסיכון המוערכת של הפרויקט, לדוגמה באמצעות תקצוב סעיף בצ"ם בהתאם לנדרש, סעיף שלגבי השימוש בו הוגדרו מנגנוני פיקוח ובקרה סדורים, או באמצעות תקצוב רזרבה ייעודית. עוד מומלץ שנת"א תמשיך לבחון את הפערים בין אומדניה לבין תוצאות המכרזים, ובכלל זה את שיטת קביעת האומדנים ואת מידת דיוקם.	על מנת לבדוק את סבירות אומדני RFT יש להשוות אותם להיקף קבלני סופי או צפי לגמר של הפרויקט (ככל וישנו). בנוסף, פרסום של אומדני RFT בדוח מבקר המדינה לפיהם תוקצב הפרויקט עלול לעודד קבלנים פעילים ופוטנציאלים להגיש תביעות כנגד החברה לתשלום חריגים. תשומת הלב, כי במסגרת מכרזי הביצוע, החברה עושה לרוב שימוש בשיטת הנחה ממחירון, דהיינו קבלת הצעות נמוכות יותר מהמחירון המבוסס על האומדן. בשל התחרות העזה בין הקבלנים, אכן מתקבלים לעתים שיעורי הנחה החורגים מהאומדן והחברה אף מקיימת שימוע לקבלן, מקום שוועדת המכרזים העליונה מוצאת בכך צורך, על מנת לוודא כי הוא מסוגל לעמוד בהתחייבויותיו. לצד האמור ובשים לב לכך שהחברה מקדמת פרויקטים רבים בתווך העירוני, עם גורמי סיכון רבים (התנגדות תושבים, סוחרים, הליכים משפטיים, וכן הוצאות בלתי צפויות מראש בשל תשתיות בשטח הביצוע שלא באו לידי ביטוי במסגרת הליך התיאום ההנדסי ובאיסוף המידע מהעירייה או חברות התשתית) נולד הצורך בתוספות לפי צרכי הפרויקט בפועל. הדבר ממחיש את היתרונות בשיטה של הנחה ממחירון לצד הותרת מרווח "בלתי צפוי מראש" לחברה להתמודדות עם הדברים שעולים תוך כדי ביצוע העבודות. כאמור, מדובר על מסקנה מוטעית ביסודה אשר ממליצה לבחון את תקציבי הפרויקט ביחס לתוצאות המכרז, בעוד שהמידע הקיים ברשותנו מצביע כי לרוב היקף הקבלני הסופי של הפרויקט הוא בקירוב לאומדן ה-RFT ואינו קרוב לתוצאות המכרז/חוזה מקורי. החברה עוקבת אחר תוצאות המכרזים בהשוואה לאומדנים ואף בחנה חלופות נוספות בשיטות המכרז כגון הנחה חציונית או מילוי כתב כמויות על ידי הקבלן. גם השיטה של כתב כמויות "פתוח" אינה חפה מקשיים והיא עלולה להביא לחריגה מאומדן, לקבלת כתבי כמויות שאינם מלאים (סעיפים שנותרו ריקים בשל טעות), תכסיסנות או תמחור לא סביר מצד הקבלן. מכל האמור מצאה החברה את השיטה של הנחה ממחירון כשיטה בעלת מירב היתרונות לחברה.

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
21	תקצוב פרויקטים	חטיבת הפרויקטים היזמיים בחברה, המנהלת את פרויקט הנתיבים המהירים, יזמה תהליך עבודה שבו אחת לתקופה היא בודקת עם הקבלן אילו תכולות התווספו לפרויקט ("חריגים"), ובמסגרת ההתחשבנות על הסעיפים האלה חותמת עם הקבלן על מסמך היעדר תביעות הדדי, לתקופה שמתחילת הפרויקט ועד לאותה נקודת הזמן. שיטת עבודה זו מקטינה את הסיכונים לפריצת התקציב לקראת סוף הפרויקט. מומלץ שמשרד התחבורה יבחן את היתרונות והחסרונות של תהליך עבודה זה וישקול למסד אותו בחברות התשתית האחרות.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** את המלצת המבקר על היתרונות והחסרונות של ההליך, יש לבחון כל מקרה לגופו - ולכן בטרם חותמת החברה על הסכם שכזה עליה לדווח לנציגי הגוף המוסמך.
22	הצמדת חוזים	מרבית ההרשאות שמקבלת החברה אינן מוצמדות למדדים כגון מדד הסלילה או מדד תשומות הבנייה, ועל כן גם ההסכמים של החברה עם קבלנים אינם מוצמדים, מה שיוצר עבורם סיכונים פיננסיים בניהול הפרויקטים, בעיקר בתקופות של עליות מחירים, כפי שאומנם קרה בשנת 2021 ,דבר אשר עלול לפגוע בסופו של דבר בקידום הפרויקטים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר ולמשרד התחבורה לשקול לכלול בהסכם שייחתם עם החברה סעיפים מתאימים בעניין ההתאמה למדדים בהתקשרויות החברה, כך שההרשאות הניתנות לחברה יכללו מנגנוני הצמדה, ובהתאם החברה תכלול סעיפים אלו בהתקשרויותיה עם קבלני הביצוע כמקובל בהוראות התכ"מ.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בהסכמי המסגרת העתידים להיחתם מול חברות הביצוע של משרד התחבורה, לרבות חברת נת"א, נכללים סעיפים לעניין התאמה למדדים בהתקשרויות. לפיכך, המלצת המבקר מקובלת ותיושם בלאו הכי. **• נתיבי איילון בע"מ** לדעת החברה, האמור בסעיף אינו מדויק. במסגרת הערכה תקופתית שמבצע משרד התחבורה על התקדמות הפרויקטים בחברה נכלל מדד המשקף עמידה של היקפי ביצוע בשנה הרלוונטית ביחס לתקציב המאושר - מדד "עמידה בתחזית תזרים מזומנים השנתי". על כן, חריגה של ביצוע ביתר או בחסר במהלך השנה ביחס לתזרים הצפוי בתכנית עבודה יגולם בציון של מדד כאמור.
23	לוחות הזמנים של הפרויקטים	משרד מבקר המדינה מציין כי דחייה של פרויקט מביאה במקרים רבים לעלויות נוספות לדוגמה ייתכן שהושקעו משאבים בתכנון פרויקט, אולם עקב דחייתו התכנון הופך ללא רלוונטי ויש להשקיע	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בפרויקטי תשתית עשויים להיות עדכוני לו"ז מסיבות אשר קשורות לניהול הפרויקט ומסיבות אחרות. לנתון זה עשויות להיות השלכות על החרגות בלו"ז הפרויקט. יחד עם זאת, המשרד ממשיך לציין

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משאבים חדשים בעדכון התכנון. זאת ועוד, שינוי הנתון של "מועד סיום הפרויקט", נתון שעקרונית אמור להיקבע בסיום שלב התכנון ולפני תחילת ביצוע הפרויקט ולהישאר קבוע במהלך חיי הפרויקט, מונע בדיקה אמינה של עמידת הפרויקטים בלוחות הזמנים ומקשה את סיווג הסיבות לדחיות בלוחות הזמנים ואת תהליכי הפקת הלקחים ושיפור התהליכים בחברה. לדוגמה, הדבר מטשטש את ההבחנה אם העיכובים נבעו מסיבות שאינן תלויות בחברה או מעיכוב בביצוע העבודות שבאחריות החברה. משרד מבקר המדינה ממליץ לנת"א ומת"ח לשפר את הפיקוח על העמידה בלוחות הזמנים ולפעול להגדרה ברורה ואחידה בדבר מועד סיום הפרויקט ולשימור המידע ההיסטורי על הפרויקטים. עוד מומלץ כי כל שינוי במועד סיום מתוכנן ילווה בתיעוד ובהסבר מתאימים. בדרך זו ניתן יהיה ללמוד על הסיבות לדחיות ולעיכובים בפרויקטים, והדבר יאפשר טיוב של הליכי הפקת הלקחים. כמו כן, נוכח התשובות של מת"ח ונת"א מומלץ כי בעת אישור הפרויקטים וקביעת עיתוי הוצאתם לפועל מת"ח וחברות התשתית יביאו בחשבון גם שיקולים הנוגעים לעומס העבודות באזור הפרויקט ולהיתכנות ביצוע הפרויקט גם בהתחשב בפרויקטים מקבילים המקודמים באותו אזור, כדי לייעל את תהליכי העבודה ולמנוע עלויות נוספות.	בכל הדוחות את הלו"ז המקורי בהתאם ל RFT -כמו כן, בכל שנה מחדש, קובע המשרד יחד עם חברות התשתית אבני דרך שנתיות בכל אחד מהפרויקטים, ועוקב אחר ביצועם בכל רבעון במהלך השנה. כל זאת על מנת להבטיח שאף אם היו עדכוני לו"ז במעלה הדרך, תעשנה כל הפעולות על מנת להביא לסיום הפרויקט בהקדם. **• נתיבי אילון בע"מ** בכל מקרה של עדכון לוחות הזמנים והצפי להשלמת העבודות, הדבר מבוצע בשיתוף פעולה ובשקיפות מלאה מול משרד התחבורה תוך הצגת הנימוקים לכך. בנוסף, גם מועד הסיום ההיסטורי מתועד ובהתאם לכך יכלה הביקורת לעמוד על היקף העדכונים לעומת הלו"ז המקורי. החברה סבורה, כי בהינתן שיש מספר פרויקטים המקודמים לעתים במקביל באותה רשות, הן של החברה (מהיר לעיר, אופנידן וכדומה) והן של חברות תשתית אחרות מטעם משרד התחבורה (נת"י, רכ"י, נת"א וחוצה ישראל), ומנגד העובדה כי מדובר באזור עבודה צפוף (פעמים רבות מרכזי הערים בגוש דן), יש צורך לאפשר עדכונים של הלו"ז לפי תיעדוף מצד המשרד והרשות המקומית.
24	כוח אדם במינהל התשתיות	קיים מחסור בעובדים במינהל התשתיות, ומועסקים בו שני מהנדסים כפי שעלה בביקורת הקודמת מ-2017 .באגף תקציבי פיתוח - האחראי בין היתר לבדיקת תוכניות העבודה של חברות התשתית, לתקצוב הפרויקטים ולמעקב אחר עמידתם בתקציב ובלוחות הזמנים - קיים תקן לשש משרות. עם זאת,	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** מצבת כוח האדם הכוללת של מנהל תשתיות עומדת על 65 תקנים. יצוין כי הנהלת המשרד הבכירה, עם כניסתה לתפקיד, אכן מצאה מנהל בתת איוש ובתת תכנון. לכן, הנהלת המשרד הנוכחית שמה דגש על חיזוק המנהל, הן בשדרה הניהולית והן בתוספת תקנים משמעותית.

