

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	40%	יותר מ-500 מיליוני ש"ח	כ-6 מיליוני ש"ח
הממוצע השנתי של הוצאות מינהל הרכב בשנים 2011 - 2021, בהתאם לדוחות הכספיים	מכלי הרכב הפעילים חורגים בגילם ממודל גיל הרכבים שקבע המינהל (יותר מ-2,000 רכבים מתוך כ-5,200 רכבים פעילים) ²	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 בגינם לאוצר המדינה וצמצום כריות הביטחון שבחברת ענבל חברה לביטוח בע"מ	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	371 מלש"ח	2.6 ו-2.9 (מתוך 5)	246,000 ש"ח
אחרים 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	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)	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)	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 המכריזים לרכישת כלי רכב, ולצורך קיצור תהליכי הרכש והגברת התחרותיות במכריזים, 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.

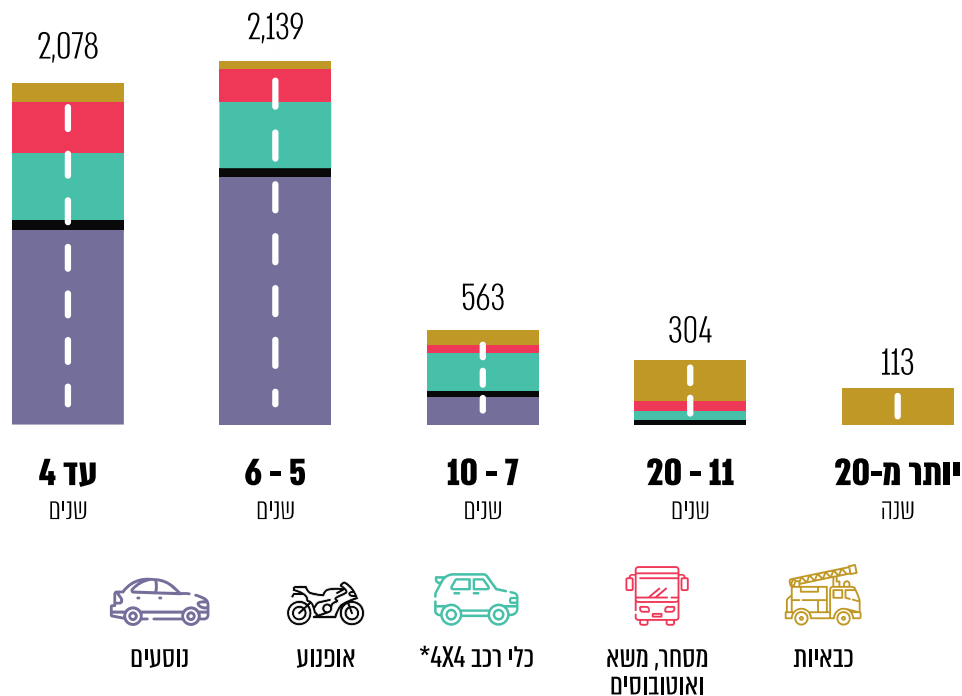
על מינהל הרכב לבצע ביקורות בתחומי הבטיחות והתקינה במשרדים כחלק מתוכנית העבודה השגרתית של המינהל ובהתאם להוראות התכ"ם, כדי להביא לשירות מרבית של הרכבים הממשלתיים ולתרום לבטיחות הנהיגה בהם. כמו כן, על מינהל הרכב להשלים את תהליך גיוס קציני הבטיחות ולתחקר תאונות שבוצעו ברכבי המינהל.

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.



מינהל הרכב הממשלתי

מבוא

מינהל הרכב הממשלתי (להלן - מינהל הרכב או המינהל) הוא יחידה בחטיבת נכסים ולוגיסטיקה שבאגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החש"ל), ומועסקים בו 28 עובדים⁶. תפקידו לספק שירותי רכב לכלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם. תקציב מינהל הרכב מבוסס על תשלומי משרדי הממשלה, ובשנת 2021 היו הוצאות המינהל כ-178 מיליון ש"ח (להלן - מלש"ח)⁷. על פי נתוני מערכת מרכב⁸ מינואר 2022 (להלן - נתוני ינואר 2022), צי הרכב הממשלתי במשרדי הממשלה מונה כ-4,500 כלי רכב פעילים (להלן - צי הרכב או הרכבים הממשלתיים)⁹, ובהם מורשים לנהוג כ-12,000 נהגים.

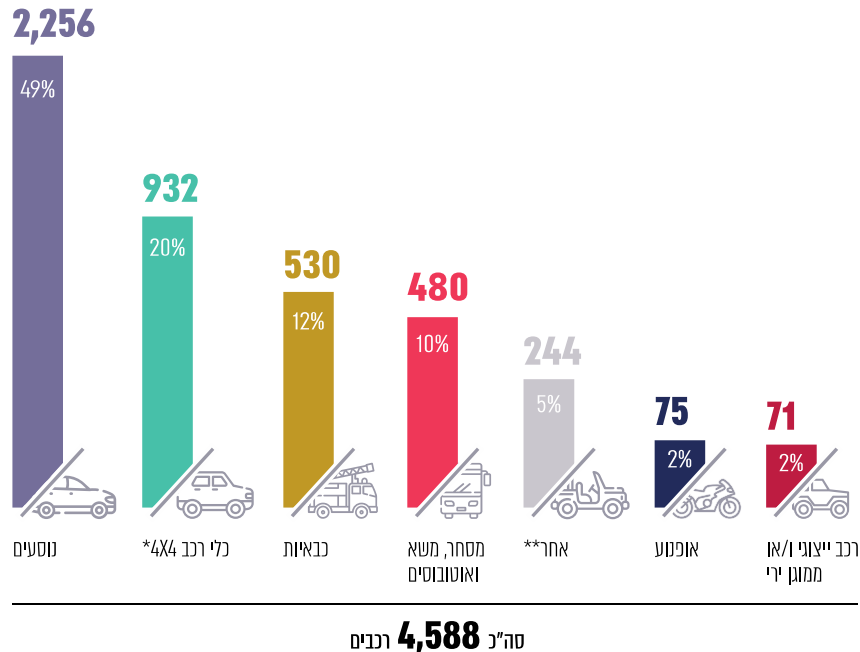
על פי נתוני ינואר 2022, צי הרכב של המינהל מקיף 2,212 רכבים שהוצמדו לבעלי משרה כדי לאפשר להם למלא את תפקידיהם (להלן - רכב צמוד)¹⁰ ו-2,324 רכבים שאינם צמודים לבעל משרה או לתפקיד ומיועדים לשימושם הכללי של המשרדים (להלן - רכב איגום)¹¹. הוספה של תקן רכב (צמוד או איגום) למשרד ממשלתי כפופה לאישור הוועדה להצמדת רכב באגף החש"ל (להלן - ועדת ההצמדות)¹².

התרשים שלהלן מציג את התפלגות צי הרכב.

- 6 משנת 2021 המינהל אינו מעסיק עובדים, וכל העובדים מועסקים דרך המשרד הראשי שבמשרד האוצר.
- 7 בהתאם לדוחות הכספיים לשנים 2020 - 2021, הוצאות מינהל הרכב ירדו בשנים אלו עקב השפעות מגפת הקורונה ופועולתו של המינהל במסגרת תקציב המשכ. הרחבה בנושא ראו בפרק "תקציב מינהל הרכב".
- 8 מערכת רוחבית כוללת במשרד האוצר. לצורך זיהוי כלי הרכב הפעילים של המינהל, משרד מבקר המדינה ביסס את חישוביו על נתוני מערכת מרכב⁸ המאפשרים לזהות את כלי הרכב הפעילים (לדוגמה, ללא הרכבים למכירה) ולשייך אותם למשרד הממשלתי הרלוונטי. יצוין כי שירות בתי הסוהר רוכש ומוכר את כלי הרכב שברשותו באמצעות מינהל הרכב, אולם מכיוון שתחזוקת כלי הרכב אינה מתבצעת באמצעות המינהל, כלי הרכב של שירות בתי הסוהר (כ-1,000 כלי רכב פעילים) לא נכללו בדוח זה בצי הרכב הממשלתי, פרט למקומות שבהם צוין כך מפורשות.
- 9 על פי הדוח הכספי לשנת 2021, ב-31.12.21 היו בצי הרכב 5,100 רכבים, ששוויים נאמד בכ-341 מלש"ח. צי הרכב שבטיפול המינהל אינו כולל את כלי הרכב שברשות צה"ל, משרד הביטחון, משטרת ישראל ומשרד החוץ בחו"ל.
- 10 מתוכם קיימים 96 רכבים תקינים שאינם בשימוש וממתינים לבעל תפקיד (להלן - ממת"ן). הרחבה בנושא ראו בפרק "רכב ממת"ן (ממתין לבעל תפקיד)".
- 11 בנוסף קיימים 52 כלי רכב המוגדרים במערכת מרכב⁸ כ"תקן מעל תקן" ואינם מוגדרים כרכבי איגום או רכבים צמודים.
- 12 זאת בהתאם להוראת תכ"ם (תקנון כספים ומשק) 11.1.1 בנושא "תקן רכב - הוספה, שינוי ומימוש" (להלן - הוראת תכ"ם 11.1.1) בדבר הוספה או שינוי של תקן רכב (צמוד או איגום) למשרד ממשלתי.



תרשים 1: התפלגות צי הרכב, לפי קבוצות רכב, ינואר 2022



על פי נתוני מינהל הרכב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לרבות ג'פים, טנדרים וטנדרונים (להלן – כלי רכב 4x4).

** לרבות טרקטורים, טרקטורונים, מלגוזות וגרורים (להלן – רכב אחר).

כעולה מהתרשים לעיל, צי הרכב מגוון ומורכב בעיקרו מכמה קבוצות רכב. עיקר הרכבים הם רכבי נוסעים, ששיעורם כ-49% מצי הרכב הפעיל¹³.

