

דוח מבקר המדינה | חשון התשפ"ג | נובמבר 2022



משרד האוצר

מינהל הרכב הממשלתי



מינהל הרכב הממשלתי

רקע

מינהל הרכב הממשלתי (מינהל הרכב או המינהל) הוא יחידה בחטיבת נכסים, רכש ולוגיסטיקה שבאגף החשב הכללי במשרד האוצר (החשכ"ל). תפקידו לספק שירותי רכב לכלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם. תקציב מינהל הרכב מבוסס על השתתפות תקציבית שמועברת למינהל ממשרדי הממשלה ומיועדת לארבעה סוגי הוצאות: לרכישת כלי רכב; לתחזוקת רכבים; לביטוח; ולתקורה למימון ההוצאות המנהליות של המינהל. בהתאם לדוחות הכספיים של המינהל, בשנת 2021 עמדו הוצאות המינהל על 178 מיליון ש"ח. כמו-כן, בהתאם לדוחות אלה, צי הרכב הממשלתי במשרדי הממשלה מנה כ-5,100 כלי רכב, שבהם מורשים לנהוג כ-12,000 נהגים. ההחלטה על הצמדת רכב לבעלי תפקידים במשרד ממשלתי מתקבלת על ידי ועדת ההצמדות, שבראשה עומד החשב הכללי או מי מטעמו¹.

1 חברי הוועדה הם אלה: סגן בכיר לחשכ"ל, מנהל חטיבת נכסים ולוגיסטיקה (ממלא מקום היו"ר); סגן בכיר לחשכ"ל, מנהל חטיבת שכר ותנאי שירות; מנהל מינהל הרכב הממשלתי; סגן הממונה על התקציבים או נציגו.



נתוני מפתח

226 מיליוני ש"ח הממוצע השנתי של הוצאות מינהל הרכב בשנים 2011 - 2021, בהתאם לדוחות הכספיים	40% מכלי הרכב הפעילים חורגים בגילם ממודל גיל הרכבים שקבע המינהל (יותר מ- 2,000 רכבים מתוך כ- 5,200 רכבים פעילים) ²	יותר מ-500 מיליוני ש"ח פוטנציאל הכנסה חד-פעמית שיכול להיווצר ממעבר של צי רכבי הנוסעים לשיטת הליסינג. מקורות סכום זה הם מכירת צי רכבי הנוסעים של המדינה, העברת כספי קרן החידוש שנצברו בגנים לאוצר המדינה וצמצום כריות הביטחון שבחברת ענבל חברה לביטוח בע"מ	כ-6 מיליוני ש"ח אומדן משרד מבקר המדינה לחיסכון הכספי השנתי הפוטנציאלי שבין שיטת מינהל הרכב לחלופת הליסינג, הנובע משיפור ברמת השירות והקטנת גיל הרכבים ³
3 קציני בטיחות רכב בלבד אחראים על כ-4,500 כלי רכב המשמשים כ-12,000 נהגים ובכללם כ-480 אוטובוסים ורכבי משא כבדים ובינוניים. בשנים 2018 - 2021 המינהל לא ביצע ביקורות שנתיות בתחומי הבטיחות והתקינה	371 מלש"ח הפער הלא מוסבר, נכון לינואר 2022, שבין ההון הקיים בקרן החידוש ⁴ (בהתאם לדוחות הכספיים) להתחייבויות הקרן כלפי משרדי הממשלה (בהתאם לנתוני מערכת מרכב"ה)	2.6 ו-2.9 (מתוך 5) התחומים שבהם שביעות הרצון של המשרדים היא הנמוכה ביותר, בהתאם לשאלון שביעות רצון ששלח משרד מבקר המדינה. ציונים אלה ניתנו על משך הזמן לקבלת המענה מועדת ההצמדות, ועל השקיפות והבהירות של ההתחשבות התקציבית (בהתאמה)	246,000 ש"ח סך הקנסות בגין דוחות תנועה שניתנו לרכבים ממשלתיים ולא הוסבו לנהגים שביצעו את העבירות, אלא שולמו על ידי משרדי הממשלה (בשנים 2019 - 2021)

2 בהתאם לנתוני מערכת מרכב"ה (מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה) נכון לינואר 2022, למינהל הרכב יש כ-5,200 כלי רכב פעילים, מהם כ-1,000 רכבי שירות בתי הסוהר אשר נרכשים ונמכרים על ידי המינהל, אך אינם מתוחזקים על ידו.