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בפועל, נכון לנובמבר 2021 ,היו מאוישות שתי משרות, נוסף על מנהל האגף. באגף תשתיות - האחראי לבקרת החשבונות שמגישות חברות התשתית למת"ח ולאישור החשבונות - מועסקים מנהל אגף, שהוא גם המהנדס הראשי, ושני עובדים. המחסור בעובדים עלול לפגוע בתהליכי הפיקוח והבקרה על חברות התשתית ובהן נת"א. בשל היקפי התקציב הגבוהים שבאחריות מינהל התשתיות (שהסתכמו בכ-19.6 מיליארד ש"ח ב-2021 ובכ-20.9 מיליארד ש"ח ב-2020)ובשל החשיבות שבבקרה על ניצול התקציבים האלה, מומלץ כי מת"ח יבחן מהו תקן כוח האדם הדרוש למינהל תשתיות לצורך ביצוע משימותיו ויפעל לאיוש המשרות במינהל כנדרש.	בשנתיים האחרונות ידע במנהל תמורות בשדרה הניהולית אשר יצרה תחושה של חוסר ודאות, וזאת לצד השינויים והתמורות האחרונות בשוק העבודה, במיוחד בתפקידים מבוקשים כדוגמת הפרופסיות הייחודיות של עובדי מנהל תשתיות. יצוין כי בסיכום התקציבי האחרון תוגבר מנהל תשתיות בתוספת תקנים ובימים אלה המשרד עמל על השלמת איושם (8 משרות בהליכי מכרז) לצורך תגבור המנהל בביצוע המשימות החשובות עליהן הוא אמון. לסיכום, המלצת המבקר מקובלת על משרד התחבורה.
25	בקרות שמבצע מינהל התשתיות	עלה כי בדיקת העמידה בתחזית תזרים המזומנים מבוצעת על סך תקציב החברה, ולכן אי-דיוקים בתחזיות של תזרימי מזומנים ברמת הפרויקטים או הפעולות אינם מתגלים, שכן נתונים של תת-ביצוע בפעולות מסוימות מתקזזים עם חריגה בפעולות אחרות. מומלץ שמינהל התשתיות ישקול לבחון את עמידתן של חברות התשתית בתחזיות תזרים המזומנים ברמת הפרויקט (בפרט בפרויקטים הגדולים) ולא רק ברמת כלל החברה, וזאת כדי לתמרץ את החברות לשפר את יכולת התכנון שלהן.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** לעניין המלצת המבקר לבחון עמידתן של החברה בתחזיות תזרים ברמת הפרויקט ולא רק ברמת החברה, המשרד מבהיר כי יש להפריד בין 3 סוגי בדיקות שנעשות במנהל תשתיות כאשר לכל אחת מטרה אחרת: בדיקה ברמת פרויקט - בכל תזרים רב שנתי שמגישות החברות במהלך השנה, מבוצעת בדיקה והשוואה מול תזרימים קודמים על מנת לבחון שינויים בקצב התקדמות הפרויקט בחומש, וכל זאת על מנת לעמוד במסגרת התקציבית של כל פרויקט וכן לבחון השפעות לו"ז (שנמדדות כבר באבני הדרך השנתיות שמסוכמות בין המשרד לחברות ובפרויקטים שיצאו לביצוע קיים מדידה של לו"ז ותקציב גם ביחס לדוח RFT) על קצב הוצאת המזומן. בדיקה ברמת משרד – כאשר המטרה לדאוג לשמירה על המסגרת התקציבית השנתית שנקבעה למשרד בהתאם לסכום התקציבי. וכן ציון עמידה בדיוק תזרימים שנתי לכל חברה – כל חברה נמדדת באופן שנתי בין התזרים שהגישה לתזרים בפועל, בדיקה זו נעשית ברמת חברה ולא ברמת פרויקט בשל הקושי לחזות באופן מדויק

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			את הוצאת המזומן בכל פרויקט, וכן בשל כך שלא תמיד קיים קשר ישיר בין הוצאת המזומן המדויקת להתקדמות הפרויקט, למשל הוצאות הפקעה יכול שתדחנה לסוף חיי הפרויקט ויכול שתשולמנה במהלך חיי הפרויקט. כלומר, מנהל תשתיות במשרד התחבורה מקיים מעקב הן ברמת החברה והן ברמת הפרויקט ולא כאמור בדוח המבקר.
26	בקרות שמבצע מינהל התשתיות	מינהל התשתיות בוחן את עמידתו של הפרויקט בתקציב בהשוואה לעלות שנקבעה בדוח ה-RFT ולא בהשוואה לעלות שנקבעה במכרז. כלומר, גם אם עלות העבודות הקבלניות חורגת מהעלות שנקבעה במכרז, כל עוד אינה חורגת מהעלות שנקבעה בדוח ה-RFT ,יחושב ציון לחברה המשקף עמידה לכאורה בתקציב הפרויקט. מומלץ שמינהל התשתיות ישקול למדוד את עמידתן של נת"א ושל יתר חברות התשתית בתקציבי הפרויקטים גם באמצעות השוואה של עלות העבודות הקבלניות בפועל לעלות שנקבעה במכרז.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ראו מענה לליקוי 20 לעיל.
27	בקרות שמבצע מינהל התשתיות	בביקורת עלה כי בפרויקטים רב-שנתיים לא נבדקת עמידת החברה בתקציב הצפוי לביצוע באותה שנה בהתאם לפעולות המתוכננות, אלא נבחן האומדן של כלל הפרויקט עד לסיומו. בשיטת בדיקה זו, תיתכן חריגה בתקציב אשר תתברר רק בשלבים הסופיים של הפרויקט, ולמרות זאת תקבל החברה מדי שנה ציון גבוה במדד של עמידה בתקציב הפרויקט. מומלץ שמת"ח יבדוק גם את עמידת החברות בתקציב הצפוי לביצוע בפרויקטים באותה שנה בהתאם לפעולות המתוכננות.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ראו מענה לליקוי 20 לעיל.

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
28	בקרות שמבצע מינהל התשתיות	משרד מבקר המדינה את נתוני הבקרה של מינהל התשתיות ומצא 17 פרויקטים מתוך 24 פרויקטים שבהם לוחות הזמנים המקוריים לסיום הפרויקט שונו במשך הזמן; הבקרות אפוא אינן מציפות עיכובים בפרויקטים, שכן הביצוע בפועל הושווה ל"תאריך סיום מקורי" מעודכן. מומלץ שמת"ח וחברות הבקרה יבחנו את שיטת הבדיקה של עמידה בלוחות הזמנים וישפרו את הנתונים שנעשה בהם שימוש, כך שתתבצע בקרה גם על בסיס נתוני לוחות הזמנים שתכננו מלכתחילה.	• **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ראו מענה לליקוי 20 לעיל.
29	בקרות שמבצע מינהל התשתיות	במסגרת חישוב המדדים שמינהל התשתיות עוקב אחריהם, נתונים פרטניים לגבי השינויים בתקציב ובאומדן למשך הפרויקט אינם נאספים, וכך גם הסיבות לשינויים האלה אינן מתועדות (לדוגמה - אירועים אקסוגניים בלתי צפויים שלא בשליטת החברה, תוספות שהתבקשו על ידי מזמין הפרויקט, תפקוד לקוי של הקבלן, הסכמי פשרה שסוכמו עם הקבלן וכו'). הנתונים האלה אינם נשמרים גם במערכת המרכב"ה. אילו היו נשמרים, היו יכולים לשמש לניתוח הסיבות להגדלות בתקציבי הפרויקטים ולעיכובים בהם, הן במסגרת הבקרה השוטפת על ניהול הפרויקטים בחברות התשתית והן במסגרת הפקת לקחים והסקת מסקנות לגבי תפקוד החברות. משרד מבקר המדינה ממליץ למת"ח לשקול לשמור את הנתונים האלה ולהשתמש בהם במסגרת הבקרות על חברות התשתית.	• **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ראו מענה לליקוי 20 לעיל.
30	מערכות לניהול	אין במת"ח מערכת מידע אחת האוגרת נתונים היסטוריים על הפרויקטים, מתעדכנת באופן שוטף, מכילה את כלל הפרטים על כל הפרויקטים	• **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** עד לשנת 2019 השתמש מנהל תשתיות במערכת BI שסייע בניהול ובמעקב אחר הפרויקטים.

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	המידע על הפרויקטים	התחבורתיים ומאפשרת להציג את כלל הפרויקטים המנוהלים בכל אחת מחברות התשתית, לשלוף נתונים בחתכים שונים ולבצע בדיקות על עמידת הפרויקטים בלוחות הזמנים ובתקציב. בהיעדר מערכת כזו, אין למת"ח כלי בקרה מתאימים המאפשרים לו לעקוב באופן יעיל אחר התקדמות הפרויקטים. נוסף על כך, אין בידי מינהל התשתיות כלים המאפשרים לו לקבל תמונה כוללת של התקציב המועבר לחברה ולנתחו על בסיס פילוחים שונים. שיטות העבודה הקיימות - המבוססות על איסוף של מידע חלקי ממקורות שונים וריכוזם ידנית בקובצי אקסל - מועדות לטעויות, אינן מספקות מידע מלא על הפרויקטים ותמונת מצב כוללת של תפקוד החברות, ושימור הידע בהן אינו מיטבי. משרד מבקר המדינה ממליץ שמת"ח יגבש סטנדרטים אחידים לכל חברות התשתית בעניין המידע שהן אמורות לשמור על כל פרויקט ויקבע מתכונת אחידה בכל הקשור לדיווח לחברות הבקרה ולמשרד התחבורה ולממשקים עם מערכות שבשימוש מת"ח.	המערכת נזנחה אך המשרד מכיר בחשיבות בשימוש בה ולכן פועל לשפר ולהשמיש את המערכת, באמצעות המשאבים העומדים לרשותו.
31	מערכות לניהול המידע על הפרויקטים	בביקורת נמצא כי ריכוז במרכב"ה של כלל ההתחייבויות הנוגעות לפרויקט מסוים נעשה באופן ידני לפיכך גם באמצעות מערכת זו קשה לרכז נתונים ברמת הפרויקט - לדוגמה, מה סך התקציב שהועבר לחברה בגין פרויקט מסוים. יצוין כי גם במערכות של נת"א הקישור בין ההתחייבויות לפרויקטים אינו מיידי. זאת ועוד, כאשר גובה ההתחייבות משתנה במהלך תקופת ביצוע הפרויקט, הנתון של ההתחייבות מתעדכן אף הוא, ואי אפשר לשלוף מיידית את גובה ההתחייבות המקורית. נתון זה חיוני כדי לבחון שינויים שנעשו באומדן הפרויקט.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ראו מענה לליקוי 25 לעיל.