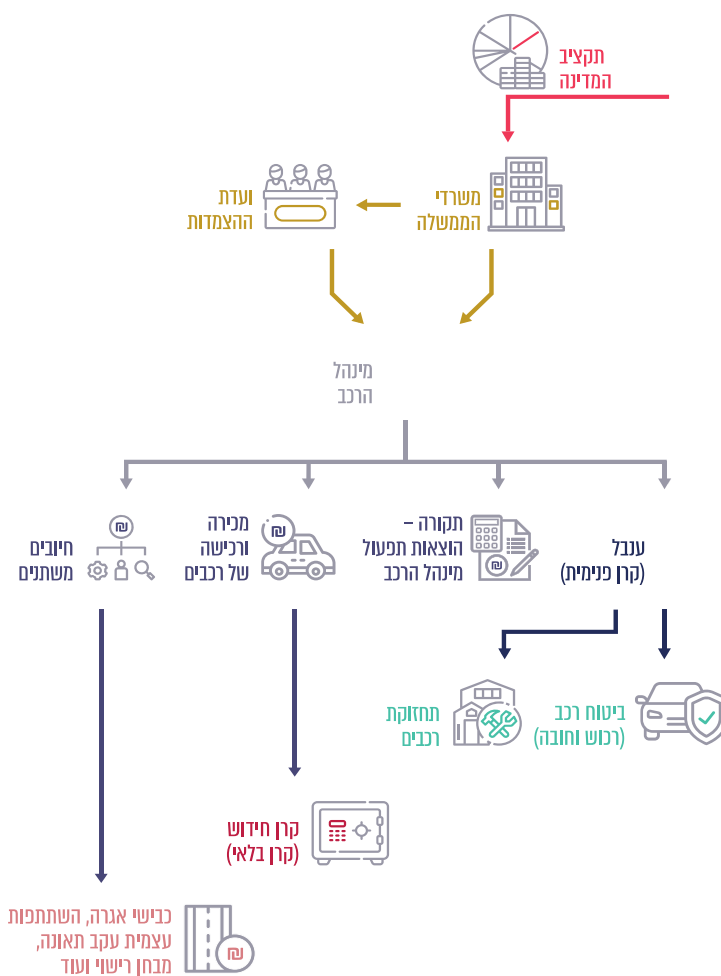
תפקידי מינהל הרכב הם להסדיר את ניהולו התקין והיעיל של צי הרכב הממשלתי ולפקח עליו בהתאם להוראות התכ"ם ולהחלטות ועדת ההצמדות. במסגרת זאת עליו לוודא את השימוש הראוי ברכבי המינהל; לספק שירותי תחזוקה טכנית לכלי הרכב; להבטיח שמירה על רמת הבטיחות הנדרשת באמצעות הדרכת הנהגים והכשרתם; ולהפעיל קציני בטיחות בתעבורה. כמו כן, המינהל אחראי לביצועם של מכריזי המכר לכלי רכב משומשים ומכריזי רכש לכלי רכב חדשים¹⁴ ולרכישת שירותים נלווים נוספים.

13 קבוצת רכבי הנוסעים כוללת את קבוצות החיוב (המפורטות בהוראת התכ"ם 11.1.0.3) שלהלן: נוסעים בינוני (51%), נוסעים קטן וקבוצת רישוי 1 (32%), משנים למנכ"ל (7%), נוסעים גדול - מנכ"ל ושר (6%), קבוצת רכבים למשפחות ברוכות ילדים (להלן - רמב"י) (4%).

14 במסגרת זו רכש המינהל במהלך השנים 2016 - 2018 כ-1,200 רכבים בכל שנה. להערכת המינהל, גופים ציבוריים נוספים (רשויות מקומיות, משרד הביטחון, המשטרה, חברות ממשלתיות, חברת החשמל ועוד) הנסמכים על מכריזי המינהל (אך רוכשים באופן עצמאי) רוכשים בשנה עוד 6,000 - 10,000 רכבים.

להבדיל מפעולות המכירה והקנייה של הרכבים, שאותן מבצע המינהל באופן ישיר ועצמאי, את הכיסוי הביטוחי לסיכוני השימוש ברכבים ותחזוקתם מבצע המינהל באמצעות הקרן הפנימית לביטוחי הממשלה בחברת ענבל חברה לביטוח בע"מ (להלן - ענבל), המנהלת את ההתקשרויות אל מול המוסכים ומפקחת עליהן¹⁵. בתרשים שלהלן מוצג תהליך העבודה של המינהל אל מול הגורמים השונים.

תרשים 2: תהליך העבודה - מינהל הרכב והגורמים הרלוונטיים



15 ענבל היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה, המשמשת זרוע ביצועית של החשב הכללי. החברה מתמחה במתן שירותי ייעוץ, כיסוי ביטוחי ושירותי ניהול מגוונים ומסייעת למשרד האוצר במימוש יעדי. כמו כן, ענבל מנהלת את הקרן הפנימית לביטוחי ממשלת ישראל (להלן - הקרן הפנימית), שהוקמה על ידי הממשלה במטרה להעניק כיסוי ביטוחי ליחידות הממשלתיות בהתאם למדיניות האוצר ולהחלטות החשב הכללי.



כפי שעולה מהתרשים לעיל, הוצאות משרדי הממשלה בגין רכבי המינהל המוקצים להם מתוקצבות בתקציב המדינה, וזאת בהתאם לתחשיב מינהל הרכב, הכולל את סוגי הוצאות הרכבים המתוכננות לשנת התקציב. משרדי הממשלה מעבירים למינהל הרכב את סכומי ההשתתפות בהתאם לחיובים רבעוניים שמפיק מינהל הרכב, המחולקים לסעיפי הוצאה שונים: חידוש כלי רכב (תקציב לרכישת כלי רכב), הוצאות תחזוקה וכיסוי ביטוחי, תשלום בגין הוצאות התקורה של מינהל הרכב (להלן - הוצאות תקורה או הוצאות מנהלתיות). מינהל הרכב משלם לספקי השירות בהתאם לסוג השירות הניתן. לדוגמה, תשלומי המשרדים עבור הוצאות התחזוקה והכיסוי הביטוחי של הרכבים המוקצים להם מועברים ממינהל הרכב לחברת ענבל, המנהלת את ההתקשרות אל מול המוסכים; ותשלומי המשרדים עבור רכישת רכבים נרשמים בקרן ייעודית ומשולמים באמצעות מינהל הרכב לחברות הזוכות במכרז הרכש. במקביל, משרדי הממשלה פועלים אל מול ועדת ההצמדות לניהול תקני הרכבים, באופן שמינהל הרכב מרכז את הבקשות ואת פעילות הוועדה.

לצורך הפעלת מערך זה המינהל מעסיק קציני בטיחות, מפעיל מוקד שירות ומנהל מגרשי מכוניות, שהעיקרי מביניהם נמצא ברמלה¹⁶. נוסף על כך, מינהל הרכב וחברת ענבל ערכו עשרות מכרזים במהלך השנים, ומשרדי הממשלה מעסיקים רכזי תחבורה¹⁷ ולוגיסטיקה המופקדים על התחום.

כדי לבחון את רמת שביעות הרצון של משרדי הממשלה והנהגים מפעילות מינהל הרכב, וכן את זמינות הנתונים הקיימים בידי משרדי הממשלה, שלח משרד מבקר המדינה שאלוני שביעות רצון לרכזי התחבורה במשרדי הממשלה ולנהגים ברכבי המינהל. להלן פירוט המסמכים שנשלחו למשרדים:

1. **שאלון שביעות רצון משרדים** (הן מהעבודה אל מול מינהל הרכב והן אל מול ועדת ההצמדות שבאגף החשכ"ל): השאלון נשלח לרכזי התחבורה במשרדי הממשלה, ובמסגרתו התבקשו המשרדים למלא את דרגת שביעות רצונם בנוגע לכמה נושאים: בהירות ושקיפות עבודת ועדת ההצמדות ומשך ימי ההמתנה לדיון בבקשות להצמדת רכב, בהירות ושקיפות העלויות והחיובים, הדרכות המינהל, מוקד שירות הלקוחות, תיקון התקלות, רכב חליפי, איכות הרכבים שהתקבלו ועוד. הסקר נשלח ל-35 משרדי ממשלה והתקבל מענה מ-26 משרדים (להלן - שאלון שביעות רצון משרדים).
2. **שאלון שביעות רצון נהגים**: השאלון נשלח לנהגים שעומד לרשותם רכב צמוד וכן לעובדי משרדי הממשלה הרשאים לנהוג ברכבי האיגום שבמשרדים השונים, ובמסגרתו התבקשו הנהגים למלא את דרגת שביעות רצונם מהשירות הניתן על ידי מינהל הרכב בכמה תחומים: הדרכות מקצועיות, תיקון תקלות, רכב חליפי, מוקד שירות, איכות הרכבים שמספק מינהל הרכב ועוד. הסקר נשלח באמצעות משרדי הממשלה והתקבל מענה מ-519 נהגים (להלן - שאלון שביעות רצון נהגים).

16 מינהל הרכב מחזיק ומתפעל מתחם של 11 דונם ברמלה. המתחם משמש בעיקר לקליטת רכב חדש מיבואני הרכב, לעריכת מכרזי המכר של כלי רכב משומשים ולתפעול מערך הקצאות זמניות של כלי רכב למשרדים.

17 רכז תחבורה - בעל תפקיד במשרד ממשלתי האחראי לתפעול מערך כלי הרכב של המשרד.



פעולות הביקורת

בחודשים 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, באגף התקציבים במשרד האוצר וברשות הארצית לכבאות והצלה. במסגרת הבדיקה נשלחו שאלונים ל-35 משרדי ממשלה.

ועדת ההצמדות

ועדת ההצמדות ממונה על ידי שר האוצר, ותפקידה לדון בתקנים להצמדת רכבים לבעלי תפקידים במשרדי הממשלה ולאשרם. בראשה עומד החשכ"ל¹⁸. שינוי בתקן רכב (צמוד או איגום) במשרד ממשלתי (וממילא הוספה במספר הרכבים) כרוך באישור הוועדה. כלומר, מצבת הרכבים של משרד לא תעלה על סך הרכבים בתקן כפי שאישרה ועדת ההצמדות, וכל שינוי בתקן, ובכלל זה ביטולו והקפאתו של תקן רכב, יבוצע בכפוף לאישור הוועדה. כמו כן, המשרדים מחויבים לקבל את אישור מינהל הרכב לצורך העברת רכב בין עובדים או בין משרדים, הקפאה או ביטול תקן.

בקשת משרד ממשלתי למתן רכב איגום או להצמדת רכבים לבעלי תפקידים במשרד תוגש לוועדת ההצמדות בלוויית מידע ומסמכים שנדרשים בהוראת תכ"ם, ובכלל זה הגדרת תפקיד העובד, תלושי משכורת ודוחות אש¹⁹ של הנהג ודוחות שכר²⁰. מידע זה נדרש לצורך בחינת הנסועה (קילומטריז') של העובד ובחינה של הבקשה על פי שיקולים כלכליים וקריטריונים שוויוניים בין המשרדים.

בהתאם לנוהל העבודה הפנימי של ועדת ההצמדות, הקריטריונים להצמדת רכב לנושאי משרה בשירות הממשלתי וקביעת סוגי הרכב לבעלי תפקידים מיוחדים הם אלו:

1. נושאי משרה בכירים בשירות המדינה, כדוגמת שרים וסגני שרים. אלו מאושרים ללא פנייה וללא דיווח לוועדה, בכפוף להעברת החלטת ממשלה על מינוי בעל התפקיד.
2. נושאי משרה בדירוג סמנכ"ל ומעלה²¹.
3. הצמדה תפקודית בהתאם לשימוש ברכב לצורך ביצוע התפקיד - רכב ממשלתי יוצמד לבעלי תפקידים שמילוי תפקידם מחייב ניידות גבוהה²².

18 חברי הוועדה: סגן בכיר לחשב הכללי, מנהל חטיבת נכסים ולוגיסטיקה (ממלא מקום היו"ר); סגן בכיר לחשב הכללי, מנהל חטיבת שכר ותנאי שירות; מנהל מינהל הרכב הממשלתי; סגן הממונה על התקציבים או נציגו.

19 הדוחות יכללו את פירוט הנסיעות שבוצעו במסגרת התפקיד בתקופה האמורה ואת סך הנסיעה החודשית, לא כולל נסיעות שבוצעו מבית העובד למקום עבודתו.