3 בהתבסס על הנחה שמרנית לפיה הגיל הממוצע של רכבי המינהל היוו שניים, ולא 5 שנים (ממוצע גיל רכבי הנוסעים הפעילים, נכון לינואר 2022).

4 קרן החידוש הוקמה ע"י החשכ"ל בשנת 2011, ומטרתה לצבור כספים שהתקבלו ממשרדי הממשלה לפני הרכישה בפועל של הרכבים ולרכוש ולחדש רכבים מכספים הנמצאים מחוץ לתקציב. סכום החיוב השנתי שווה לכ-25% משווי הרכב בניכוי ערך הגרט לתום ארבע שנים ממועד רכישתו.



פעולות הביקורת

בחוודשים אפריל 2021 - ינואר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את אופן ניהולו והפעלתו של צי הרכב הממשלתי. עיקר הבדיקה נעשתה במינהל הרכב שבאגף החשכ"ל. בדיקות השלמה נעשו בחברת ענבל, במינהל הדיור הממשלתי שבאגף החשכ"ל, באגף התקציבים במשרד האוצר (אג"ת) וברשות הארצית לכבאות והצלה. במסגרת הבדיקה נשלחו שאלונים ל-35 משרדי ממשלה שונים.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



זמן המתנה לדיון בוועדת ההצמדות - ועדת ההצמדות ממונה על ידי שר האוצר, ותפקידה לדון בתקנים להצמדת רכבים לבעלי תפקידים במשרדי הממשלה ולאשרם. בשנים 2018 - 2021 נדונו בוועדה כ-450 בקשות בממוצע בכל שנה ומספר ימי ההמתנה לדיון בבקשות נמצא במגמת עלייה והגיע ל-56 ימים בממוצע בשנת 2021. 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.



השוואה בין הוצאות המדינה בגין תשלום החזקת רכב לעובדי המדינה לבין עלות הרכבים במינהל הרכב - ועדת ההצמדות אינה מבצעת השוואה בין עלות מתן רכבים צמודים לעובדי המדינה לעומת החלופה של תשלום עלות החזקת הרכב בשכר העובדים. זאת אף שבכל רמת שירות, ובפרט ברמות השירות הגבוהות (ג' וד'), קיימים כמה סוגי רכבים שעלותם החודשית נמוכה מעלות תשלום רכיב השכר בגין החזקת רכב ביותר מ-1,000 ש"ח לחודש.



גיל רכבי המינהל - צי הרכבים של מינהל הרכב מיושן ברובו. ישנם יותר מ-2,000 רכבים (כ-40% מכלי הרכב הפעילים), שיש להחליפם כדי שגיל הרכבים יעמוד במודל גיל הרכבים הרצוי שקבע המינהל. ממוצע גיל כלל רכבי המינהל, נכון לינואר 2022, שש שנים (ממוצע גיל רכבי הנוסעים הוא חמש שנים⁵). נוסף על כך, יש כ-200 רכבים שגילם נמוך אך הנסועה שלהם גדולה יותר מ-200,000 ק"מ.



רכבים חשמליים - צי רכבי הנוסעים הפעיל של מינהל הרכב מושתת על רכבים מזהמים, ו-75% מרכבי הנוסעים אינם היברידיים או חשמליים. כמו כן, במשרדי הממשלה מותקנות רק שש עמדות טעינה לרכבים חשמליים דבר המקשה לעמוד ביעדים שנקבעו בהחלטות הממשלה בדבר מעבר מלא לרכבים חשמליים משנת 2025.