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לנוכח הבעיות שהועלו לעיל בנוגע לשימור המידע על הפרויקטים ולנגישותו ובנוגע לאי- השימוש במערכת BI שהוקמה בעקבות זיהוי צרכים של מינהל התשתיות - משרד מבקר המדינה ממליץ למת"ח לפעול לפיתוח מערכת לניהול ומעקב אחרי ביצוע פרויקטים. מערכת כזאת תרכז את כלל הנתונים הנדרשים לאורך חיי הפרויקטים, והנתונים בה יתעדכנו אוטומטית באמצעות ממשקים מקוונים למערכות של חברות התשתית, חברות הבקרה והמרכב"ה. מומלץ לוודא שהמערכת תכלול לפחות את המידע הבא לגבי כל פרויקט: אומדני תקציב ולוחות זמנים בשלבים השונים, סיבות לשינויים במועד סיום הפרויקט, נתונים כספיים על הפרויקט (בין היתר סך ההתחייבויות, סך התשלומים שבוצעו, תזרים המזומנים הצפוי לפי שנים, שינויי תקציב וסיבותיהם, ובין היתר סכומי פשרות ומהותם), סטטוס ביצוע הפרויקט ולוח הזמנים לסיומו.	
32	יעדים פיננסיים	הנתון הנוגע לעמידה בתקציב הפרויקטים היה בשנת 2018 100% בשלוש החברות; חברת הייעוץ המליצה במסמך גיבוש היעדים: "לאור תוצאות מקסימליות קבועות במדד העמידה בתקציבים, מומלץ לבחון חידוד של אופן החישוב של המדד". לאור המלצה זו ולנוכח הממצאים המצביעים על כך שכמעט אין חריגות תקציב בפרויקטים המנוהלים על ידי נת"א - משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות החברות הממשלתיות ולמת"ח לבחון את אופן החישוב של מדד העמידה בתקציב הפרויקטים נוסף על בחינת השיטה של תקצוב הפרויקטים.	**• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** המשרד מקבל את עמדת המבקר. בימים אלו מתבצעת בחינה לאופן חישוב המדד. **• רשות החברות הממשלתיות** מדד העמידה בתקציבי הפרויקטים מחושב על-ידי משרד התחבורה, והרשות מסתמכת, בין השאר, על נתון זה בעת קביעת יעדיה של החברה. כידוע, הרשות איננה הגוף המזמין של הפרויקטים השונים, איננה מתקצבת ואיננה קובעת את לוחות הזמנים של הפרויקטים. הרשות תבחן את ממצאי הבדיקה של משרד התחבורה לאור דוח הביקורת, וככל שהמדד יעודכן, הרשות תפעל לעדכן בהתאם את אופן חישוב מדד העמידה בתקציב הפרויקטים ואת שיטת התקצוב.

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
33	יעדים פיננסיים	רשות החברות הממשלתיות לא השלימה את תהליך קביעת היעדים מול החברה בהתאם למכתבה לחברה ולחוזר שפרסמה: הרשות לא נתנה מענה להסתייגויות שהעלתה החברה בעניין היעדים, ובהמשך לכך החברה קבעה לעצמה יעדים שנתיים של יחס הוצאות הנהלה וכלליות מסך הוצאות החברה, ואלה אושרו מדי שנה על ידי הדירקטוריון והרשות, ללא הכנה של תוכנית עסקית וללא מתווה ואבני דרך להתכנסות ליעדים ארוכי טווח. עם זאת, לדירקטוריון החברה לא הוצג היחס בפועל, אלא הובא מידע על עלויות המטה במסגרת הדוח התקופתי לשנת 2021. עוד עלה כי יחס הוצאות הנהלה וכלליות לשנת 2020 ו-2021 עמד על כ-5.5% ו-5% (בהתאמה), וזאת בהתאמה אל מול היעדים שנקבעו ושעמדו על 8.8% ל-2020 ו-7.9% ל-2021. משרד מבקר המדינה ממליץ כי רשות החברות הממשלתיות ונת"א ישלימו את התהליך של קביעת יעדים ארוכי טווח לחברה ואישורם וכי החברה תכין תוכנית הכוללת מתווה התכנסות ליעדים, בהתאם לחוזר יעדים פיננסיים.	**• נתיבי איילון בע"מ** במסגרת דיונים עם רשות החברות הממשלתיות על הסכם המסגרת של החברה עם המדינה, הוצג מתווה ראשוני של קביעת יעדי יעילות לחומש הקרוב (2022-2026) לפיו ישנה התכנסות ליעדים הפיננסיים בהתאם לחוזר רשות החברות הממשלתיות מנובמבר 2021. **• רשות החברות הממשלתיות** בשנת 2019 קיימה הרשות פיילוט מול 17 חברות ממשלתיות, ביניהן חברת נתיבי איילון, במסגרתו הוגדרו יעדים פיננסיים והתקיים שיח עם הדירקטוריון וההנהלה בנושא. החברות הממשלתיות חולקו לסגמנטים בהתאם לשני קריטריונים: מבנה ההכנסות והיקפי הנכסים שלהן. היעדים עבור כל סגמנט הוגדרו בהתאם למס' פרמטרים: נתוני העבר של החברות, בנצ'מרק עולמי ומתודולוגית דירוג של חברות האשראי, ככל והיה רלוונטי. היעדים נקבעו באופן רוחבי לכלל החברות שהשתייכו לאותו סגמנט, והיוו בסיס לשיח מול החברות, כאשר עבור חלקן נדרשו התאמות עקב מורכבותן הייחודית של החברות והאתגרים העומדים בפניהן. בהתייחס לנערת הביקורת כי הרשות לא השלימה את תהליך קביעת היעדים מול החברה, חשוב להדגיש כי חברת נתיבי איילון אימצה את היעדים הפיננסיים בדירקטוריון החברה כבר בשנת 2019. החברה הוגדרה תחת סגמנט זרועות ביצוע, ולאחר בחינת היעד שנקבע לסגמנט האמור, נמצא כי נדרש לבצע התאמות עבור החברה. לפיכך, בכל שנה, לאחר בחינה של תכנית העבודה של החברה, מוגדר לה יעד התייעלות (הוצאות הנהלה וכלליות/ סך ההוצאות) מאתגר לאותה שנה. יעד זה מהווה חלק ממודל תגמול בכירים לאותה שנה והחברה נמדדת על פיו בתום השנה. הרשות פועלת לטייב ולדייק מידי שנה את היעדים. דירקטוריון החברה אישר את יעדי החברה לשנת 2022 במהלך חודש ינואר 2022

חברת נתיבי איילון בע"מ -התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לאור הפקת לקחים מציוני החברה בשנים קודמות, אשר היו גבוהים באופן חריג, עלה חשש כי היעדים שנקבעו אינם מאתגרים דיים. על כן, נשלח למנכ"לית החברה מכתב ביום 8.3.2022 בו מפורטים השינויים שיש לבצע בקביעת היעדים באופן שיהיו מאתגרים יותר. היעדים המעודכנים אושרו בדירקטוריון החברה ביום 26.5.2022 התקופה המבוקרת אופיינה בחוסר יציבות תקציבית מחד ובצמיחה בהיקף הפרויקטים והמטלות של החברה מאידך, וכן ללא תכנית חומש סדורה לחברה, ולכן הרשות סברה כי לא נכון לקבוע בשלב זה תכנית התכנסות רב שנתית. תכנית החומש העדכנית של החברה, וטיוטת הסכם המסגרת עם החברה לשנים 2022-2026, מבוססים על תכנית התכנסות רב שנתית ביחס הוצאות הנהלה וכלליות מסך הוצאות החברה בהתאם לחוזר "יעדים פיננסיים" שפרסמה הרשות בנובמבר 2021. לאחר חתימת ההסכם יהיה ניתן לעגן את אותם המדדים אף במודל הבונוסים השנתי.
34	השוואה של עמידה ביעדים הפיננסיים בקרב חברות התשתית	מסתמן שיפור אצל נת"א בעמידה ביעדים שהציבה לה הממשלה וחל שיפור בציון הממוצע בו נוקדה החברה - מ-92 בשנת 2019 ל-95 בשנת 2021. יש לציין כי על פי תוצאות הבקרה של מינהל התשתיות, השונות בביצועים של חברות התשתית די קטנה. לגבי יעד היעילות הניהולית של רשות החברות הממשלתיות, ניתן להבחין בשונות גבוהה בין החברות, שבחלקה נובעת משונות בתחומי העיסוק שלהן. משרד מבקר המדינה ממליץ למת"ח ולרשות החברות הממשלתיות לבחון אם המדדים המחושבים משקפים בצורה מיטבית את פעילות החברות, ואם הם תורמים דיים לשיפור התנהלות החברות.	**• רשות החברות הממשלתיות** החברה הוגדרה תחת סגמנט זרועות ביצוע, ולאחר בחינת היעד שנקבע לסגמנט האמור, נמצא כי נדרש לבצע התאמות עבור החברה. לפיכך, בכל שנה, לאחר בחינה של תכנית העבודה של החברה, מוגדר לה יעד התייעלות (הוצאות הנהלה וכלליות/ סך ההוצאות) מאתגר לאותה שנה. יעד זה מהווה חלק ממודל תגמול בכירים לאותה שנה והחברה נמדדת על פיו בתום השנה. הרשות פועלת לטייב ולדייק מדי שנה את היעדים.

היבטים בפנסייה הצוברת ובשוק ההפצה הפנסיוני - ביקורת מעקב

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	חוסכים לא פעילים	בביקורת הקודמת נמצא כי כ-90% מהחוסכים הלא פעילים בחמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות שילמו דמי ניהול מרביים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה חלקית - בשנת 2021 כ-67% מהחוסכים הלא פעילים בחמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות אומנם שילמו דמי ניהול מרביים, אך שיעור החוסכים הלא פעילים ששילמו דמי ניהול מרביים בכלל השוק בשנת 2021 היה כ-56%. נמצא כי על אף ההסדרה של רשות שוק ההון בדבר איחוד חשבונות קיימים בקרנות פנסייה חדשות, עדיין היו קיימים בסוף שנת 2021 כ-1.6 מיליון חוסכים לא פעילים בחמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות. היתרה הצבורה של חוסכים אלה מסתכמת בכ-59.7 מיליארד ש"ח, ומרביתם משלמים עליה דמי ניהול מרביים המשקפים עלות עודפת של כ-67 - 99 מיליוני ש"ח, לעומת דמי הניהול הממוצעים מהצבירה. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות שוק ההון להמשיך ולעקוב אחר הרכב יתרות החוסכים הלא פעילים המשלמים דמי ניהול מרביים ולבחון כיצד ניתן לצמצם את סכומי היתרות.	
2	דמי הניהול שמשלמים פנסיונרים	בביקורת הקודמת נמצא כי בשנת 2015 שילמו כל הפנסיונרים בחמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות את שיעור דמי הניהול המרביים הקבועים בחוק. עוד נמצא כי המנגנון שהסדירה רשות שוק ההון לעדכון הקצבאות לעמיתים אינו משפיע על דמי הניהול שמשלמים עמיתים שכבר פרשו לגמלאות והחלו לקבל קצבה. לכן המליץ משרד מבקר המדינה בדוח הקודם לרשות שוק ההון לבחון בהקדם נקיטת צעדים נוספים כדי להפחית את דמי הניהול	