20 הוראת תכ"ם 11.1.2, "הוועדה להצמדת רכב ממשלתי".

21 חוזה בכירים סגל מוביל במתח דרגות המח"ר 42 - 44 ומקביליהם, יועצים משפטיים, עוזר/יועץ במשרת אמון, דוברים ועוד.

22 בחינת הבקשה תתבצע בהתאם למכלול קריטריונים: היקף הנסועה הנדרש מהעובד במסגרת מילוי תפקידו (מלבד המרחק שבין מקום מגוריו של העובד למקום עבודתו); ניצול מרבי של זכויות העובד ע"י המשרד; בדיקת רמת הנסועה



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.

בתשובת מינהל הרכב ממאי 2022 (להלן - תשובת מינהל הרכב) נמסר כי הקריטריונים גובשו בעבר, ובתקופת הביקורת אושרו למען הסדר הטוב. מינהל הרכב הוסיף כי "המשרדים בכלל ורכזי התחבורה בפרט מכירים את הקריטריונים, ולמעשה התורה שבעל פה הועלתה על הכתב". עוד עלה מתשובת מינהל הרכב מיוני 2022 כי הנוהל הופץ למשרדים במאי 2022.

יש לציין כי כ-80% מהעובדים במשרדי הממשלה זכאים להחזר הוצאות רכב בסכום ממוצע של כ-2,500 ש"ח לחודש²³. החזר זה מותנה בבעלות העובד על רכב פרטי שאינו רכב צמוד. עובד שקיבל רכב צמוד ממינהל הרכב אינו זכאי לקבל החזר הוצאות רכב. עם זאת, מינהל הרכב מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2022 כי במסגרת שיקוליה להקצאת רכב צמוד, הוועדה אינה בוחנת את העלויות הכרוכות באישור הצמדת רכב לעובד המדינה אל מול חלופת תשלומי המדינה לעובדי המדינה בגין החזר הוצאות רכב שירות.

משרד מבקר המדינה בחן את ממוצע עלות תשלומי המדינה בגין החזקת הרכב של עובדי המדינה אשר מקבלים החזר הוצאות רכב, בחלוקה לרמות השירות²⁴ הנהוגות אצל העובדים, כמפורט בתרשים שלהלן.

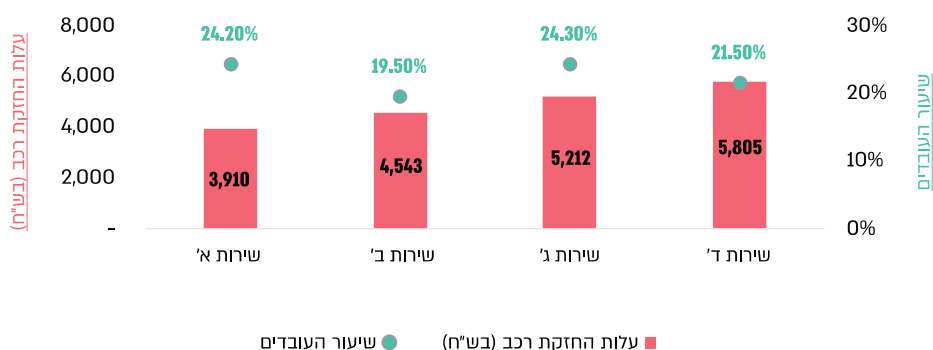
של העובד שהיה בתפקיד זה עם רכב צמוד עד לפרישתו או לעזיבתו (בנטרול המרחק מהבית לעבודה); ניצולת הנסועה ברכבי האיגום במשרד; מקרים חריגים שייבחנו לגופם בהתאם לשיקול דעת הוועדה.

23 דוח הכלכלנית הראשית באוצר, "ההשפעה של החזר הוצאות רכב במגזר הציבורי" (יולי 2021).

24 רמות שירות רכב משמשות לקביעת גובה רכיב השכר בגין החזקת רכב על ידי עובדי המדינה. הרמות נקבעות בהתאם לדירוג העובד, לוותק ולצורכי הנסיעה בתפקיד. ככל שרמת השירות של העובד עולה, עלות השכר בגין החזקת הרכב עולה.



תרשים 3: הוצאות המדינה לעובד בשירות המדינה בגין החזקת רכב (העלות החודשית) ושיעורי העובדים, לפי רמות שירות, 2019*



על פי מרכז המחקר והמידע של הכנסת²⁵, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים מתייחסים לכ-80% מעובדי המדינה אשר מקבלים החזר הוצאות רכב.

מהתרשים לעיל עולה כי הוצאות המדינה בגין החזקת הרכב של עובדים ברמות השירות א-ד נאמדות בכ-3,900 עד 5,800 ש"ח בחודש לעובד. כן עולה כי העלות הממוצעת של הוצאות החזקת הרכב לכ-46% מעובדי המדינה עומדת על כ-5,500 ש"ח.

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 לחודש²⁶.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי סוגיית הטבות השכר הנובעות מרכיבי החזקת רכב אינן שיקול מוביל בהחלטות ועדת ההצמדות, הואיל והחלטות אלו כוללות בעיקר שיקולי צורך ואופי תפקיד. עוד ציין המינהל כי הכללת רכיב שכר זה כחלק מן השיקולים להחלטה להצמדה יכולה להביא לעיוותים.

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.

יצוין כי לצד אפשרות החיסכון הישיר בהקצאה של רכב צמוד לעובד, להחלטה על הקצאת רכבים צמודים השפעות רוחביות המחייבות גיבוש מדיניות ממשלתית, ובהן עידוד עובדי המגזר הציבורי לשימוש ברכבים פרטיים במקום בתחבורה ציבורית. בשני העשורים האחרונים, לצד

25 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "תיאור וניתוח החזר הוצאות רכב בשכר עובדי המגזר הציבורי" (דצמבר 2021).
הנתונים בדבר הוצאות הרכב נכונים לשנת 2019.

26 הרחבה בנושא עלות רכבי המינהל לפי קבוצת רכב בפרק "תקציב מינהל הרכב".



מספר החלטות ממשלה בעניין²⁷, נבחנה על ידי גורמים במשרד האוצר ובבנק ישראל האפשרות לשינוי מנגנון תשלומי השכר ברכיב החזקת הרכב לעובדים בשירות הציבורי. בדוח מבקר המדינה בנושא "משבר התחבורה הציבורית" מ-2019²⁸ צוין כי על אף הזמן שחלף מאז נמצא שהשיטה הנהוגה במגזר הציבורי להחזר הוצאות רכב מעודדת רכישת רכבים, לא מצא משרד האוצר פתרון לשינוי שיטת השכר ורכיב החזקת רכב לעובדים בשירות הציבורי באופן שיתרום להפחתת השימוש ברכב פרטי ולהקטנת הגודש בכבישים, לא קיים הליך התייעצות בעניין זה עם משרד המשפטים ועם הסתדרות העובדים, ולמעשה ויתר על קידום אפשרות זו. לצד זאת, נמצא על ידי מבקר המדינה כי לשינויים שחלו בשיטת חישוב שווי השימוש ברכב לצורכי מס הכנסה הייתה השפעה על שיעור כלי הרכב הצמודים לק"מ כביש והביאה לצמצום מסוים בהיקף הרכבים הצמודים. יצוין כי עד למועד סיום הביקורת לא השתנה מודל החזר תשלום הוצאות רכב לעובדי המדינה.

מאחר 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.

ממינהל הרכב נמסר כי "הנושא בבחינה בהקשר כולל של ביצוע הסעות ותמרוץ עובדי המדינה להשתמש בהן".

אופן הטיפול בבקשות המוגשות לוועדת ההצמדות

משרדי הממשלה מגישים את הבקשות לוועדת ההצמדות באמצעות מערכת המידע "נועם" (להלן - מערכת נועם) ומזינים באופן ידני את פרטי הבקשה. השדות במערכת נועם מפורטים וכוללים נתונים ומידע רב, שאותו ניתן לחלק לשלוש קטגוריות:

1. **פרטי הבקשה:** שם המשרד המגיש, תאריך הפנייה, קטגוריית הרכב המבוקש, סוג הפנייה (רכב איגום או צמוד).

27 החלטת הממשלה 1639 (חמ/1) (10.5.07), הכוללת צעדים לעידוד עובדים לצמצום השימוש ברכב פרטי; החלטת הממשלה 2452 (חמ/3) (21.10.07) לעדכון החלטת הממשלה 1639; החלטת הממשלה 2228, "עידוד השימוש בתחבורה הציבורית" (12.8.07); החלטת הממשלה 707 (25.8.13), הנוגעת בין היתר לבחינת שיטת תגמול לעובדים ללא הוכחת בעלות על רכב. החלטה 1639 של הממשלה ה-31 בדבר "תכנית פעולה לאומית לצמצום זיהום אוויר מכלי רכב" (10.5.07) הנחתה את יחידת הממונה על השכר להגיש, בשיתוף רשות המיסים בישראל, עד 1.6.07 תוכנית לעידוד עובדים לצמצם את השימוש ברכבם הפרטי ולעבור לשימוש בתחבורה ציבורית או בדרכים אחרות החוסכות שימוש ברכב פרטי. בהחלטה המעדכנת מועד הגשת התוכנית נדחה ל-1.6.08.

28 מבקר המדינה, דוח מיוחד - משבר התחבורה הציבורית (2019), "פעולות הממשלה להפחתת השימוש בכלי רכב פרטיים באמצעות תמריצים כלכליים", עמ' 593.



2. **מאפייני העובד המבקש תקן רכב צמוד²⁹**: תיאור התפקיד, מתח הדרגות, רמת הניידות, הוותק, מקום המגורים ומקום העבודה והמרחק מבית העובד למקום המגורים, פרטי תקן הרכב הקיים.

3. **פרטי הוועדה שדנה בבקשה והחלטת הוועדה**: תאריך החלטת ועדת ההצמדות, הצגת החלטת הוועדה, תאריך הצמדת הרכב (אם הוחלט לאשר את הבקשה).

בהתאם לנתוני מערכת נועם, במהלך השנים 2018 - 2021 הוגשו 1,799 בקשות, ומתוכן 1,649 בקשות להצמדת רכב, 87 בקשות לשינוי קטגוריית הרכב (מצמוד לאיגום או להפך) ו-63 בקשות להוספת תקן איגום³⁰. בלוח שלהלן מפורטות הבקשות שהגישו המשרדים באמצעות מערכת נועם בשנים אלה.

לוח 1: פירוט הבקשות שהוגשו באמצעות מערכת נועם, 2018 - 2021

מזב הבקשה	בקשה להצמדת רכב*	בקשה לשינוי (רכב איגום או צמוד ³¹)	בקשה לתוספת תקן איגום	סה"כ
אושרה	1,241	35	18	1,294
נדחתה	149	26	20	195
אושרה - תקן זמני	108	2	9	119
טרם נדונה	87	14	8	109
בוטלה על ידי המשרד או מרכזת הוועדה	60	10	6	76
אושרה שלא במסגרת הוועדה ³²	4	0	2	6
סה"כ	1,649	87	63	1,799

על פי מערכת נועם, מינהל הרכב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הבקשות כוללות העברה של רכבים צמודים בין עובדים (לדוגמה, עובד שפרש או עבר תפקיד) וכן בקשה לתקני רכבים צמודים חדשים.