5 במידה ותחלופת רכבי הנוסעים הייתה מתבצעת בהתאם למודל החלפת הרכב של מינהל הרכב, בכל 4 שנים, הגיל הממוצע של רכבי הנוסעים היה עומד על שנתיים ולא על 5 שנים הממוצע בפועל.



בטיחות - משנת 2018, מינהל הרכב לא ביצע ביקורות בתחום הבטיחות במשרדי הממשלה, לא תיחקר תאונות דרכים שבוצעו ברכבי המינהל, לא גבה השתתפות עצמית מהנהגים לגבי נזק שנגרם מנהיגה רשלנית וכן לא בדק תלונות שהתקבלו בגין נהיגה חריגה ברכבי המינהל. במועד סיום הביקורת היו מועסקים במינהל הרכב שלושה קציני בטיחות, והמינהל לא מינה 9 קציני רכב כאמור בהנחיות משרד התחבורה והבטיחות בדרכים מאפריל ומאי 2021. עקב כך, שלושת קציני הרכב אחראים לכ-4,500 כלי רכב המשמשים כ-12,000 נהגים, ובכללם 480 אוטובוסים ורכבי משא כבדים ובינוניים.

תחזוקת כלי הרכב - בהתאם לתוצאות שאלון מבקר המדינה, רמת שביעות הרצון של משרדי הממשלה והנהגים מאיכות השירות של מוקד השירות ומהטיפול במוסכים עמדה הייתה 3.5 (מתוך 5). עוד עלה כי הגם שמינהל הרכב פועל משנת 2018 להסדרת אמנת שירות מול חברת ענבל והמוסכים, ואולם עד כה לא הוסדר הסכם מחייב בין חברת ענבל למינהל הרכב, הכולל נורמות שירות בתחום תחזוקת כלי הרכב ותיקון תאונות.

מכירת כלי רכב - בשנים 2018 - 2020 נמכרו 3,411 כלי רכב ל-535 רוכשים שזכו במכרזי מינהל הרכב, בתמורה כוללת של כ-138 מיליון ש"ח, דהיינו כ-40,000 ש"ח לרכב בממוצע. נמצא כי סוחרי רכבים רכשו 92% מהרכבים שנמכרו במכרז וכי 16 סוחרים גדולים (3% מסך המציעים) רכשו 34% מסך הרכבים של המינהל. עוד עלה כי 64% מהמכירות היו במחירים הנמוכים מ-70% ממחיר המחירון, וכי 15% מהמכירות היו במחירים הנמוכים מ-50% ממחיר המחירון, כך שגם לאחר הפחתה של 30% ממחיר המחירון של רכבים ממשלתיים (לעומת מחיר המחירון הנהוג בשוק), מחיר המכירה של רכבים אלו נמוך ממחיר המחירון הרלוונטי לרכבים ממשלתיים.

רכישת כלי רכב (קרן 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, בתוספת 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. עוד נמצא כי המשיכה לטובת אגף התקציבים בסכום של 100 מילוני ש"ח שעוגנה בסיכום תקציבי משנת 2018 שחתמו עליו אגף התקציבים ואגף החשכ"ל משנה באופן מהותי את שיטת המימון של רכישת הרכבים, מייצרת תלות בתקציב המדינה ואינה עולה בקנה אחד עם הוראת החשבונאי הראשי משנת 2011 שלפיה אין להעביר את הכספים שיצטברו בקרן החידוש לשימושים אחרים.

רכבי איגום - רכבי איגום הם רכבים המשמשים את משרדי הממשלה בימי הפעילות של המשרד בלבד ואינם מוצמדים לאדם אחד. נכון לינואר 2022 קיימים 1,161 רכבי איגום מסוג נוסעים ועלותם השנתית היא כ-32 מלש"ח בשנה. בנוגע ל-48% מרכבי האיגום שנבדקו על ידי חטיבת הביקורת בחשכ"ל, קיים פוטנציאל לחיסכון אם ויהיה מעבר לשיטת השכרה יומית. שיעור החיסכון המרבי בגין מעבר זה, נאמד ב-21% מההוצאות על רכבי האיגום (כ-6.8 מלש"ח חיסכון שנתי).