היבטים בפנסייה הצוברת ובשוק ההפצה הפנסיוני - ביקורת מעקב

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שמשלמים הפנסיונרים, ובכלל זה קביעת תקרת דמי ניהול נמוכה יותר לפנסיונרים, המשקפת את העלות האמיתית של ניהול תיק הפנסיונר. עוד הומלץ בדוח הקודם לרשות שוק ההון לעקוב אחר שיעור דמי הניהול שמשלמים עמיתים הפורשים לגמלאות, כדי לוודא שההסדרה היא אפקטיבית וגורמת להפחתת דמי הניהול. ביקורת המעקב העלתה כי בכל הנוגע לפורשים שיצאו לפנסיה החל מפברואר 2022 הליקוי תוקן באופן מלא אולם לא נמצא פתרון בכל הנוגע לעמיתים שפרשו טרם מועד זה. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות שוק ההון להמשיך ולבחון את נושא דמי הניהול ואם יש צעדים נוספים שניתן לנקוט גם לגבי פורשים שיצאו לגמלאות לפני פברואר 2022 ,שתיקון התקנות אינו חל עליהם.	
3	הליך תחרותי לבחירת קופת ברירת מחדל על ידי מעסיק או ארגון עובדים	בביקורת הקודמת ציין משרד מבקר המדינה כי אי-ההתאמה של קריטריון התשואה בהליך התחרותי לבחירת קופת ברירת מחדל על ידי מעסיק או ארגון עובדים לרמת הסיכון של תיק ההשקעות עלולה לגרום להשוואה לא נאותה בין הקופות בהליך התחרותי ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי תוקן במידה רבה. במסגרת ההליך השלישי קבעה רשות שוק ההון כי בהליך תחרותי הכולל קריטריון של תשואת קופת הגמל יהיה ניתן להוסיף לצדו גם את הקריטריון של "מדד שארפ ריבית חסרת סיכון", שמבטא את סיכון תיק ההשקעות אך הרשות לא חייבה הוספת קריטריון זה. מומלץ שיקבע כי ככל שיעשה על ידי המעסיק שימוש בקריטריון התשואה בבחירת קופת הגמל, יעשה גם	

היבטים בפנסייה הצוברת ובשוק ההפצה הפנסיוני - ביקורת מעקב

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שימוש בקריטריון המבטא את סיכון תיק ההשקעות על מנת שההשוואה בין הקופות תהא מיטבית.	
4	שוק ההפצה הפנסיוני- מבנה הבעלות בענף	בדוח הקודם העלה משרד מבקר המדינה כי בביקורות שביצע אגף שוק ההון בקרב בעלי רישיון (סוכני ביטוח וסוכנויות ביטוח) לבחינת דרך פעולתם בשיווק מוצרים פנסיוניים ועמידתם בהוראות הדין, נמצא כי לחברת האם קיימת השפעה מהותית על פעילות סוכנות ההסדר בכלל ועל פעילות השיווק הפנסיוני בפרט. הדבר מביא לפגיעה באיכות השיווק הפנסיוני הניתן ללקוחות, המתבטאת בהפרות שונות של הוראות הדין ובהטעיית הלקוח כדי שיבחר במוצרי חברת האם, ולעיתים אף לפגיעה בזכויות המבוטח ולהרעה בתנאיו. משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם לרשות שוק ההון לבחון בהקדם את מבנה הבעלות של סוכנויות הביטוח וההסדר. כמו כן הומלץ בדוח הקודם לרשות שוק ההון לשקול בין היתר קביעת הוראות שיכללו מגבלות מתאימות בעניין הפצת מוצרי חברת האם באמצעות סוכנויות בבעלות של גופים מוסדיים, באופן שיובטח טיפול מקצועי ובלתי תלוי במהלך השיווק הפנסיוני ללקוחות. ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי תוקן במידה מועטה. רשות שוק ההון אמנם בחנה את מבנה הבעלות של סוכנויות הביטוח וההסדר, אך לא קבעה הוראות הכוללות מגבלות מתאימות בעניין הפצת מוצרי חברת האם באמצעות סוכנות בבעלות של גוף מוסדי.	
5	הטיה בשיווק פנסיוני	בדוח הקודם צוין כי מודל התגמול של סוכני הביטוח, הכולל פרסים והטבות ששוויים יכול להגיע לעיתים לעשרות אלפי ש"ח, נוסף על העמלות הכספיות שהסוכנים זכאים להן,	

היבטים בפנסייה הצוברת ובשוק ההפצה הפנסיוני - ביקורת מעקב

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	עקב מודל התגמול לסוכנים	עלול להטות את הסוכן לשווק מוצר מסוים ולא מוצר אחר, וכי המשך קיומו של מודל תגמול זו עשוי לגרום להטיה ולעירוב שיקולים זרים בהפצת החיסכון הפנסיוני, דבר המתנגש עם חובות הנאמנות והאמון הקבועות בחוק. משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם לרשות שוק ההון להסדיר כללים ברורים למתן תמריצים כלכליים בשיטת התגמול של סוכני הביטוח, כדי למזער את השפעת השיקולים הזרים וההטיות שעשויים להיווצר בהפצת מוצרי החיסכון הפנסיוני. ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי לא תוקן. הרשות לא הסדירה כללים ברורים למתן תמריצים כלכליים בשיטת התגמול של סוכני הביטוח שיש בהם כדי למזער את השפעתם של שיקולים זרים בנוגע להפצת חיסכון פנסיוני ללקוח. מומלץ כי רשות שוק ההון תקבע כללים ברורים למתן תמריצים כלכליים בשיטת התגמול של סוכני הביטוח שיש בהם כדי למזער את השפעתם של שיקולים זרים בנוגע להפצת חיסכון פנסיוני ללקוח.	
6	שוק ההפצה הפנסיוני- מסמך ההנמקה	בביקורת הקודמת נמצא כי השימוש במסמך ההנמקה ככלי עבודה עיקרי בידי בעל הרישיון יצר מראית עין של דאגה לאינטרס הלקוח, אך בפועל לא הבטיח שהמוצר הפנסיוני הנבחר הוא אומנם המוצר הפנסיוני המתאים ביותר ללקוח, בהתאם לסעיף 12 לחוק הייעוץ והשיווק הפנסיוני, ולפיכך אינו פותר את בעיית ניגוד העניינים המובנה של סוכן הביטוח. עוד נמצא כי נוכח רמת האוריינות הפיננסית הנמוכה של האוכלוסייה בישראל, הרחבת השימוש בגילוי נאות במסמך ההנמקה אינה אפקטיבית להגנה על ציבור החוסכים. לאור זאת כתב	

היבטים בפנסייה הצוברת ובשוק ההפצה הפנסיוני - ביקורת מעקב

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משרד מבקר המדינה לרשות שוק ההון כי עליה לבחון עוד דרכים להתמודד עם ניגודי העניינים ולא להסתפק רק בגילוי הנאות או בביקורת של הגוף המוסדי על יישומו.ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי תוקן במידה מועטה. רשות שוק ההון ביצעה תיקונים למסמך ההנמקה, המתבטאים בהרחבת הגילוי הנאות לגבי השיקולים שהנחו את בעל הרישיון במתן ההמלצה, אך, כפי שצוין בדוח הקודם, אין בכך די כדי לפתור את בעיית ניגוד העניינים המובנה שבה מצוי סוכן הביטוח. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות שוק ההון להשלים את הבחינה של מסמך ההנמקה ולהתאימו לצרכים המשתנים ולהתפתחויות הטכנולוגיות שחלו בשנים האחרונות, וכן לבחון דרכים וכלים נוספים כדי להתמודד עם ניגודי העניינים בפעילותם של סוכני הביטוח ולמזער את השפעתם של שיקולים שאינם ענייניים ומקצועיים בפעילותם של סוכני הביטוח מול הלקוחות.	
7	היקף שוק הייעוץ הפנסיוני	בביקורת הקודמת נמצא כי הייעוץ הפנסיוני לא התפתח בשנים 2010 - 2014, הן במערכת הבנקאית והן מחוצה לה. שיעור בעלי הרישיון לייעוץ פנסיוני מכלל בעלי הרישיון לשירותי ייעוץ ותיווך במוצרי ביטוח וחיסכון פנסיוני היה כ-9% בלבד בשנת 2014, והייתה ירידה במספר הכולל של בעלי הרישיון לייעוץ פנסיוני. לאור זאת העיר משרד מבקר המדינה בדוח הקודם כי לגבי מרבית האוכלוסייה קיים חשש להיעדר ייעוץ פנסיוני אובייקטיבי הבוחן את צורכי המבוטח. בביקורת המעקב עולה כי התיקון לא תוקן: 1. שוק הייעוץ הפנסיוני האובייקטיבי נמצא בירידה בשנים האחרונות, הן במערכת הבנקאית והן מחוצה לה. מספר	

היבטים בפנסייה הצוברת ובשוק ההפצה הפנסיוני - ביקורת מעקב

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בעלי הרישיון לייעוץ פנסיוני ירד מ-922 בעלי רישיון בשנת 2015 ל-479 בעלי רישיון בשנת 2020 (ירידה של כ-48%). כמו כן חלה ירידה בשיעורם של בעלי הרישיון לייעוץ פנסיוני מסך בעלי רישיון יחידים בשוק ההפצה הפנסיוני - מ- 8.2% בשנת 2015 ל-4% בשנת 2020. 2. עוד עלה בביקורת המעקב כי מספר סניפי הבנקים ברחבי הארץ שבהם פעלו יועצים פנסיוניים פחת מ-551 בשנת 2015 ל-257 בשנת 2020. הדבר מקשה על כלל האוכלוסייה, ובפרט על אוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה, הזקוקות לייעוץ פנסיוני, לקבל ייעוץ כזה. מומלץ כי רשות שוק ההון תבחן את הדרכים להגדלת שוק הייעוץ הפנסיוני לכלל האוכלוסייה, כדי שכלל הציבור יוכל לקבל ייעוץ אובייקטיבי שיקל עליו בבחירת המוצר הפנסיוני המתאים ביותר עבורו מבין מגוון המוצרים הפנסיוניים הקיימים ומבין כלל הגופים המוסדיים הפועלים בשוק.	
8	שוק ההפצה הפנסיוני- פעילות רשות שוק ההון לפיתוח השוק	בביקורת הקודמת נמצא כי התוצאה של מודל עמלת ההפצה היא שהייעוץ הפנסיוני הבנקאי מתרכז רק בתחומי קופות הגמל וקרנות ההשתלמות ולא באפיק של קרנות פנסייה חדשות. עוד נמצא בביקורת הקודמת כי הייעוץ הפנסיוני מחוץ למערכת הבנקאית אינו אטרקטיבי לקהל רחב של לקוחות, ובפרט לחוסכים בשנות החיסכון הראשונות, אשר התיק הפנסיוני שלהם הוא ללא צבירה ניכרת. בהתאם לכך צוין בדוח הקודם כי מודל עמלת ההפצה בשוק הייעוץ הפנסיוני אינו אפקטיבי לגבי סוגים שונים של מוצרים, ובכלל זה למוצר הפנסיוני המרכזי - קרן הפנסייה החדשה, ואינו מאפשר את פיתוחו של שוק ייעוץ פנסיוני תחרותי ואובייקטיבי. כמו כן צוין בדוח הקודם כי	**• רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון** לעניין העובדה כי הייעוץ הבנקאי מתרכז בתחומי קופות הגמל וקרנות ההשתלמות נסב את תשומת הלב לכך שלפי הוראות החוק, הייעוץ הבנקאי מחויב לתת ייעוץ לחוסך על כלל מוצרי החיסכון הפנסיוני לרבות קופות ביטוח וקרנות פנסיה. בנוסף נציין כי עניין שינוי מודל עמלות ההפצה דורש תיקון חקיקה.