29 כמו כן, יש במערכת נתונים על מאפייני העובד הפורש שאותו הוא מחליף.

30 כמו כן, הוגשו 22 בקשות נוספות לאישור עקרוני של הוועדה. 13 מהן אושרו, 8 נדחו ואחת בוטלה. כן אושרו עוד שתי בקשות לביטול תקן צמוד.

31 בקשות של משרדי הממשלה לשנות את הרכב מתקן איגום לרכב צמוד או להפך, או בקשה להעברת רכב בין עובדים או בין משרדים (במצבים שבהם בעל הרכב הצמוד עובר למשרד ממשלתי אחר).

32 נוסף על הבקשות שאושרו שלא במסגרת הוועדה, היו 28 בקשות (מתוכן 20 בקשות להצמדת רכב) שסווגו כסעיף "אין צורך בפנייה לוועדה".

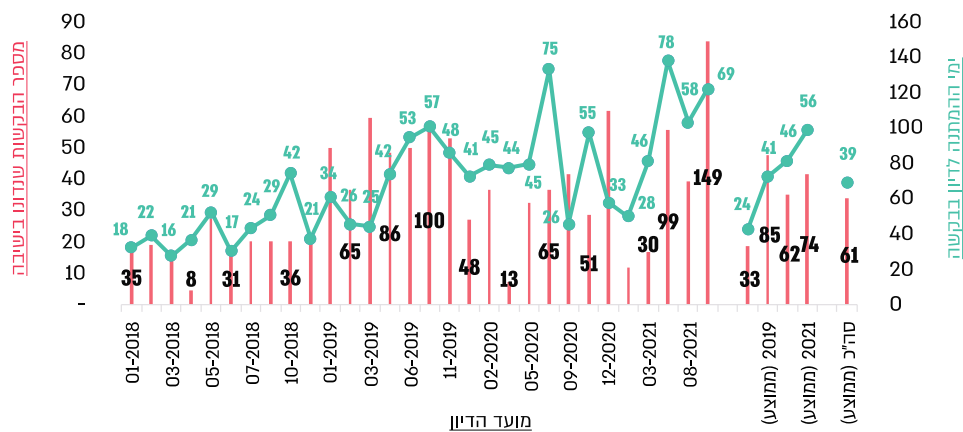


מהלוח לעיל עולה כי מרבית הבקשות (כ-92% - 1,649 מתוך 1,799) שהוגשו לוועדת ההצמדות היו בקשה להצמדת רכב. עוד עולה כי מבין כלל הבקשות שנדונו³³, 87% אושרו (1,413 בקשות) ו-13% נדחו (195 בקשות).

משך הטיפול של ועדת ההצמדות בבקשות המשרדים

בנוהל העבודה הפנימי של ועדת ההצמדות נקבע כי "הוועדה תתכנס בהתאם לצורך ולנסיבות". בתרשים שלהלן מוצגים מספר הבקשות שנדונו בוועדת ההצמדות וממוצע זמן ההמתנה של הבקשות שנדונו לאורך השנים 2018 - 2021.

תרשים 4: מספר הבקשות שנדונו בוועדת ההצמדות וזמן הטיפול הממוצע בבקשה, 2018 - 2021*



■ ממוצע ימי ההמתנה לוועדה (מערכת נועם) ● מספר הבקשות שנדונו (בהתאם לפרוטוקול)

על פי מינהל הרכב (מערכת נועם ופרוטוקולים של ועדת ההצמדות), בעיבוד משרד מבקר המדינה. * ללא נתונים על בקשות שבהתאם לנתוני מערכת נועם זמן ההמתנה להחלטת הוועדה בהן היה שלישי או אפס, או שלא הוזן תאריך החלטת הוועדה או תאריך הגשת הבקשה.

כפי שעולה מהתרשים לעיל, בשנים 2018 - 2021 נדונו כ-61 בקשות בממוצע בכל ישיבה, ומשך הזמן ממוצע העברת הבקשה לוועדת ההצמדות ועד מועד החלטת הוועדה (להלן - ימי ההמתנה

33 סך הבקשות שנדונו בשנים 2018-2021 הסתכמו ל-1,608 בקשות, מתוכן: 1,294 בקשות שאושרו, 195 בקשות שנדחו ו-119 בקשות שאושרו על תקן זמני.



לדיון) עמד על 39 יום. כמו כן, נראה כי קיימת שונות גבוהה במספר הבקשות שנדונו בישיבה (בין 8 ל-149) ובמספר ימי ההמתנה לדיון בבקשות (בין 17 ל-78 יום).

עוד עולה מהתרשים כי קיימת הלימה בין מספר הבקשות שנדונו בוועדה למספר ימי ההמתנה של הבקשות לדיון בוועדה. כך לדוגמה, בשנת 2018 התקיימו עשר ישיבות, נדונו בהן 33 בקשות וממוצע ימי ההמתנה לדיון עמד על 24 יום. מאידך, בשנת 2021 התקיימו חמש ישיבות ועדה (ירידה של 50% במספר הישיבות), מספר הבקשות גדל ל-74 (עלייה של כ-120%), ובהתאם ממוצע ימי ההמתנה לדיון הוועדה עלה ל-56 ימים (עלייה של 130%)³⁴.

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.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי הוא רואה חשיבות רבה בקיצור ימי ההמתנה בין תאריך הגשת הפנייה ועד לקבלת החלטה ופרסומה. מינהל הרכב הוסיף כי הוא פועל לשם כך בכמה משורים, לרבות שיפורים טכנולוגיים וחידוד נוהלי הגשת הבקשות למשרדים. המינהל ציין בתשובתו כי התארכות משך הטיפול בבקשות נובעת מכמה גורמים, ובהם איכות הפניות המוגשות³⁵; היעדר אישור תקציב המדינה; הנחיית החשב הכללי להפסקת רכישת רכבים חדשים, אשר הביאה להחלטת ועדת ההצמדות בשנים 2020 ו-2021 לדון בבקשות מיוחדות וחריגות בלבד³⁶; תחלופה מוגברת של חברי הוועדה; הקושי לכנס את הוועדה בתקופת הקורונה; ואי-איוש תפקיד ממונה התקינה במרבית שנת 2021.

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.

בסקר ששלח משרד מבקר המדינה למשרדי הממשלה השונים, לקוחות מינהל הרכב הממשלתי, נבחנה בין היתר רמת שביעות הרצון של המשרדים מהעבודה אל מול ועדת ההצמדות. רכזי המשרדים התבקשו לדרג את רמת שביעות הרצון שלהם בשלוש שאלות הנוגעות לוועדת ההצמדות:

1. זכאות לקבלת רכב צמוד - האם ההנחיות שלפיהן פועלת ועדת ההצמדות ברורות ושקופות?

34 באופן דומה, הירידה במספר הישיבות שהתקיימו בשנים 2018 - 2019 (שבע עד שמונה ישיבות בשנה) העלתה את מספר הבקשות שנדונו בכל ישיבה (ל-85 בקשות ב-2019 ול-62 בקשות בשנת 2020) ואת מספר ימי ההמתנה הממוצעים לבקשה ל-41 יום בשנת 2019 ול-46 יום בשנת 2020.

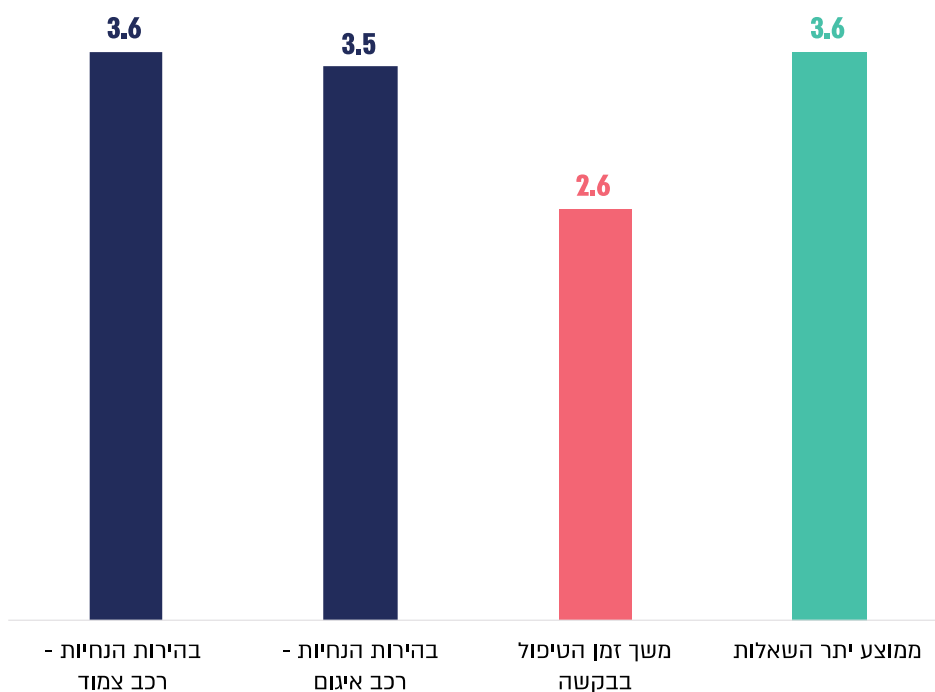
35 לדברי מינהל הרכב, רובן המוחלט של הפניות אינן מוגשות בצורה מושלמת, ונדרשות השלמות מרובות ותכתובות בין המשרד למינהל עד להשלמת הרכיבים החסרים בפניה, דבר אשר אינו בא לידי ביטוי בדוח הנתונים של מערכת נועם.

36 בתשובת מינהל הרכב הממשלתי צוין כי בסמוך לאוגוסט 2021 היה גידול ניכר בפניות לוועדת ההצמדות, עקב הקמת הממשלה וחילופי בעלי תפקידים.



2. זכאות לקבלת רכב איגום - האם ההנחיות שלפיהן פועלת ועדת ההצמדות ברורות ושקופות?
 3. משך הזמן שעבר מרגע הגשת הבקשה עד לקבלת המענה מהוועדה.
- בתרשים שלהלן מוצג ממוצע דירוג שביעות הרצון של הרכזים בשאלות הרלוונטיות לוועדת ההצמדות ולממוצע יתר השאלות שנבחנו בסקר.

תרשים 5: שביעות הרצון של רכזי התחבורה מהפעילות מול ועדת ההצמדות וממוצע יתר השאלות שנבחנו בסקר המשרדים*



המקור: שאלון שביעות רצון המשרדים.
 * הדירוג הוא בטווח שבין 1 (לא מרוצה כלל) ל-5 (מרוצה מאוד).

מהתרשים לעיל עולה כי רכזי התחבורה במשרדים דירגו את שביעות הרצון מבהירות ההנחיות של ועדת ההצמדות ברמה הדומה לממוצע ביתר השאלות שנשאלו, אך שביעות הרצון שלהם ממשך זמן הטיפול בבקשות שמוגשות לוועדת ההצמדות נמוכה באופן יחסי ועומדת על 2.6 מתוך ניקוד מקסימלי של 5.