בדיקות כלכליות לבחינת חלופת הליסינג - מינהל הרכב והחשכ"ל ביצעו בדיקות כלכליות לבחינת כדאיות חלופת הליסינג על בסיס הנחות שאינן תואמות את המציאות. לדוגמה, הוספו שלא לצורך עלויות לחברות הליסינג בסך כ-3,000 ש"ח בשנה לרכב (כ-



250 ש"ח לחודש), ובמקביל לא שוקללו שירותים בהיקף של כ-14,000 ש"ח בשנה (כ-1,150 ש"ח לחודש) הניתנים על ידי חברות הליסינג בלבד. השוואת העלויות שבוצעה על ידי משרד מבקר המדינה, הכוללת את השוואת השירותים, מעלה כי עלות מינהל הרכב גבוהה בכ-10% מעלות חלופת הליסינג.



מעבר לשיטת מכריז מסגרת - בהתאם לחסרונות שהמינהל זיהה בשיטת המכריז לרכישת כלי רכב, ולצורך קיצור תהליכי הרכש והגברת התחרותיות במכריז, המינהל פרסם מכרז חדש בשנת 2021 לרכישת הרכבים בשיטת מכריז מסגרת. עם זאת, עלה כי נוהל העבודה בנושא טרם עודכן.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי החשכ"ל יבחן את האפשרות לגיבוש מדיניות כוללת לעניין היקף השימוש ברכבים פרטיים על ידי עובדי המגזר הציבורי, בשים לב לחשיבות עידוד המעבר של עובדי המגזר הציבורי לתחבורה ציבורית ושל הפחתת הנסועה בכבישי הארץ. עוד מומלץ כי ועדת ההצמדות תקבע יעדים בדבר משך ההמתנה הסביר לדיון בבקשה ותתאים את תדירות ישיבותיה למספר הבקשות הממתינות לדיון בוועדה ולמשך ההמתנה לדיון בבקשות בוועדה.

מומלץ למינהל הרכב להיערך ארגונית ותקציבית לרכישה ומסירה של רכבים חדשים בהיקף הנדרש כדי לרענן את צי הרכב בהתאם למודל גיל הרכבים הרצוי ולשם יישום החלטת הממשלה למעבר לכלי רכב לא מזהמים ולרכבים חשמליים.

מומלץ כי מינהל הדיור יקדם את הקמת עמדות הטעינה החשמליות במשרדי הממשלה, בהיקף אשר יתמוך בהגדלת מספר הרכבים החשמליים שבצי הממשלתי. עוד מומלץ כי נוכח הקשיים הקיימים כיום בהקמת עמדות הטעינה, יבחן מינהל הרכב, בשיתוף משרד האנרגיה, את התנאים להקצאת רכבים חשמליים לעובדים הזכאים לכך, ויפעל למימוש החלטת הממשלה למעבר מלא לרכבים חשמליים משנת 2025.