היבטים בפנסייה הצוברת ובשוק ההפצה הפנסיוני - ביקורת מעקב

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		רשות שוק ההון פרסמה כמה טיוטות לתיקון החוק, ובטיוטה מיוני 2014 הוצע לשנות את מבנה העמלות. בהתאם לכך המליץ משרד מבקר המדינה לרשות שוק ההון להמשיך ולפעול לפיתוחו ולשכלולו של שוק ייעוץ פנסיוני תחרותי ואובייקטיבי - בין היתר על ידי בחינת מודל התמחור לייעוץ פנסיוני בראייה כוללת של הכדאיות לכלל השחקנים בשוק.ביקורת המעקב העלתה כי הייעוץ הבנקאי עדיין מתרכז בתחומי קופות הגמל וקרנות ההשתלמות, כפי שניתן לראות בדוח הממונה לשנת 2020, ולפיו חלקן של קרנות הפנסייה בנכסים שניתן לגביהם ייעוץ ללקוחות התאגידים הבנקאיים היה רק כ-14% מסך הנכסים בשנת 2020. עוד עלה בביקורת המעקב כי מודל עמלת ההפצה הנוכחי בשוק הייעוץ הפנסיוני לא השתנה ועדיין אינו אפקטיבי לגבי סוגים שונים של מוצרים, ובכלל זה לקרן הפנסייה החדשה, ואינו מאפשר את פיתוחו של שוק ייעוץ פנסיוני תחרותי ואובייקטיבי.	
9	שוק ההפצה הפנסיוני-ייעוץ באמצעים דיגיטליים	מומלץ לרשות שוק ההון להמשיך ולפעול כדי לפתח ולשכלל את שוק הייעוץ הפנסיוני, ובכלל זה לקדם אסדרה שתאפשר מתן ייעוץ פנסיוני באופן דיגיטלי, מתקדם ונוח ולבחון את מודל התמחור לייעוץ פנסיוני בראייה כוללת של הכדאיות לכלל השחקנים בשוק.	
10	תדירות מתן ייעוץ או שיווק פנסיוני	מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בכל הגופים שנבדקו (כולם מהמגזר הציבורי), פרט לרכבת ישראל, העובד אינו מקבל ייעוץ פנסיוני במהלך תקופת עבודתו, שבה עשויים לחול שינויים במצבו האישי או המשפחתי, וכי	**• נציבות שירות המדינה** ביום 1.5.2022 יצא מתווה חדש ומעודכן בדבר החזר בגין ייעוץ פנסיוני/ייעוץ מס לקראת פרישה.

היבטים בפנסייה הצוברת ובשוק ההפצה הפנסיוני - ביקורת מעקב

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	במהלך חיי העובד	בחלק מן הגופים העובד מופנה לסוכן ביטוח פנסיוני או משווק פנסיוני, דבר שעלול לגרום להטיה אפשרית במוצרי הביטוח שהעובד מקבל. עוד עולה כי במועד פרישת העובד לגמלאות, 7 מ-12 הגופים שנבדקו מעודדים ייעוץ פנסיוני או ייעוץ מס לקראת פרישה, באמצעות השתתפות בעלות הייעוץ. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות שוק ההון לבחון דרכים להגביר את תדירות הייעוץ הפנסיוני הניתן לעובדים, באופן תקופתי, ובפרט בנקודות זמן מרכזיות כגון במועד תחילת העבודה, בעת שחלים שינויים במצבו האישי או המשפחתי של העובד, ובמועד פרישתו לגמלאות, כדי להבטיח את התאמת הביטוח הפנסיוני וייעודו לצורכי העובד ולמצות את זכויותיו. בנוסף ממליץ משרד מבקר המדינה לנציבות שירות המדינה ולמנכ"לי הגופים השונים לגבש נוהל להפניית עובדים לייעוץ פנסיוני באופן תקופתי.	**• המשרד לביטחון הפנים** תדירות ייעוץ הפנסיוני הניתן לעובדים הוא תלוי מדיניות של נציבות שירות המדינה ונקבע על ידם. **• חברת נמל אשדוד בע"מ** חברת נמל אשדוד פועלת בהתאם לחוק ומאפשרת לעובדים לבחור את המסלול הפנסיוני ואיננה מתערבת בשיקולי העובד. מ"מ מנכ"ל החברה ביקש לבחון את האפשרויות העומדות בפני החברה למתן ייעוץ / העברת מידע לעובדים בכל הקשור לייעוץ פנסיוני בהתאם להוראות הדין ולהסכמים החלים על חברת הנמל. **• חברת נמל חיפה בע"מ** החברה בחנה את המלצת משרד מבקר המדינה לגבש נוהל להפניית עובדים לייעוץ פנסיוני והחליטה כי בשל היבטים כספיים, משפטיים והעובדה כי חנ"ח נמצאת בשלב האחרון של תהליך ההפרטה, אין מקום לשינוי בנושא זה. **• משרד האנרגיה** המשרד נותן החזר בגין ייעוץ פנסיוני לעובדי מדינה פעילים המבוטחים בפנסיה צוברת וזאת בהתאם להנחיית החשב הכללי ואגף הגמלאות בנצ"מ (מיום 1 במאי 2022): "החזר בגין ייעוץ פנסיוני/ייעוץ מס לקראת פרישה מתווה חדש". יצוין כי החוזר הופץ לכל עובדי המשרד. כמו כן, חצי שנה לפני שעובד פורש מוצג לו החוזר כחלק מהסבר על התהליך הפרישה. **• משרד החינוך** המשרד (כמו כל משרדי הממשלה כפי שמעיד הדוח שצרפת) לא מספק ייעוץ פנסיוני לעובדים.

היבטים בפנסייה הצוברת ובשוק ההפצה הפנסיוני - ביקורת מעקב

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			נושא ייעוץ פנסיוני מוסדר על ידי נציבות שירות המדינה, לעובדים לקראת פרישה בלבד (חוזר נשם 21.7.2019). בתאריך 1.5.2022 פורסמו הנחיות מעודכנות, כך שמעתה ניתן לאשר השתתפות המשרד בעלות ייעוץ פנסיוני, גם לעובד פעיל לאחר 5 שנות ותק בשירות המדינה, בהתאם לכך, משרד החינוך נערך ליישום חוזר חשוב זה, אשר יוכל לסייע לעובדי המשרד למיצוי מיטבי של המסלול הפנסיוני המתאים ביותר עבורם, ולתכנן את עתידם הפנסיוני בדרך הטובה והמקצועית ביותר. **• משרד המשפטים** בחודש מאי האחרון יצא מסמך מנציבות שירות המדינה המאשר לשלם לעובדים החזר עד תקרה מסויימת לייעוץ פנסיוני וייעוץ פרישה בתנאים מסויימים. עד אז, אגף המשכורות במשרד פרסמו מספר פעמים לעובדים את הצורך לשים לב להפרשות השוטפות, לדמי הניהול ולבדיקה עקבית של הנתונים. מנהלת תחום פנסיה באגף משכורות במסגרת ההרצאות שלה הן פרונטאלית ביחידות השונות והן בזום לכלל עובדי המשרד, הדגישה את הצורך להתייעץ ולעקוב. **• משרד הפנים** בעת קליטת עובד חדש, העובד נדרש לבחור במוצר פנסיוני. לעניין מתן ייעוץ פנסיוני- אגף משאבי אנוש אינו רשאי לתת ייעוץ אך מסייע לעובד (במידת הצורך) באיתור אנשי הקשר של החברות המבטחות (עפ"י בקשתו) מתוך רשימה שהתקבלה מאגף בכיר פרישה וגמלאות בנש"מ. בכל מקרה משרד הפנים מיידע את העובד כי גם לאחר שבחר בגוף פנסיוני אחד הוא רשאי לשנות את החלטתו ולעבור לגוף פנסיוני אחר.

היבטים בפנסייה הצוברת ובשוק ההפצה הפנסיוני - ביקורת מעקב

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			כמו כן, הנספחים הפנסיוניים שהעובד המציא עוד בטרם תחילת עבודתו, מועברים ליח' השכר לאישור ובדיקת אחוזי ההפרשות, תקינות מספרי הקופות בשוק ההון ובמל"מ. לאחרונה, המשרד פעל לקבלת תקן ייעודי לנושא הפנסיה וקיבל אישור ליצירת משרה חדשה (מרכז בכיר - פנסיה) באגף השכר ונבחרה עובדת במכרז למשרה. אין ספק שאיוש משרה זו יסייע לעובדי המשרד למצות את זכויותיהם הפנסיוניות. **• נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ** החברה אישרה להתקשר עם יועץ פנסיוני לצורך הפניית עובדים ליעוץ פנסיוני לטובת התאמת תנאי הביטוח והמסלול הפנסיוני בנקודות זמן מרכזיות לאורך תקופת עבודתם בחברה (כגון: במועד תחילת העבודה, בעת שינויים במצב האישי או המשפחתי ובמועד פרישה לגמלאות). עד סוף שנת 2022 תחל החברה בתהליך איתור היועץ.
11	שוק הפצה הפנסיוני- בחינת אפקטיביות האכיפה	בביקורת הקודמת נמצא כי האכיפה שביצעה רשות שוק ההון הייתה אכיפה מינהלית בלבד, באמצעות הטלת עיצומים כספיים על בעלי רישיון ועל הגופים המוסדיים, וכי בוצעו גם שלילות רישיון בהתאם לסוגי ההפרות. עוד נמצא כי לא נמצא תיעוד לקיומה של עבודת מטה ברשות שוק ההון לבחינת אפקטיביות האכיפה של סעיפי חוק הייעוץ והשיווק הפנסיוני. משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם לרשות שוק ההון לבחון באופן שוטף את אפקטיביות האכיפה ולתקן את הסדרי האכיפה הקיימים ככל שיידרש. ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי לא תוקן. רשות שוק ההון לא ביצעה עבודת מטה לבחינת	**• רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון** לצורך פעילות עבודת מטה כאמור בהמלצה זאת במקביל לפעולות האכיפה ברשות, יש לגייס כוח אדם מתאים ובכמות מספקת.