כמו כן, משיחות שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עם ממלאי תפקידים במשרדי הממשלה ובמינהל הרכב הנוגעים לעניין הביקורת עולה כי הפונים ממשרדי הממשלה אינם מעודכנים במועדי ישיבות ועדת ההצמדות ובמועד שבו צפויה הוועדה לדון בבקשתם.

נמצא כי רמת שביעות הרצון הנמוכה של משרדי הממשלה ממשיך 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, 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.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי עם כניסתו לתפקיד של סגן החשב הכללי הממונה על חטיבת נכסים ולוגיסטיקה, הוא הנחה לקבוע דיונים של ועדת הצמדות בתדירות של אחת לחודש, ובהתאם ניכר שיפור בנושא. מינהל הרכב ציין כי התקיימו פגישות עבודה עם כמה משרדי ממשלה, כדי למפות את צורכי המשרדים ולקצר את תהליכי מתן ההחלטות ואישורי ההצמדה. עוד ציין המינהל בתשובתו כי במרץ 2022 התקיימה ביקורת תקינה באחד ממשרדי ממשלתו, ומתוכננות עוד ביקורות במשך השנה.

מהימנות הנתונים במערכת נועם

משרד מבקר המדינה בחן את מהימנות הנתונים במערכת נועם אל מול 1,726 הבקשות שנדונו ומפורטות ב-29 פרוטוקולים של ועדת ההצמדות שנערכו בין השנים 2018 - 2021, ומצא פערים בין כל אחד מהפרוטוקולים לנתונים המקבילים במערכת נועם. להלן דוגמאות:

נתונים המוזנים במערכת נועם: מתוך 1,799 בקשות המופיעות במערכת נועם, נמצאו 317 בקשות שלא צוין במערכת נועם תאריך הוועדה שדנה בעניין (או שתאריך הוועדה קודם לתאריך הפנייה), אף שסטטוס הטיפול בבקשה במערכת הוא שהטיפול הושלם.³⁷

פערים בין מערכת נועם לפרוטוקול הוועדה: בכל 29 ישיבות הוועדה שהתקיימו בשנים 2018 - 2021 קיימת אי-התאמה בין מספר הבקשות שנדונו בוועדה כמפורט בפרוטוקול הוועדה לבין

37 282 מהבקשות אושרו על ידי ועדת ההצמדות, 17 נדחו ו-18 אושרו על תקן זמני. מתשובת מינהל הרכב עולה כי עיקר הבקשות שנדונו ללא תאריך ועדה הן בקשות להצמדת רכב ליועצי שרים, אשר מאושרות בהליך מקוצר ללא דיון בוועדה וללא דיווח, וכן בקשות להצמדת רכב לבעלי תפקידים במינהל האזרחי.



הנתונים הקיימים במערכת נועם. כך לדוגמה ב-20 מתוך 29 הישיבות, הנתונים במערכת נועם מציינים עד 80% מהבקשות המפורטות בפרוטוקולים.

כדי שתהיה בקרה אפקטיבית על איכות השירות הניתן למשרדי הממשלה והפקת מסקנות על פעילות ועדת ההצמדות, נדרש כי מערכת המחשוב המנהלת את הבקשות המוגשות לוועדה תכלול פרטים מלאים ומדויקים. 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 נועם. 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.

בהתייחסות של מינהל הרכב מינואר 2022 לבקשת צוות הביקורת לקבלת נתונים ממערכת נועם צוין כי "מינהל הרכב לא עושה שימוש בדוח זה (הדוח שהופק ממערכת נועם), אינו יורד לעומקם של העמודות והפלטות המופיעים בו, ולמעשה הדוח נשלף לראשונה עקב דרישת הביקורת". בתשובתו לטיטת הדוח ציין המינהל בעניין זה כי לכל בקשה שאושרה במערכת יש אישור חתום על ידי מנהל מינהל הרכב. לדברי המינהל, תאריך ההחלטה במערכת הוא שלב טכני של סגירת הפנייה, ועל פי רוב, המשרד מקבל את האישור לפני תאריך ההחלטה המצוין במערכת נועם.

יש לציין כי בהתאם לתוכניות העבודה לשנת 2022 של מינהל הרכב, המינהל זיהה את הצורך ומקדם תהליך לטובת "ניהול מלא של ועדת ההצמדות במערכת נועם", בין היתר באמצעות כתיבה ושליחה של הפרוטוקולים באמצעות המערכת.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי על אף היתרונות שבשימוש במערכת נועם, היות שניהול צי הרכב נעשה גם במערכת מרכב"ה, נדרש מעבר תדיר בין שתי המערכות, ולעיתים נוצרת כפילות בעבודה, דבר אשר מסרב את הליך הטיפול בבקשות. מינהל הרכב הוסיף כי עקב כך הוא העביר למרכב"ה מסמך אפיון למערכת חדשה אשר תבוסס על מערכת נעם"ה (ניהול ועדות מכרזים במרכב"ה) ותחסוך משאבים, זמן וסרבול מיותר בעבודה. לדוגמה, המערכת המתוכננת תאפשר למנוע הגשת בקשות שאינן מלאות או שחסרות בהן מסמכים, וכן תאפשר הפצת החלטות הוועדה באופן אלקטרוני ומיידי.

ניהול צי הרכב על ידי מינהל הרכב

שיטת ההפעלה הקיימת במינהל הרכב מבוססת על ביצוע עצמי (ככל שניתן) לכלל הפעולות הדרושות לניהול ותפעול צי רכב (להלן - ניהול עצמאי). במסגרת זו, מינהל הרכב רוכש ומוכר את המכוניות במכרזים פומביים ייעודיים. ביצוע מיטבי של תהליכי הרכישה והמכירה יביא לקבלת איכות רכבים גבוהה ביחס לעלות התקציבית המשולמת.



מאפייני רכבי המינהל - גיל ונסועה

מודל החלפת הרכבים במינהל הרכב הממשלתי הוא בהתאם להחלטת ממשלה משנת 2016³⁸, לפיה החלפת רכב ממשלתי תהיה לאחר תקופת שירות שלא תפחת מארבע שנים. החלטת הממשלה התבססה על בדיקת כדאיות שערך מינהל הרכב³⁹, שעניינה היה קטגוריות הדגמים על פי עלויות התחזוקה והדלק, התיקונים המזדמנים, ירידת ערך המחירון, מחיר רכישת רכב חדש ומחיר המכירה בפועל של הרכבים. הבדיקה נערכה לאור השיקול שעלויות התחזוקה, הדלק והתיקונים המזדמנים עולות משמעותית לאחר תקופת זמן מסוימת, ומכירת הרכבים לפני תום תקופה זו תוכל לגרום להתייעלות ולהשגת אופטימיזציה בניהול צי הרכב. בבדיקת מינהל הרכב נמצא כי החלפת רכבי נוסעים אחת לכארבע שנים היא נקודת הזמן האופטימלית לביצוע ההחלפה⁴⁰.

מינהל הרכב מסר לצוות הביקורת באוקטובר 2021 כי תקופת השימוש הרצויה היא כדלהלן: רכב נוסעים - 4 שנים; רכב מסחרי - 5 שנים; משאיות ואוטובוסים - 10 שנים; רכב ממוגן - בהתאם למצבו הטכני ולהמלצות הגורמים הביטחוניים המנחים; כבאיות - 20 שנה (הכבאיות הועברו מאיגודי ערים, והריענון שלהן נעשה בהתאם להקצאות תקציב הרשות הארצית לכבאות והצלה [להלן - רשות הכבאות]); אופנועים - 4 שנים; רכבים מאובזרים ומיוחדים - בהתאם למצב הרכב ובתיאום עם מנהל התפעול הארצי (להלן - מודל גיל הרכבים).

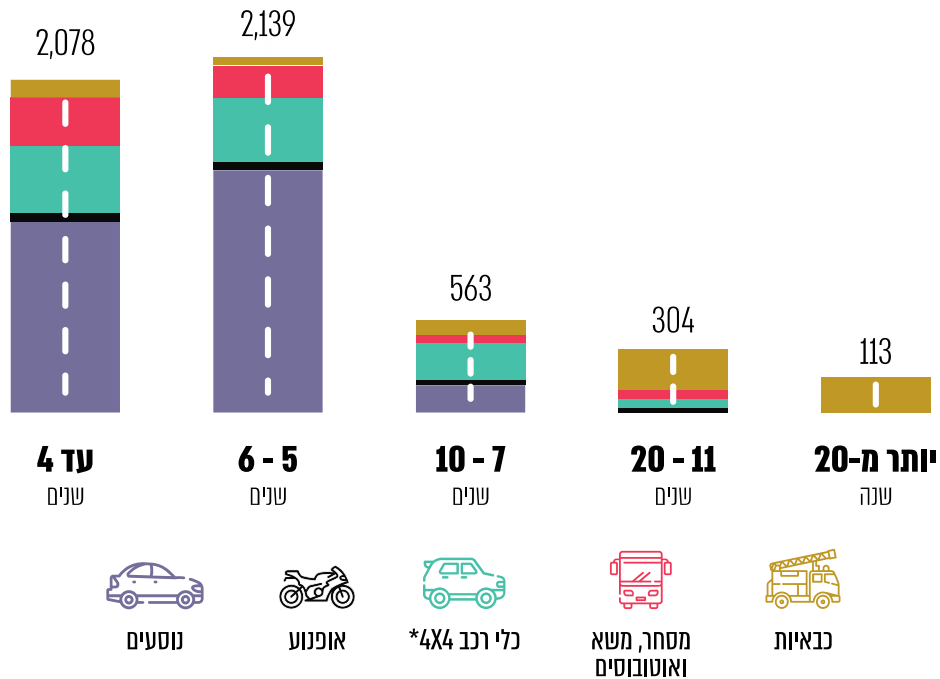
יש לציין כי בשנים 2020 - 2021, בתקופת התקציב ההמשכי, החשכ"ל הוציא הנחיה להפסקת הרכש של כלי רכב חדשים⁴¹. הנחיה זו הביאה לעלייה בגיל הממוצע של צי הרכב הממשלתי, והיא שונתה על ידי החשכ"ל לאחר אישור תקציב המדינה לשנת 2021 (בנובמבר 2021).

משרד מבקר המדינה בחן את גיל כלי הרכב בצי הרכב של המינהל ביחס לסוג הרכב והגיל המצוין במודל. בתרשים ובלוח שלהלן מפורטים סוגי כלי הרכב השונים על פי טווח הוותק של הרכב. בלוח 2 צבועים באדום נתוני כלי הרכב שגילם חורג על פי מודל גיל הרכבים.

- 38 החלטת הממשלה 1878, "עדכון מודל החלפת כלי רכב" (11.8.16) (להלן - החלטת הממשלה 1878).
- 39 בדיקת הכדאיות בוצעה על 253 כלי רכב של מינהל הרכב, אשר נרכשו לאחר שנת 2010 ונמכרו במהלך השנים 2013 - 2016 (והיו פעילים במינהל הרכב מעל 4 שנים).
- 40 בהתאם לדברי ההסבר להצעת התקציב לשנים 2017 - 2018.
- 41 הנחיות לביצוע התקציב בשנת 2020, מספר הודעה 1.2.0.6.1: "ככלל, לא יירכשו כלי רכב חדשים, לרבות במקרים שבהם הגיע מועד המימוש, אף אם ניתן אישור בוועדת הצמדות או נוספו תקנים חדשים".