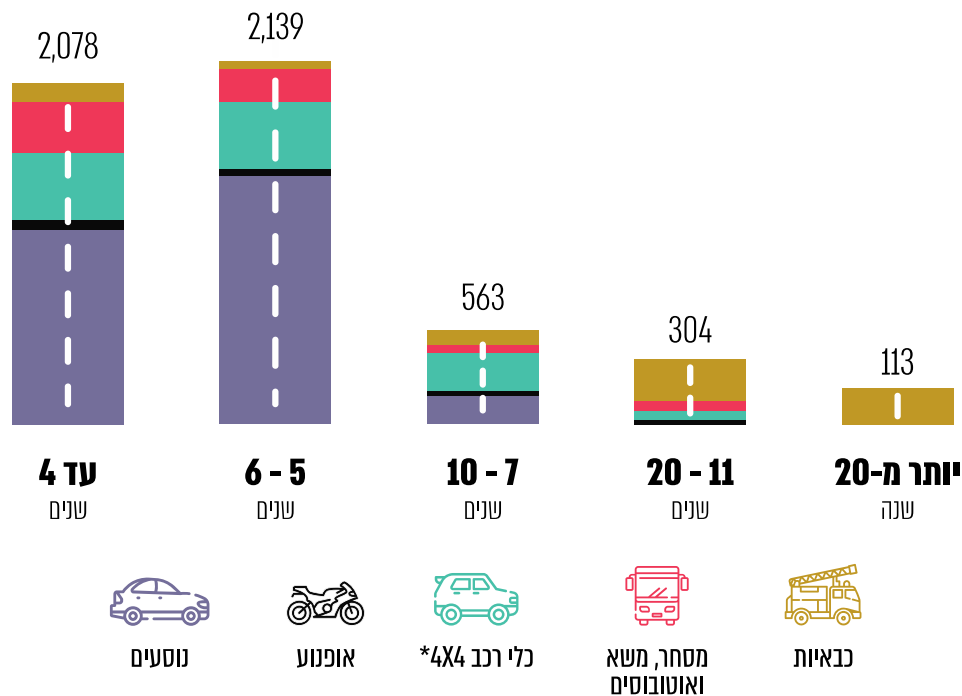
על מינהל הרכב לבצע ביקורות בתחומי הבטיחות והתקינה במשרדים כחלק מתוכנית העבודה השגרתית של המינהל ובהתאם להוראות התכ"ם, כדי להביא לכשירות מרבית של הרכבים הממשלתיים ולתרום לבטיחות הנהיגה בהם. כמו כן, על מינהל הרכב להשלים את תהליך גיוס קציני הבטיחות ולתחקר תאונות שבוצעו ברכבי המינהל.

מומלץ למינהל הרכב ולאף התקציבים לבחון את הסיבות להיווצרות העודפים בקרן החידוש. לדוגמה, יש לבחון אם מקור הכספים הוא גביית יתר מהמשרדים או עודף זמני שנוצר עקב תת-יישום של תוכנית ההחלפה בהתאם למודל ההחלפה. כמו כן, מומלץ למינהל הרכב ולאגף התקציבים להקפיד כי השימוש בכספים אלו יהיה למטרה שלשמה נועדו - חידוש כלי רכב - בהתאם להנחיית החשבונאי הראשי.



מומלץ לחשכ"ל ולמינהל הרכב לקיים 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 מעבר חלקי או מלא למודל הליסינג. 💡

מצבת הרכבים הפעילים של מינהל הרכב, לפי גיל הרכב וסוג הרכב, ינואר 2022



על פי נתוני מינהל הרכב (כולל רכבי שירות בתי הסוהר), בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

הממצאים העולים מדוח זה מלמדים על ליקויים במגוון תחומים הנוגעים למינהל הרכב הממשלתי שהוא הגורם האחראי להספקת שירותי רכב למשרדי הממשלה. לגבי צי הרכב הממשלתי, הכולל כ-4,500 רכבים פעילים, מהדוח עולה כי יש חריגה במידה ניכרת מהחלטת הממשלה בדבר גיל הרכבים הרצוי, וכי צי הרכבים נשען על רכבים מזהמים. עוד עולה כי הוראות תכ"ם בתחומי הבטיחות, התקינה וניהול התקציב אינן מיושמות בפועל, דבר אשר גורם לעלויות כספיות גבוהות הניתנות לחיסכון. על מינהל הרכב לפעול לשיפור התפעול של צי הרכב, לרבות עמידה במודל גיל הרכבים שנקבע; שיפור מנגנון המכירה; ופיקוח ובקרה נאותים על צי הרכב ועל הנהגים המורשים לנהוג ברכבי המינהל. כן מומלץ כי המינהל יפעל לקליטת רכבים חשמליים בצי הרכב הממשלתי שהוא מפעיל וכן יבחן את החלופות הקיימות לניהול צי הרכב, לרבות מעבר לשיטת ליסינג. זאת במטרה להביא לחיסכון בעלויות, לצד שיפור באיכות הרכבים הפעילים ובטיב השירות הניתן לנהגים.