היבטים בפנסייה הצוברת ובשוק ההפצה הפנסיוני - ביקורת מעקב

מספר	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		אפקטיביות האכיפה המבוצעת על ידה מעבר לבחינת מספר פניות הציבור לרשות שוק ההון. מומלץ כי הרשות תבצע עבודת מטה שתבחן את אפקטיביות האכיפה במשך השנים האחרונות, בייחוד לאור הליקויים שהתגלו בביקורות שביצעה הרשות בשנים האחרונות בתחום הביטוח הפנסיוני.	

אספקת מי שתייה בשעת חירום

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	הקמת מערכת שליטה ובקרה למצבי משבר ולשעת חירום	במועד סיום הביקורת, דצמבר 2021, מערכת שו"ב ארצית של משק המים טרם הוטמעה על ידי רשות המים. נמצא כי במועד סיום הביקורת דצמבר 2021 אין ברשות המים תמונת מצב ארצית כוללת המרכזת את הנתונים בכלל משק המים, ובכלל זה הליקויים המרכזיים שנמצאו בביקורות שנעשות על ספקי המים השונים והרשויות המקומיות המתואגדות, התרגילים שבוצעו והפקת הלקחים מהם וכו'. בהיעדר מערכת שנותנת תמונת מצב כאמור נפגעת היכולת להסיק מסקנות רוחביות על כלל משק המים, לקבוע סדרי עדיפויות ולקבל החלטות על בסיס מידע מלא, והדבר עלול לפגוע אף ביכולת לנהל את אירועי החירום במשק המים. עלה כי גיליונות האקסל שבידי רשות המים אינם יכולים לשמש פתרון ביניים מספק עד להקמת מערכת שו"ב מרכזית. בגיליונות אלה אין מידע מהותי שנדרש לקבלת החלטות בשעת חירום. למשל, בגיליונות האקסל לא מצוינים דגשים שניתנו בביקורות והליקויים העיקריים שנמצאו בהן ולא מצוין בהם אם הליקויים תוקנו. כמו כן, בגיליונות האמורים אין מידע על מצבן של הרשויות המקומיות שהן ספקיות מים, במועצות אזוריות ובוועדים מקומיים שהם ספקי מים, אין מידע על מפעלים חיוניים ועל ספקי מים אחרים כגון מתקני התפלה. בגיליונות אלה גם אין מידע חיוני הנדרש לצורך התאוששות ושיקום תשתיות המים, כגון מידע על ריתוק קבלנים לתיקון תשתיות מים בשעת חירום. מידע זה חיוני כדי לקבוע סדרי עדיפויות בהקצאת המשאבים בשעת חירום. מומלץ כי רשות המים תפעל לסיום התקנת מערכת שו"ב, חיבורה והטמעתה בקרב כל הגורמים הרלוונטיים במשק	**• הרשות הממשלתית למים ולביוב** לדרישת רח"ל, רשות המים לא הקימה מערכת שו"ב (שו"ב) עצמאית, אלא התחברה והטמיעה את מערכת שליטה ובקרה עורף לאומי אזרחי (שוע"ל). רשות המים הינה מהמשרדים החלוצים בהתחברות והטמעה של מערכת השוע"ל, שמקנה כלי עבודה טובים יותר, בתאום עם רח"ל ופיקוד העורף. יתירה מכך, הרשות מטמיעה מערכת שו"ב על בסיס השוע"ל בכל ספקי המים המרכזיים (מתקני התפלה, חברת מקורות, תאגידי מים וביוב, מרחבי הרשות ומרכז הפעלה ארצי).

אספקת מי שתייה בשעת חירום

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המים. עד שתושלם הטמעת המערכת כאמור, מומלץ כי רשות המים תבחן דרכים לריכוז המידע בקבצים ממוחשבים באופן שייתן תמונת מצב מלאה ועדכנית על מוכנות משק המים לשעת חירום ועל מצבם ומאפייניהם של כל אחד מספקי המים. הדבר חשוב, בפרט, מכיוון שבשעת חירום נדרש לשקף את תמונת המצב לגורמים רבים כמו ממשלת ישראל, משרד הביטחון, משרד האנרגייה, רח"ל ופקע"ר.	
2	הקמת מערכת שליטה ובקרה למצבי משבר ולשעת חירום	מומלץ כי רשות המים תנקוט את הצעדים הנדרשים כדי לוודא כי ספקי המים יגבירו את פעילותם לעידוד התושבים לאגור מנת מים בבתים ותבחן את פעולותיהם בנושא במסגרת הביקורות שהיא מבצעת. עוד מומלץ כי רשות המים תבדוק מפעם לפעם את מודעות הציבור לצורך לאגור מים לשעת חירום, בין היתר באמצעות סקר על פיו יהא ניתן להעריך את מספרם ושיעורם של התושבים במדינת ישראל הערוכים לימים הראשונים של אירוע חירום. כמו כן מומלץ שהרשות תעודד את אגירת המים בבתים באמצעות פעילות הסברה שתבצע בעצמה ובשיתוף עם פקע"ר. עוד מומלץ כי נוכח ההערכה בדבר אי קיום ההנחיה לאגירת מים בבתי התושבים ונוכח העובדה כי אין בידי רשות המים נתונים ולפיהם מתבצעת אגירה כנדרש בבתי התושבים ונוכח הספק המתעורר עקב כך, אם אכן קיימת אפשרות מעשית למימוש חלופה זו, רשות המים, פקע"ר ורח"ל יבחנו את אופן מתן המענה לאספקת מים בשעות הראשונות שלאחר התרחשות אירוע חירום.	**• הרשות הממשלתית למים ולביוב** הרשות סבורה שיש מקום להעלאת המודעות לעניין אגירת מים לשעת חירום ותחדד את הצורך בפרסום הנחיות והסברים לכך בעת "זמן יקר" (חשש להסלמה ביטחונית או מזג אויר קיצוני).

אספקת מי שתייה בשעת חירום

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
3	הקמת מערכת שליטה ובקרה למצבי משבר ולשעת חירום	מאחר שנתוני הרשות בעניין מספר התושבים שעליה להיערך בעצמה לספק להם מים בשעת חירום נקבעו לפני כ-17 שנה, מומלץ כי הרשות תבחן שהמעטפת המעודכנת אכן נותנת מענה להיקף האוכלוסייה העדכני ובמידת הצורך אף תגדיל את היקף העתודה, זאת לנוכח הגידול הניכר שחל באוכלוסייה בשנים אלה.	**• הרשות הממשלתית למים ולביוב** כל ספקי המים נדרשים ונערכים לקיים מענה מלא לאספקת מים לשעת חירום. העתודה נועדה לתת מענה משלים למערכים של ספקי המים, במקרים של תקלות נקודתיות. לצד הגידול באוכלוסיה, גם מעטפת המענה שנותנים הספקים והסיוע ההדדי ביניהם הורחבו, כך שלא נדרש עדכון של היקף העתודה.
4	הקמת מערכת שליטה ובקרה למצבי משבר ולשעת חירום	מומלץ כי משרד האנרגייה, משרד המשפטים, משרד הכלכלה ורשות המים, יפעלו בהתאם לתוצאות בחינת השאלה האם יש לרשות המים סמכות להנחות את מפעלי הבקבוקים ורשתות המרכולים ולהורות להם לבצע את הפעולות הנדרשות לשם אסדרה, אספקה וחלוקה של בקבוקי מים בשעת חירום. כמו כן, מומלץ כי מועצת רשות המים תפעל להשלים התקנת הכללים, בכפוף לבחינה האמורה. לצד זאת, מומלץ שרשות המים תעגן בהסכמים בכתב עם המפעלים והמרכולים את חובתם בעניין.	**• הרשות הממשלתית למים ולביוב** הנושא מטופל במסגרת טיוטת הכללים וכן בהמשך השיח עם אגף תקציבים כדי לאפשר יצירת התקשרויות ומקורות כספיים למימושן. **• משרד האנרגיה** נושא ההסכמים עם מפעלי הבקבוקים והמרכולים הוא באחריות רשות המים. נושא ההסכמים של הרשות מול יצרני המים ורשתות השיווק אמור להיפתר במסגרת כללי המים. **• משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט-כלכלי)** האחריות על קידום הסוגיה האמורה אינה מונחת לפתחו של המשרד, אלא לפתחם של המשרדים המקצועיים. ככל שהמשרדים המקצועיים יניחו לפתחו של משרד המשפטים שאלות משפטיות הכרוכות בסוגיה האמורה, המשרד יסייע בליבון שאלות אלו.
5	הקמת מערכת שליטה ובקרה למצבי משבר ולשעת חירום	נוכח חשיבות הקמת המערכת המבצעית, מומלץ כי רשות המים וחברת מקורות ימשיכו לקדם את ביצוע הפרויקט ויבחנו הקדמת הפעלת המערכת כמבצעית.	**• הרשות הממשלתית למים ולביוב** רשות המים עוקבת אחר תהליכי ההקמה כדי להבטיח את הקמתה של המערכת.

אספקת מי שתייה בשעת חירום

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
6	הקמת מערכת שליטה ובקרה למצבי משבר ולשעת חירום	מומלץ שרשות המים תשלים את הליך האסדרה של הסיוע לאוכלוסיית תל"מ.	**• הרשות הממשלתית למים ולביוב** הטיפול באוכלוסיות תל"מ היא באחריות הרשויות המקומיות. הנושא מוסדר כבר כיום בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ובהוראות הממונה על התאגידים.
7	הקמת מערכת שליטה ובקרה למצבי משבר ולשעת חירום	במועד סיום הביקורת, דצמבר 2021, מערכת שו"ב ארצית של משק המים טרם הוטמעה על ידי רשות המים. נמצא כי במועד סיום הביקורת דצמבר 2021 אין ברשות המים תמונת מצב ארצית כוללת המרכזת את הנתונים בכלל משק המים, ובכלל זה הליקויים המרכזיים שנמצאו בביקורות שנעשות על ספקי המים השונים והרשויות המקומיות המתואגדות, התרגילים שבוצעו והפקת הלקחים מהם וכו'. בהיעדר מערכת שנותנת תמונת מצב כאמור נפגעת היכולת להסיק מסקנות רוחביות על כלל משק המים, לקבוע סדרי עדיפויות ולקבל החלטות על בסיס מידע מלא, והדבר עלול לפגוע אף ביכולת לנהל את אירועי החירום במשק המים. עלה כי גיליונות האקסל שבידי רשות המים אינם יכולים לשמש פתרון ביניים מספק עד להקמת מערכת שו"ב מרכזית. בגיליונות אלה אין מידע מהותי שנדרש לקבלת החלטות בשעת חירום. למשל, בגיליונות האקסל לא מצוינים דגשים שניתנו בביקורות והליקויים העיקריים שנמצאו בהן ולא מצוין בהם אם הליקויים תוקנו. כמו כן, בגיליונות האמורים אין מידע על מצבן של הרשויות המקומיות שהן ספקיות מים, במועצות אזוריות ובוועדים מקומיים שהם ספקי מים, אין מידע על מפעלים חיוניים ועל ספקי מים אחרים כגון מתקני התפלה. בגיליונות אלה גם אין מידע חיוני הנדרש לצורך התאוששות ושיקום תשתיות המים, כגון מידע על	**• הרשות הממשלתית למים ולביוב** ההמלצה מקובלת. הרשות תפעל לשימת דגש מיוחד בבקרה ובתרגול של רשויות מקומיות קטנות בעלות דרוג סוציו-אקונומי נמוך וספקי מים שעוצמת הפגיעה לפי תרחיש הייחוס לרע"ד שלהם גבוהה. **• משרד הביטחון** פיקוד העורף (פקע"ר) מוסמך על-פי חוק לעסוק ב"התגוננות אזרחית", וככלל אינו מוסמך לעסוק בתחום המל"ח, אלא באישור שר הביטחון, ולצורך הצלת נפש ורכוש בלבד. בהתאם להמלצות ועדת מזרחי, חלק מסמכויות רח"ל יעברו לפקע"ר אשר יהיה הגוף האופרטיבי בתחום המל"ח, ויעסוק בתחום זה ברמה המבצעית-אופרטיבית. אחריות זו כוללת גם את התפקיד לסייע לרשויות המקומיות להיערך לשעת חירום ולממש את אחריותן בכל הנוגע לאספקת שירותים ומוצרים חיוניים לאזרח, בתיאום עם משרדי הממשלה. מובן, כי אין באימוץ המלצות ועדת מזרחי כדי להעביר את האחריות המוטלת על משרדי הממשלה הרלבנטיים בתחום המל"ח לפיקוד העורף. יישום חלק מהמלצות ועדת מזרחי מחייב תיקון חקיקה או שינוי של החלטות ממשלה. רק חלק מההמלצות ניתנות ליישום ללא תיקון חקיקה, וזאת מכוח הנחיה ספציפית של שר הביטחון לפיה פקע"ר יוכל סייע לרשויות המקומיות בתחום המל"ח והרציפות התפקודית לשם הצלת נפש ורכוש.