תרשים 6: 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.

לוח 2: מספר כלי הרכב, על פי גיל, ינואר 2022*

גיל הרכב (בשנים)	רכב נוסעים	אופנוע	רכב 4x4 (טנדרון, ג'יפ, טנדר)	מסחרי ואוטובוס זעיר	משאית ואוטובוס	כבאית	סה"כ
עד 4	1,183	36	322	288	154	95	2,078
5 - 6	1,418	21	418	149	104	29	2,139
7 - 10	163	13	192	61	54	80	563
11 - 20	5	10	32	25	13	219	304
יותר מ-20	0	0	3	0	3	107	113
סכום כולל	2,769	80	967	523	328	530	5,197



גיל הרכב (בשנים)	רכב נוסעים	אופנוע	רכב 4x4 (טנדרון, ג'יפ, טנדר)	מסחרי ואוטובוס זעיר	משאית ואוטובוס	כבאית	סה"כ
גיל הרכב הממוצע	5	4	5	5	5	13	6
מספר הרכבים שחורגים מתקופת השימוש הרצויה	1,586	44	227	86	16	107	2,066
שיעור הרכבים החורגים	57%	55%	23%	16%	5%	20%	40%

על פי נתוני מינהל הרכב (כולל רכבי שירות בתי הסוהר), בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* נתוני כלי רכב עם ותק העולה על הנחיית מינהל הרכב צבועים באדום.

נמצא כי נכון לינואר 2022, גיל הרכבים הממוצע הוא כ-6 שנים, וכ-40% מכלי הרכב הפעילים (יותר מ-2,000 רכבים פעילים מכ-5,200 רכבים בסך הכול) חורגים בגילם ממודל גיל הרכבים שקבע המינהל. לדוגמה, גיל רכבי הנוסעים הממוצע הוא כ-5 שנים⁴², וגילם של כ-57% מרכבי הנוסעים (1,586 רכבים) הוא יותר מ-4 שנים. באופן דומה נמצא כי גילם של 23% מרכבי ה-4x4 (227 רכבים) הוא יותר מ-6 שנים, וגילם של 5% מהמשאיות והאוטובוסים ו-20% מהכבאיות⁴³ (153 כלי רכב) הוא יותר מ-20 שנה.

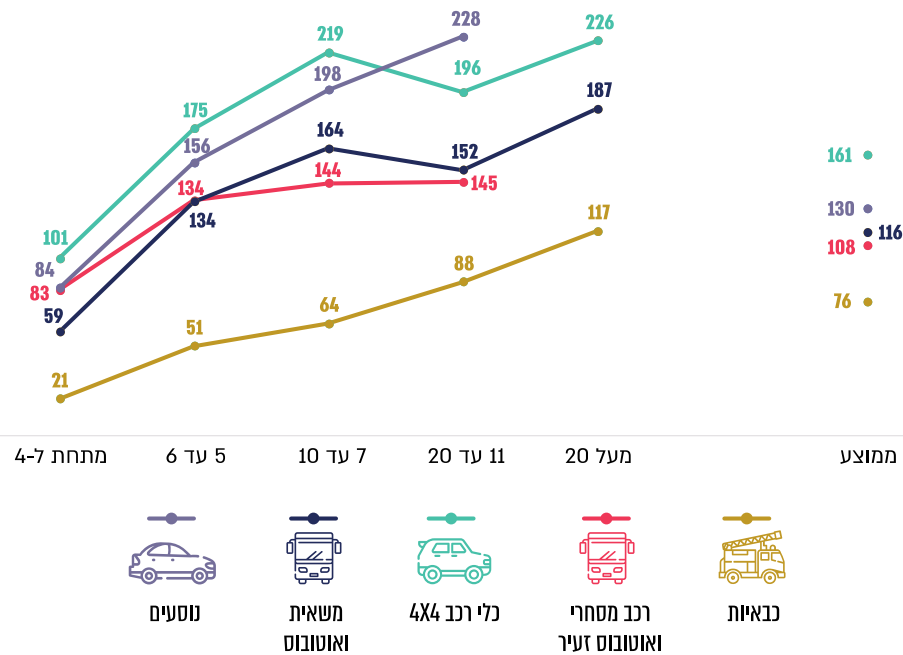
מלבד גיל הרכב, נתון נוסף המשפיע על עלות התחזוקה ובלאי הרכב הוא הנסועה של הרכב. התרשים שלהלן מציג את היקף הנסועה הממוצעת של כלי הרכב בהתאם לטווח הגיל.

42 יצוין כי אילו תחלופת רכבי הנוסעים הייתה מתבצעת בהתאם למודל מינהל הרכב, בכל 4 שנים, הגיל הממוצע של רכבי הנוסעים היה שנתיים ולא 5 שנים, כמו הממוצע בפועל.

43 כאמור, עם המעבר מאיגודי הערים לרשות הכבאות, הועברו כבאיות מדגמים וסוגים שונים בשנתונים ישנים לרשות המדינה, והריענון שלהן מבוצע בהתאם להקצאות תקציב רשות הכבאות.



תרשים 7: ממוצע הנסועה המצטבר של הרכבים, על פי סוג הרכב והגיל שלו, ינואר 2022 (באלפי ק"מ)



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

מהתרשים לעיל עולה כי ממוצע הנסועה עולה בהתאם לגיל הרכב. כך לדוגמה, ממוצע הנסועה של כלי רכב בגיל הנמוך מ-4 שנים הוא נמוך יחסית (כ-21,000 ק"מ בממוצע לכבאיות, 84,000 ק"מ ברכב נוסעים ו-101,000 ק"מ בכלי רכב מסוג 4X4), לעומת ממוצע הנסועה של רכבים בגילאים שבין 11 ל-20 שנה (117,000 ק"מ בכבאיות, 187,000 ק"מ במשאיות ואוטובוסים ו-226,000 ק"מ בכלי רכב מסוג 4X4).

בתוכנית העבודה של מינהל הרכב לשנת 2022 מצוין כי בהתאם לאישור החשכ"ל, המינהל החל בהחלפת כלי רכב שהיקף הנסועה שלהם מעל 200,000 ק"מ⁴⁴. בלוח שלהלן מוצג מספר כלי הרכב שהנסועה שלהם עברה את רף ה-200,000 ק"מ.



לוח 3: מספר כלי הרכב עם נסועה של יותר מ-200,000 ק"מ, על פי גיל הרכב, ינואר 2022

התקן (בשנים)	רכב נוסעים	רכב 4x4 (טנדרון, ג'יפ, טנדר)	רכב מסחרי ואוטובוס זעיר	משאית ואוטובוס	כבאית	סכום כולל
גיל הרכב (בשנים)	4	6	6	10	20	
עד 4	18	18	6			42
5 - 6	319	153	13	13		498
7 - 10	63	107	11	8	1	190
11 - 20	3	13	5	2	1	25
יותר מ-20		2		1	8	11
סכום כולל	403	293	35	24	10	766

על פי נתוני מינהל הרכב (כולל רכבי שירות בתי הסוהר), בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הבדיקה בוצעה בנוגע ל-4,374 רכבים בסטטוס פעיל וממת"ן שהנסועה שלהם היא 1,000 ק"מ ומעלה.

מהלוח לעיל עולה כי מינהל הרכב מחזיק בכ-766 רכבים פעילים שנסעו מעל 200,000 ק"מ, כ-52% מהם רכבי נוסעים וכ-38% רכבי 4x4.

עוד עולה כי קיימים בצי הרכב הממשלתי מעל 200 רכבים שהנסועה שלהם עולה על 200,000 ק"מ, אף על פי שהגיל שלהם נמוך ממודל גיל הרכבים של המינהל. כך לדוגמה, יש 18 רכבי נוסעים בגיל הנמוך מ-4 שנים ו-171 רכבי 4x4 בגיל הנמוך מ-6 שנים שהנסועה שלהם גבוהה מ-200,000 ק"מ.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי רכבי 4x4 הם בעלי כושר נסועה גבוה במיוחד, "והראיה היא שמחיר מכירתם במכרזי מינהל הרכב עולה על מחיר המחירון של לוי יצחק (ללא הפחתות)".

להיעדר החלפת הרכבים ולהתיישנות צי הרכב השפעה ישירה על עלות התחזוקה. כך לדוגמה, מנתוני חברת ענבל⁴⁵ עולה שעלות התחזוקה של רכבי המינהל גדלה בשנת 2021 בכשני מלש"ח עקב אי-החלפת רכבים שהגיעו לגיל 5. באופן דומה, בהתאם לתחזיות ענבל, אם גם בשנת 2022



לא יוחלפו רכבים שהגיעו לגיל 5, שיעור העודף הצפוי (הפער שבין הגבייה מהמשרדים להוצאות התחזוקה בגין רכבי המינהל) בגין כיסוי תחזוקת הרכבים יקטן בכ-34%⁴⁶.

נוסף על העלות הכספית, התיישנות צי הרכב פוגעת באיכות כלי הרכב. בשאלוני שביעות רצון שהפיץ משרד מבקר המדינה עלה כי רמת שביעות הרצון של הנהגים ומשרדי הממשלה מאיכות רכבי המינהל נמוכה יחסית בין כלל הנושאים שנבדקו. כך לדוגמה, רמת שביעות הרצון של הנהגים מאיכות הרכבים עמדה על 3.35 לעומת ממוצע של 3.7 ביתר הנושאים, ובשאלון המשרדים שביעות הרצון מאיכות הרכבים עמדה על 3.3 לעומת הממוצע ביתר השאלות, שעמד על 3.6.

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.

אי-תחלופת הרכבים והתיישנות הצי באות לידי ביטוי גם ברמת הזיהום של רכבי המינהל. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי על אף החלטות הממשלה לעידוד השימוש באנרגיות ירוקות בתחבורה בישראל⁴⁷ והגידול החד בהיקף הרכבים ההיברידיים והחשמליים בישראל⁴⁸, 75% מרכבי הנוסעים שבמינהל נמצאים ברמת זיהום גבוהה. כך לדוגמה, בינואר 2022 החזיק מינהל הרכב ב-558 רכבים היברידיים פעילים (כ-25% מכלל רכבי הנוסעים הפעילים שבמינהל) וב-12 רכבי איגום חשמליים שנרכשו במסגרת בדיקה מקדימה (פיילוט) שנערכה בשנים 2018 - 2019⁴⁹.

בדוח שנתי 71 משנת 2020 נכתב כי "על הממשלה לשמש דוגמה ליישום המדיניות שהיא עצמה קבעה ועל כן מדיניותה בנושא הפחתת השימוש בדלקים מזהמים והפחתת זיהום האוויר מרכבים צריכה לבוא לידי ביטוי גם במכרזי מינהל הרכב לרכישת כלי רכב".

46 בהתאם לתחזית העלויות של חברת ענבל לשנת 2022, שיעור העודף הצפוי עומד על 4% ב-2022 במידה וגיל הרכבים הממוצע יעמוד על 5 שנים, לעומת גירעון של 30% לפי הנחה של אי החלפת רכבים בשנת 2022.

47 כך לדוגמה, החלטת הממשלה 1403, "תכנית לאומית ליישום היעדים להפחתת פליטות גזי חממה ולהתייעלות אנרגטית" (10.4.16); החלטת הממשלה 2935, "תוכנית לעידוד השימוש באנרגיה ירוקה" (13.1.08).

48 בין השנים 2017 ל-2020 עלה מספר כלי הרכב החשמליים בישראל ב-438% ומספר כלי הרכב ההיברידיים עלה ב-244%. זאת לעומת גידול של 6.3% ביתר כלי הרכב הפרטיים בישראל.

49 רכבים אלו נרכשו בעקבות יוזמת מינהלת תחליפי דלקים בשנים 2018 - 2019 לקיים בדיקה מקדימה לבחינת מידת התאמתם של כלי רכב חשמליים לצי הרכב הממשלתי. בהתאם לדוח מבקר המדינה, דוח **שנתי 71 א (2020)**, "קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים" (להלן - דוח שנתי 71 א), הבדיקה המקדימה העלתה כי הנסועה ברכבים החשמליים הסתכמה בכ-5,700 ק"מ, ואילו הנסועה הממוצעת של רכבי איגום המונעים בבנוין הייתה כ-35,000 ק"מ לשנה.



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)⁵⁰.

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.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי "החלטת הממשלה קובעת שזמן שירות רכב ממשלתי **לא יפחת** [ההדגשה במקור] מ-4 שנים, כך שמינהל הרכב עמד בהחלטה זו". מינהל הרכב הוסיף כי "החשב הכללי ומינהל הרכב הממשלתי רואים חשיבות ממעלה הראשונה בהחלפת צי הרכב הממשלתי לירוק יותר ולראיה החלטת ממשלה שהתקבלה שמעתה כל רכב (בו ישנה חלופה היברידית) יירכש רכב היברידי". המינהל ציין כי החלטת הממשלה בנדון שציטט המבקר נכתבה על ידי אגף החשב הכללי ומבוססת על החלטתו ואף נמצאת בשלבי יישום. למשל, הליך התיחור לרכבים היברידיים פורסם והסתיים, והגדרת המדיניות והתשתית המכרזית לעניין רכבים חשמליים ורכבי פלאג-אין היברידי צפויה להסתיים במהרה. כמו כן ציין המינהל בתשובתו כי החלטת הממשלה בנושא כוללת סייגים, והוא מצפה לעמידה מלאה בהחלטה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל הרכב לפעול בשיתוף עם משרדי הממשלה לזיהוי ותייעוד הרכבים המיועדים 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.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי החלטת החשב הכללי מכוח סמכותו שלא לרכוש רכבים בתקופת התקציב ההמשכי הביאה במישורן לעלייה בגיל הממוצע של צי הרכב הממשלתי. המינהל ציין כי לאחר אישור תקציב המדינה הוא חזר לפעילות שגרתית של רכישת רכבים ורענון צי הרכב. עם זאת ציין המינהל כי רענון צי הרכב מלווה בקשיים רבים בהספקת הרכבים על ידי יבואני הרכב, עקב המשבר העולמי בשרשראות ההספקה בענף הרכב.

בתשובת רשות הכבאות מיוני 2022 נמסר כי "במסגרת הקמת הרשות סוכמה תכנית רב-שנתית (2013 - 2018) בה גובשה תכנית לרכש כבאות חדשות וגריטה של כבאות ישנות... מודל הגריטה שנקבע בכבאות והצלה לישראל כברירת מחדל הינו **20 שנות שירות** [ההדגשה

50 להרחבה בנושא היבטים סביבתיים ברכבי המינהל ראו בתת הפרק "רכישת רכבים - היבטים סביבתיים" בהמשך הדוח.



במקור]. עם זאת הואיל וניתן מענה תקציבי חלקי בתר"ש, וכן בשנים 2019 - 2021 לא ניתן תקציבים לרכש רכבי כיבוי חדשים (תקציב המשכי בשל אי הקמת ממשלה), התקבלה החלטה ארגונית להמשיך את שירותן של הכבאיות במערך... לכן כיום ישנן כ-110 כבאיות בותק של 20 שנה ומעלה, המהוות כ-20% מצי הכבאיות בכבאות והצלה לישראל".

מנגנון רכישת רכבים על ידי מינהל הרכב

עד לשנת 2021 מודל מכריז רכישת הרכבים של מינהל הרכב כלל שלב תיחור יחיד לכל מכרז, שבוצע לאחר קבלת ההצעות ובחינת עמידת יבואני הרכב המציעים בתנאי הסף. הצעת יבואני הרכב כללה דגמי רכבים ספציפיים שעמדו בתנאי המכרז. אם דגמים שנכללו בהצעת היבואן הוחלפו על ידי היצרן בעת הליך המכרז, הצעתו המקורית לא הייתה תקפה לגביהם, ומינהל הרכב היה מוגבל באפשרויות הבחירה שעמדו לפניו מבין הדגמים הכלולים בהצעות שזכו במכרז.

משרד מבקר המדינה בחן את מגוון הדגמים הזוכים בכל תת-קבוצת רכב במכרזים לרכישת כלי רכב מהשנים 2018 - 2019 ומצא כי היצע הדגמים לבחירה, בכל קבוצת רכב, עמד על בין דגם אחד לשני דגמים⁵¹.

בספטמבר 2021 פרסם מינהל הרכב מכרז מסגרת לרכישת רכבים. בשלב הראשון יבואני הרכב מוזמנים להירשם כספקי מסגרת, ונבחנת עמידתם בתנאי הסף שנקבעו במכרז. בשלב השני מינהל הרכב עורך תיחור בין ספקי המסגרת שהוכרזו בשלב הראשון, באמצעות פנייה פרטנית שבה הם מוזמנים להגיש הצעות להספקת כלי רכב ושירותים לכלי רכב. על פי מכרז המסגרת, התיחור מתבצע לעיתים מוזמנות בהתאם לצורכי מינהל הרכב. לגישת המינהל, שיטת מכריז המסגרת היא שיטה מקובלת ומבוססת בישראל ובעולם, המתאימה בייחוד לגופי רכש מרכזיים, כגון מינהל הרכב הממשלתי, ונותנת מענה לגופים אלה, אשר זקוקים לגמישות ברכש מרובה ספקים שאמור לשרת לקוחות רבים. לדוגמה, במכריז המסגרת מספר החברות המתחרות יישמר לאורך זמן, ליבואני הרכב שעמדו בתנאי הסף יתאפשר לעדכן את מגוון הדגמים בהתאם להיצע הקיים, והליך התיחור יהיה קצר ותחרותי⁵².

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 מכריז מסגרת לרכישת רכבים עשויה לענות על החסרונות שמיינהל 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.

51 המכרזים שנבדקו: 06-2019, 03-2018, 03-2019, 04-2019.

52 מכרז מסגרת מרכזי פומבי 5-2021 לרכישת כלי רכב שונים ושירותים שונים לכלי רכב. במועד סיום הביקורת טרם הסתיים תהליך התיחור, וטרם נרכשו רכבים במסגרת המכרז.



רכישת רכבים - היבטים סביבתיים

בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2021⁵³ נקבע כי החל משנת 2022 רכבי נוסעים שיירכשו על ידי מינהל הרכב יהיו בשיטת הנעה היברידית, ובמידת האפשר יירכשו גם רכבים חשמליים, בכפוף לזמינות מספקת של עמדות טעינה במרחב הציבורי, למפרט הנדרש מהרכב ולשיקולי כדאיות כלכלית. כן נקבע בהחלטה כי משנת 2025 כל רכב נוסעים שיירכש מינהל הרכב יהיה רכב המונע בהנעה חשמלית, בכפוף לזמינות דגמים בקטגוריות הרלוונטיות, לזמינות מספקת של עמדות טעינה ולשיקולים כלכליים. עוד צוין בהחלטה שככל שהחשב הכללי ימצא כי יתאפשר מעבר מוקדם יותר לרכישת רכבים חשמליים בלבד, יוקדם המעבר לפי שיקול דעתו.

בתשובת מינהל הרכב נמסר כי האפשרות לבחירת רכב היברידי עמדה תמיד לזכאים לרכבים, אך מיעוט מהזכאים בלבד בחר באפשרות זו. המינהל ציין כי נכון למועד מתן התשובה, אין לזכאים כאמור אפשרות בחירה, והם מחויבים בקבלת רכב היברידי.

מכיוון שכלי רכב חשמליים מחייבים הקמה של תשתית הטענה ייעודית⁵⁴, צוין בהחלטת הממשלה כי רכישת כלי רכב חשמליים תתבצע בכפוף לזמינות מספקת של עמדות טעינה במרחב הציבורי⁵⁵. כמו כן, על פי החלטת המינהל⁵⁶, כדי להפחית את הסיכון שבהשבתת הרכב החשמלי עקב מחסור בעמדות הטענה זמינות, מתן רכבים חשמליים יתאפשר רק לעובדי מדינה הזכאים לרכב צמוד וקיימות להם שתי נקודות הטענה זמינות בבית העובד, במקום עבודתו או בתחנה מסחרית בנתיב הנסיעה היומי שלו. יש לציין כי עמדת המינהל בנושא גובשה לאחר התייעצות עם יועצים כלכליים וסביבתיים חיצוניים אך ללא התייעצות עם משרד האנרגיה.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת מותקנות במשרדי הממשלה שש עמדות טעינה בלבד לרכבים חשמליים, אשר הותקנו במסגרת הבדיקה המקדימה של רכבי האיגום החשמליים⁵⁷.

כדי להגדיל את היקף עמדות הטעינה, פרסם מינהל הרכב בפברואר 2022 בקשה לקבלת מידע (RFI - Request For Information) לגבי התקנת עמדות טעינה במרחב הציבורי ובבתי העובדים

53 החלטת הממשלה 254, "התייעלות ממשלתית בצריכת אנרגיה" (24.10.21).

54 נכון למועד סיום הביקורת, אין מידע רשמי על פריסתן של עמדות טעינה לטובת הציבור הרחב, וקיימת זמינות נמוכה של עמדות אלו.

55 בהחלטת הממשלה הוחלט להטיל על מינהל הדיור הממשלתי, בכפוף לכל דין, להתקין עד ליום 1.1.23 עמדות טעינה לרכב חשמלי בתקציב כולל של 6 מלש"ח, וזאת בתיאום עם משרד האנרגיה והמשרד להגנת הסביבה. עוד נקבע כי מינהל הדיור הממשלתי יגיש תוכנית להמשך פריסת עמדות הטעינה בשנים הבאות, כולל הערכה תקציבית, וזאת עד ליום 1.7.22. לצורך זה יקצה משרד האנרגיה 4 מלש"ח בשנים 2021 - 2022, והמשרד להגנת הסביבה יקצה 2 מלש"ח. עוד נקבע כי בכל מכרז חדש שיפורסם על ידי חטיבת הבינוי הממשלתי בחשב הכללי, אשר יכלול הקמת חניון או מקום חניה, תותקן תשתית שתאפשר טעינת רכבים חשמליים.

56 מינהל הרכב הממשלתי, מסמך מדיניות "פרויקט עתיד חלופי" (להלן - פרויקט עתיד חלופי).