אספקת מי שתייה בשעת חירום

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ריתוק קבלנים לתיקון תשתיות מים בשעת חירום. מידע זה חיוני כדי לקבוע סדרי עדיפויות בהקצאת המשאבים בשעת חירום. מומלץ כי במסגרת ההנחיה של רשות המים ורח"ל והביקורות שהן עושות יושם דגש על הרשויות המקומיות המתואגדות הממוקמות באזורים בעלי עצימות גבוהה לרעידות אדמה וכן על הרשויות המקומיות המתואגדות הקטנות, שהדירוג הכלכלי-חברתי שלהן נמוך. כמו כן, על משרד הפנים, רשות המים ורח"ל לפעול לשיפור מוכנות היערכותן של רשויות מקומיות אלה לאספקת מים בשעת חירום.	בהתאם לאמור, במסגרת סיועו לרשויות המקומיות בהיערכות לשעת חירום, פיקוד העורף מאמן ומתרגל את הרשויות המקומיות ע"פ מחזוריות תלת שנתית בתחום המוכנות לחירום. בנוסף, פיקוד העורף מכין את הרשויות לביקורות וכן לוקח חלק בביקורות עצמן המבוצעות אחת ל- 3 שנים על ידי רח"ל. אימוני הרשויות מתבצעים לאחר תהליך אבחון המובל ע"י מחוז פיקוד העורף בשיתוף משרדי הממשלה ברמה המחוזית, ביניהם גם בתחום המים. יצוין, כי בתאום עם רשות המים, בחלק מהרשויות אף מבוצע תרגול פיזי של פתיחת תחנות חלוקת מים. אימונים אלה מאפשרים לרשות לבחון את תכניותיה לפריסת התחנות וכן את מימושן הלכה למעשה. רשות המים אחראית לתרגול מקצועי של תאגידי המים ותאגידי מים וביוב במכלול הנדסה ברשויות המקומיות. פיקוד העורף ישמח לסייע לרשות המים בבניית אימון ייעודי לתאגידי המים לנוכח ניסיונו בהובלת אימוני הרשויות המקומיות. בנוסף, מומלץ כי רשות המים תקים גוף ייעודי שיאמן את מכלולי הרשויות המקומיות בתחום באופן קבוע ומחזורי.
8	הקמת מערכת שליטה ובקרה למצבי משבר ולשעת חירום	מומלץ כי רשות המים, פיקוד העורף ורח"ל יפעלו לביצוע הדרכות ותרגולים משותפים לתאגידי המים ולרשויות המקומיות המתואגדות באותן תאגידים, זאת לשם טיוב רמת המוכנות לחירום בראי האזרח, ובפרט ברשויות מקומיות מתואגדות שרמת מוכנותן אינן מיטבית, כגון חדרה והרשויות המקומיות המתואגדות בתאגיד "סובב שפרעם".	**• הרשות הממשלתית למים ולביוב** לפי נתוני הדוח, 94% מהתאגידים ערוכים במידה טובה עד טובה מאוד לחירום. ברשויות בהן פועל תאגיד מים וביוב, התפקיד העיקרי של הרשות המקומית הינו לניהול כולל של אירוע חירום, ובהקשר של אספקת מים - לספק שירותים משלימים (טיפול באוכלוסיות מיוחדות, הסברה ודוברות וכיו"ב). רשות המים תמשיך לקדם, בשיתוף עם פיקוד העורף ורח"ל, ביצוע הדרכות ותרגולים משותפים לתאגידי המים ולרשויות המקומיות המתואגדות.

אספקת מי שתייה בשעת חירום

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
9	הקמת מערכת שליטה ובקרה למצבי משבר ולשעת חירום	מומלץ כי רשות המים תיתן עדיפות לביצוע ביקורות חוזרות ברשויות החייבות בהתאגדות ושטרם התאגדו, ובפרט ברשויות הממוקמות באזורים מועדים לסיכון גבוה יחסית לרעידת אדמה, ושלא נערכה בהן ביקורת; או שנערכה בהן ביקורת והן נמצאו לא ערוכות. מיקוד ביקורות כאמור נחוץ על מנת לוודא כי רשויות אלה יהיו ערוכות לספק מים לתושביהן בשעת חירום.	**• הרשות הממשלתית למים ולביוב** רשויות שטרם התאגדו מפירות חוק. החלטתן האמורה מקשה מאוד על האפשרות להבטיח את היערכותן לחירום. הרשות פועלת גם בעניינן, אך הפתרון הוא בהצטרפותן לתאגיד מים וביוב, נושא שרשות המים אכן מקדמת.
10	הקמת מערכת שליטה ובקרה למצבי משבר ולשעת חירום	מומלץ כי רשות המים תבחן הצורך במינוי ממונה לחרום ייעודי לתחום המים והביוב בכלל הרשויות המקומיות החייבות בתיאגוד שלא התאגדו.	**• הרשות הממשלתית למים ולביוב** רשויות שטרם התאגדו מפירות חוק. החלטתן האמורה מקשה מאוד על האפשרות להבטיח את היערכותן לחירום. הרשות פועלת גם בעניינן, אך הפתרון הוא בהצטרפותן לתאגיד מים וביוב, נושא שרשות המים אכן מקדמת.
11	הקמת מערכת שליטה ובקרה למצבי משבר ולשעת חירום	מומלץ כי מועצות אזוריות קטנות יפעלו להקמת שיתופי פעולה שיאפשרו להן לנצל יתרונות לגודל כדי לשפר את מידת מוכנותן לחירום. על כל המועצות האזוריות שאינן ערוכות לאספקת מים בשעת חירום (המועצות האיזוריות מרחבים, מגילות ים המלח, חוף אשקלון, זבולון, מבואות חרמון, מעלה יוסף, אל קאסום, חוף הכרמל) לפעול לעמידה בדרישות, למען תושביהן. על רשות המים להמשיך להנחות את המועצות האזוריות, לפקח עליהן ולהוביל תהליך של שיפור בהיערכותן לאספקת מים בשעת חירום.	**• הרשות הממשלתית למים ולביוב** לפי נתוני הדוח, למעלה מ-85% מהתושבים במגזר הכפרי מתגוררים במועצות אזוריות שערוכות בצורה טובה עד טובה מאוד לאספקת מים בחירום. הרשות תמשיך להנחות את המועצות האזוריות, לפקח עליהן ולהוביל תהליך של שיפור בהיערכותן לאספקת מים בשעת חירום.

אספקת מי שתייה בשעת חירום

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
12	הקמת מערכת שליטה ובקרה למצבי משבר ולשעת חירום	מומלץ שמועצת רשות המים תשלים גיבוש אסדרה בכללים המתייחסים בין היתר לגורמים האחראיים, להנחיות ולבקרה והאכיפה במגזר הכפרי.	**• הרשות הממשלתית למים ולביוב** הרשות פועלת להשלמת התקנת הכללים.
13	הקמת מערכת שליטה ובקרה למצבי משבר ולשעת חירום	במועד סיום הביקורת, דצמבר 2021, מערכת שו"ב ארצית של משק המים טרם הוטמעה על ידי רשות המים. נמצא כי במועד סיום הביקורת דצמבר 2021 אין ברשות המים תמונת מצב ארצית כוללת המרכזת את הנתונים בכלל משק המים, ובכלל זה הליקויים המרכזיים שנמצאו בביקורות שנעשות על ספקי המים השונים והרשויות המקומיות המתואגדות, התרגילים שבוצעו והפקת הלקחים מהם וכו'. בהיעדר מערכת שנותנת תמונת מצב כאמור נפגעת היכולת להסיק מסקנות רוחביות על כלל משק המים, לקבוע סדרי עדיפויות ולקבל החלטות על בסיס מידע מלא, והדבר עלול לפגוע אף ביכולת לנהל את אירועי החירום במשק המים. עלה כי גיליונות האקסל שבידי רשות המים אינם יכולים לשמש פתרון ביניים מספק עד להקמת מערכת שו"ב מרכזית. בגיליונות אלה אין מידע מהותי שנדרש לקבלת החלטות בשעת חירום. למשל, בגיליונות האקסל לא מצוינים דגשים שניתנו בביקורות והליקויים העיקריים שנמצאו בהן ולא מצוין בהם אם הליקויים תוקנו. כמו כן, בגיליונות האמורים אין מידע על מצבן של הרשויות המקומיות שהן ספקיות מים, במועצות אזוריות ובוועדים מקומיים שהם ספקי מים, אין מידע על מפעלים חיוניים ועל ספקי מים אחרים כגון מתקני התפלה. בגיליונות אלה גם אין מידע חיוני הנדרש לצורך התאוששות ושיקום תשתיות המים, כגון מידע על ריתוק קבלנים לתיקון תשתיות מים בשעת חירום. מידע	**• הרשות הממשלתית למים ולביוב** תמונת המצב המוצגת אינה נכונה. לפי הנתונים שבדוח, 94% מהתאגידים ערוכים במידה טובה עד טובה מאוד לחירום, ולמעלה מ-85% מהתושבים במגזר הכפרי מתגוררים במועצות אזוריות שערוכות בצורה טובה עד טובה מאוד לאספקת מים בחירום. **• משרד הביטחון** על פי המלצות ועדת מזרחי, האחריות האופרטיבית של פיקוד העורף בתחום המל"ח כוללת סיוע לרשויות המקומיות להיערך לשעת חירום ולממש את אחריותן בכל הנוגע לאספקת שירותים ומוצרים חיוניים לאזרח, בתיאום עם משרדי הממשלה. לא נכללו בהמלצות סמכויות אופרטיביות כופות של פיקוד העורף כלפי אוכלוסייה אזרחית או גופים אזרחיים. מכל מקום יוזכר, כי מימוש חלק מהמלצות הועדה לעניין אחריות זו מחייב תיקון חקיקה. **• משרד הביטחון – צה"ל** פיקוד העורף פועל במסגרת האחריות שהוטלה עליו בחוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951 (חוק הג"א) ובהחלטות הממשלה. חוק הג"א מסמיך את פקע"ר, בכובעו כשירות הג"א, לעסוק ב"התגוננות אזרחית". צמד מילים זה מוגדר בחוק הג"א כ"אמצעים הנקוטים לשם התגוננות מפני כל התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסיה האזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת,..". הסמכויות שניתנו לפקע"ר בחוק נועדו למימוש אחריותו זו.

אספקת מי שתייה בשעת חירום

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		זה חיוני כדי לקבוע סדרי עדיפויות בהקצאת המשאבים בשעת חירום. מומלץ כי רשות המים פקע"ר ורח"ל יגבשו תכנית כוללת לשיפור מוכנותן של הרשויות המקומיות שמידת היערכותן אינה טובה ויפעלו למימושה.	אין לפקע"ר אחריות או סמכות לעסוק בהכנת רשויות מקומיות, מפעלים או האוכלוסייה בכללותה לאירוע חירום אזרחי.
14	הקמת מערכת שליטה ובקרה למצבי משבר ולשעת חירום	על משרד הבריאות לפעול לכך כי יתבצע איגום כנדרש בכלל בתי החולים ובפרט בבתי החולים הממשלתיים, שהם בבעלות המדינה ובאחריותו. מצופה כי משרד הבריאות ישמש דוגמה לבתי החולים הלא-ממשלתיים ויקפיד על קיום הנהלים שהוא עצמו קבע. על בתי החולים שאין להם איגום מספיק כמפורט לעיל, לפעול להקמת מאגרי המים הנדרשים. בייחוד בבתי החולים שבהם שיעור האיגום קטן אף ממחצית האיגום הנדרש ובהם חמישה בתי חולים פרטיים. על משרד הבריאות לפעול במסגרת סמכויותיו על מנת לאכוף על בתי החולים שאין בהם איגום מים מספיק לפעול להקמת מאגרי המים כנדרש ובהתאם לאסדרה שקבע משרד הבריאות בהקשר איגום המים.	**• משרד הבריאות** דוח הביקורת מציג בין היתר פערים קיימים במוסדות רפואה, בתחום אספקת מי שתיה (צריכה) בחירום. המשרד רואה חשיבות רבה במוכנות בחירום של מוסדות הרפואה. על מנת להבטיח רציפות תפקודית והיערכות למצב של שיבוש באספקת מים והמיגון לאספקת המים לבתי החולים בעת חירום -בתרחיש של רעידת אדמה, המשרד נערך לצמצום הפערים הקיימים במוסדות הרפואה. לצורך כך נדרשים תקציבים ייעודיים ולפתרונות הנדסיים מורכבים. האומדן הנדרש להשלמת הפערים הנדרשים, מוערך בעלות של למעלה מ- 83 מלש"ח (כולל מיגון). המשרד יפעל להכנת תכנית רב-שנתית לצמצום הפערים ולפקח על יישומה ויפנה אל משרד האוצר בבקשה לתקצוב מתאים. חטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים תפעל יחד עם המרכזים הרפואיים בצמצום הפערים בהתאם לתכנית הרב שנתית העתידית של משרד הבריאות.
15	הקמת מערכת שליטה ובקרה למצבי משבר ולשעת חירום	על משרד הבריאות למגן כנדרש את מאגרי המים ב-54% מבתי החולים הממשלתיים, שהם בבעלות המדינה ובאחריותו. על בתי חולים שאינם ממוגנים כנדרש (ובהם: שער מנשה, אסף הרופא, פלימן, שוהם פרדס חנה, אברבאנל, לב השרון, באר יעקב, ובתי חולים פרטיים	**• משרד הבריאות** דוח הביקורת מציג בין היתר פערים קיימים במוסדות רפואה, בתחום אספקת מי שתיה (צריכה) בחירום. המשרד רואה חשיבות רבה במוכנות בחירום של מוסדות הרפואה.

אספקת מי שתייה בשעת חירום

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שמאגריהם אינם ממוגנים) לפעול למיגונם של מאגרי המים כנדרש, כדי להבטיח את המשך אספקת המים ב-72 השעות הראשונות שלאחר רעידת האדמה ואת תפקודם של בתי החולים גם בשעת חירום. על משרד הבריאות לפעול במסגרת סמכויותיו על מנת לאכוף על בתי החולים שמאגרי המים בהם אינם ממוגנים את החובה לפעול למיגונם כנדרש, ובמיוחד על בתי החולים הממוקמים באזורים העלולים להיפגע בצורה חמורה, בעת התרחשותה של רעידת אדמה. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות להכין, בשיתוף עם בתי החולים שמאגרי המים שלהם אינם ממוגנים, תוכנית רב-שנתית לצמצום הפערים בתחום חיוני זה ולפקח על יישומה.	על מנת להבטיח רציפות תפקודית והיערכות למצב של שיבוש באספקת מים לבתי החולים בעת חירום -בתרחיש של רעידת אדמה. המשרד נערך לצמצום הפערים הקיימים במוסדות הרפואה. לצורך כך נדרשים תקציבים ייעודיים ולפתרונות הנדסיים מורכבים. האומדן הנדרש להשלמת הפערים הנדרשים, מוערך בעלות של למעלה מ- 83 מלש"ח (כולל מיגון) משרד הבריאות יפעל להכנת תכנית רב-שנתית לצמצום הפערים ולפקח על יישומה ויפנה אל משרד האוצר בבקשה לתקצוב מתאים.
16	הקמת מערכת שליטה ובקרה למצבי משבר ולשעת חירום	מומלץ כי רשות המים תשקול דרכים לנהל ולעדכן את המידע בדבר הקבלנים הנותנים שירות חיוני לתאגידים בשעת חירום, ובפרט בדבר קבלנים אשר הביקורות של רשות המים העלו שהם אמורים לתת שירות לכמה ספקי מים.	**• הרשות הממשלתית למים ולביוב** נושא המפעלים החיוניים וריתוק קבלים נמצא בסמכות משרד העבודה. יצויין כי בכל בקרה שמבוצעת ע"י הרשות מתקיים הליך הסדרה של נושא הקבלנים ובחינה פרטנית כי אכן הקבלן נותן מענה לספק המים ואינו "מקיים הסכם כפול".
17	הקמת מערכת שליטה ובקרה למצבי משבר ולשעת חירום	נוכח היכולות של מקורות, כספק המים הגדול במדינה, לסייע לספקים שיתקשו לספק מים לתושבים בשעת חירום, ונוכח האפשרות שהיא תתבקש לעשות כן בנסיבות מיוחדות, משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המים לשקול לקדם את עניין הסיוע של מקורות לספקים בשעת חירום אם היא תידרש לסייע כאמור, את העברת המידע הנדרש לה לצורך הסיוע, ואת דרכי המימון של הסיוע, מבעוד מועד.	**• הרשות הממשלתית למים ולביוב** לעמדתה המקצועית של הרשות – אין צורך בהעברת המידע האמור. אחריותה של מקורות בענין אספקת מים בחירום, היא בהעמדת עמדות למילוי מכליות מים שיביא ספק המים. מקורות לא אמורה לטפל במערכות המים של הספקים, לא להחליף את הספקים בהפעלת המערכות, לא לספק מים במישרין למפעלים חיוניים שבאחריות הספקים ולא לבצע כל פעולה הנוגעת למערכות מים שאינן שלה.

אספקת מי שתייה בשעת חירום

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
18	הקמת מערכת שליטה ובקרה למצבי משבר ולשעת חירום	משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים, כמאסדר של השלטון המקומי, משרד הביטחון, פיקוד העורף, משרד הכלכלה ורשות המים יפעלו לקידום אסדרה של היערכות הרשויות המקומיות והמפעלים החיוניים לאירועי חירום אזרחיים כמו רעידת אדמה, ובכלל זה לאסדרת אמצעים מתאימים, שיאפשרו לאכוף על רשויות מקומיות ומפעלים חיוניים שאינן נערכים כנדרש לאספקת מים בשעת חירום, את חובתן לעניין ההיערכות הנדרשת.	**• הרשות הממשלתית למים ולביוב** ההמלצה מקובלת. **• משרד הביטחון -רשות החירום הלאומית (רח"ל)** על פי המלצות ועדת מזרחי, האחריות האופרטיבית של פיקוד העורף בתחום המל"ח כוללת סיוע לרשויות המקומיות להיערך לשעת חירום ולממש את אחריותן בכל הנוגע לאספקת שירותים ומוצרים חיוניים לאזרח, בתיאום עם משרדי הממשלה. לא נכללו בהמלצות סמכויות אופרטיביות כופות של פיקוד העורף כלפי אוכלוסייה אזרחית או גופים אזרחיים. מכל מקום יוזכר, כי מימוש חלק מהמלצות הועדה לעניין אחריות זו מחייב תיקון חקיקה.
19	הקמת מערכת שליטה ובקרה למצבי משבר ולשעת חירום	מומלץ כי משרד האנרגיה ורשות המים ישלימו אסדרה של גיבוש כללי ביטחון מים כפי שנקבע בחוק המים.	**• הרשות הממשלתית למים ולביוב** רשות המים פועלת להשלמת התקנת הכללים. **• משרד האנרגיה** תהליך האסדרה של כללי המים הוא באחריות רשות המים. הליך השימוע הציבורי לכללי המים הסתיים, נדרש אישור משרד המשפטים. צפי לאישור כללי המים ע"י מועצת המים סוף 2022.
20	הקמת מערכת שליטה ובקרה למצבי משבר ולשעת חירום	משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האנרגיה ולרשות המים לפעול בשיתוף פעולה כדי לקדם את הליכי האסדרה של חלוקת הסמכויות ביניהם זאת על מנת לקדם את היערכותו של משק המים למצב חירום ואת תפקודו בפועל במצב זה.	**• הרשות הממשלתית למים ולביוב** הרשות פועלת לקידום תיקון חוק המים. **• משרד האנרגיה** משרד האנרגיה פעל בשנים האחרונות בנושא הגדרת הסמכויות והאחריות להערכות משק המים לחירום.

אספקת מי שתייה בשעת חירום

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			נכון להיום טרם התקבלה החלטת מדיניות בנושא ע"י שרת האנרגיה ולאחר תקופת הבחירות יקודם הטיפול בנושא.