57 בהתאם לנתוני מינהל הדיור הממשלתי, ממרץ 2022.



(בעלי רכב צמוד). במקביל קידם משרד האנרגיה (בשיתוף פעולה עם מינהל הדיור) פרסום מכרז להקמת עמדות טעינה לרכבים חשמליים במבנים המשמשים את הממשלה.⁵⁸

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 ההתחשבות של עלות החשמל⁵⁹. על כן, עד מועד סיום הביקורת נפרסו שש עמדות טעינה בלבד, אשר אין בהן כדי לספק את התשתית למעבר לרכבים חשמליים.

משרד האנרגיה מסר בתשובתו ממאי 2022 ש"ניתן להקים כבר השנה עשרות עמדות טעינה". זאת על בסיס תוצאות המכרז שפרסם להקמת עמדות טעינה.

יצוין שמשרד מבקר המדינה המליץ בדוח ביקורת בנושא "קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים" משנת 2020, שעל משרדי הממשלה לדאוג להסרת החסמים להקמת עמדות טעינה לרכבים חשמליים בקריות הממשלה⁶⁰.

ממינהל הרכב נמסר למשרד מבקר המדינה שמכיוון שהפריסה של עמדות הטעינה איטית ואינה עומדת בהיקף מספר העמדות הזמינות הנדרש לשיטתו, בחינת האפשרות לשילוב רכבים חשמליים בצי הרכב הממשלתי תתבצע במהלך שנת 2023⁶¹.

מינהל הרכב הוא זרוע ממשלתית שיש ביכולתה לקבע נורמה ערכית בתחום התחבורה בישראל. על כן מצופה ממנהל הרכב לזום 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.

58 מכרז 128/2020 - המכרז פורסם בספטמבר 2021. במסגרת המכרז יעניק משרד האנרגיה כ-2 מל"ח להתקנת כ-400 עמדות טעינה AC בהספק 22 קילו-ואט לשעה, ואילו מינהל הדיור אחראי לספק את מקומות החניה שבהם יותקנו עמדות הטעינה.

59 בהתאם למסמך מדיניות "פרויקט עתיד חלופי", פריסת עמדות הטעינה בבתי העובדים היא בתחום מינהל הרכב הממשלתי. הקושי הקיים במעגל זה הוא בהסדרת הבעלות על עמדת הטעינה לאחר שתותקן: של המדינה - פירוק של עמדת הטעינה כאשר העובד עוזב את שירות המדינה, או של העובד - רכישה מדורגת במשך תקופת ההעסקה ותשלום היתרה אם העובד עוזב את שירות המדינה.

60 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), "קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים", עמ' 335.

61 מינהל הרכב ציין בתשובתו שלפי התכנון בשנת 2022 הוא יבחן את האפשרות לשלב בצי הרכב רכבי פלאג אין (שבהם משולבות הנעת בניין והנעת חשמל ויש בהם חיבור לשקע טעינה).



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. עוד 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 ולאימוץ הקיימים בתחום ויפעל למימוש ההחלטה למעבר מלא לרכבים חשמליים החל בשנת 2025.

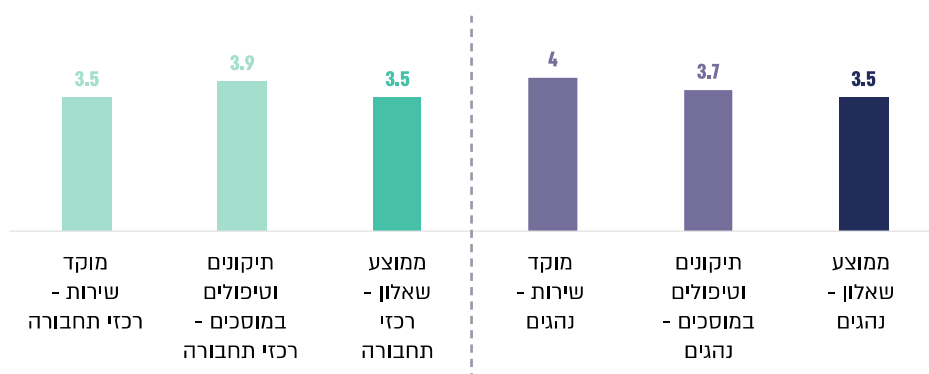
מינהל הרכב מסר בתשובתו כי הוא מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה בנושא. מינהל הרכב הוסיף כי הוא פועל לכניסת רכבים חשמליים לצי הרכב הממשלתי בשני מעגלי הטעינה שבסמכותו (בין הבית למשרד ובבית העובד), וההתקדמות בתחום זה היא מהירה.

תחזוקת כלי הרכב על ידי מינהל הרכב

מינהל הרכב מתחזק את כלי הרכב באמצעות חברת ענבל אשר מבצעת את ההתקשרות אל מול המוסכים בהם מתוקנים הרכבים. במסגרת זו, תשלומי המשרדים עבור הוצאות התחזוקה וכיסוי ביטוחי של הרכבים המוקצים להם מועברים ממינהל הרכב לחברת ענבל, המשלמת למוסכים בהתאם לעלות התיקון המבוצעת בפועל.

לצורך תיאום הטיפול במוסכים, מינהל הרכב מפעיל מוקד שירות המרכז את פניות המשרדים והנהגים ומפנה אותם לטיפול במוסכים שבהסדר. בלוח להלן פירוט תוצאות שאלון שביעות הרצון בתחום זה, הן לנהגים והן למשרדים:

תרשים 8: שביעות הרצון של רכזי התחבורה והנהגים ממוקד השירות של מינהל הרכב ומהטיפולים במוסכים*



המקור: שאלוני שביעות רצון למשרדים ולנהגים, משרד מבקר המדינה.
* הדירוגים הם בטווח שבין 1 (לא מרוצה בכלל) ל-5 (מרוצה מאוד).



מהתרשים לעיל עולה כי בהתאם לתוצאות שאלון המשרדים רמת שביעות הרצון של משרדי הממשלה והנהגים בדבר איכות השירות של מוקד השירות והטיפול במוסכים היתה זהה לממוצע יתר השאלות או אף גבוהה מכך.

חברת ענבל מסרה בתשובתה ממאי 2022 (להלן - תשובת ענבל): "ענבל מבצעת סקרי שביעות רצון מהמוסכים לגבי תיקון נזקי תאונות דרכים ותחזוקה. הסקר נשלח בזמן אמת במסרון לטלפון הנייד של מחזיק הרכב הממשלתי בסיום תיקון/טיפול הרכב במוסך. תוצאות נתוני הסקר שאנו עורכים בזמן אמת משקפים את המציאות כפי שבאה לידי ביטוי בטיפול ואינה כללית ובדיעבד על כלל הטיפולים". מציוני הסקרים שנמסרו מחברת ענבל כחלק מתשובתה עולה כי שביעות הרצון הממוצעת בתחום התחזוקה הייתה 4.54 ובתחום התאונות 4.1.⁶²

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי 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 (להלן - SLA)⁶³, 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. מומלץ כי מינהל הרכב וחברת ענבל יגבשו הסכם אשר יסדיר נוהלי עבודה ייעודיים בתחום זה.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי הוא חרט על דגלו את טיב השירות, וכי נעשים מהלכים רבים כדי לשפר את השירות - חניכת מוקדנים חדשים, שירות שינוע רכבים למבחני רישוי שנתי ועוד. לעניין סקר השירות שהופץ על ידי משרד מבקר המדינה למשרדי הממשלה השונים, כאמור לעיל - בשנים 2020 - 2021, בתקופת התקציב ההמשכי, החליט החשב הכללי שלא לרכוש רכבים חדשים, ועקב כך באופן טבעי צי רכב התיישן, וסביר להניח שעקב התיישנותם נזקקו הרכבים לתחזוקה רבה יותר. לדברי מינהל הרכב, סביר להניח כי חלק ניכר מחוסר שביעות הרצון נובע מסיבה זו.

עוד עולה כי נכון למועד סיום הביקורת, מינהל הרכב מפתח תהליכי דיגיטציה לייעול תהליך עבודת מוקד השירות והעבודה אל מול המוסכים. כך לדוגמה, המינהל פועל להפעלת "ווטסאפ ממוכן" וצ'אט און ליין לצורך קיצור זמן ההמתנה במוקד וכן הקמת אתר מותאם לנהגים לצורך קבלת מידע אישי וביצוע פעולות שגרתיות כגון הזמנת טיפולים במוסכים והגשת דוחות תאונה ממוכנים.

עם זאת, נמצא כי מינהל הרכב לא השלים את המעבר לשימוש באמצעים טכנולוגיים אשר ישפרו את תהליך העבודה אל מול מוקד השירות והמוסכים.

62 הדירוגים הם בטווח שבין 1 (אינו מרצה כלל) ל-5 (מרצה מאוד).

63 Service Level Agreement, הסכם בין נותן שירות מסוים ללקוחותיו. ההסכם מגדיר את הטיב והאיכות של השירות המוצע ללקוחות.



הסדרת הסכם מחייב לגבי רמת השירות אל מול חברת ענבל והמוסכים וקידום תהליכים דיגיטליים יביאו לשיפור תהליכי העבודה של מינהל הרכב ואיכות השירות הניתן ללקוחות המינהל - המשרדים והנהגים. מומלץ כי המינהל וחברת ענבל יפעלו לפרסם את הסיכום בדבר איכות השירות הניתן למשרדים ולנהגים בתחום וישלימו תהליכים דיגיטליים שישפרו את השירות למשתמשים.

תהליך מכירת כלי הרכב

מאפייני הרכשים

רכבי המינהל נמכרים במכרז פומבי המפורסם אחת לחודשיים⁶⁴. הרכבים המוצעים במכרז מפורסמים באינטרנט יום לפני פתיחת המכרז עם טופס בדיקה, רישיון רכב והיסטוריית טיפולים של הרכב. במסגרת הליך המכירה⁶⁵, למציעים ניתנת האפשרות להגיע למגרש המכוניות של המינהל ברמלה ולראות את הרכבים מבחוץ בלבד, ללא התרשמות פיזית מהנסיעה ברכב. לצורך הגשת הצעה למכרז, על המציע להגיש באופן ידני את טופס ההצעה וצ'ק ערבות ע"ס 10% מסכום ההצעה במעטפה לתיבת המכרזים, הנמצאת ברמלה⁶⁶.

הרכשים במכרזי המכירות של מינהל הרכב מתחלקים לרכשים פרטיים, הרכשים את הרכב לשימוש הפרטי, ולסוחרי רכבים, הרכשים את הרכבים במטרה לסחור בהם ולהפיק מהפעילות רווח עסקי. כלומר, הרכש הפרטי בוחן את הרכישה ממינהל הרכב בהתאם לחלופות שמציע שוק כלי הרכב המשומשים, ואילו סוחרי הרכבים רוכשים את כלי הרכב במטרה למכור אותם לרכשים פרטיים (או לצד שלישי) בעלות נוספת, הכוללת הוצאות ורווח.

בשנים 2018 - 2020 נמכרו 3,411 כלי רכב ל-535 רוכשים שזכו במכרזי מינהל הרכב. מהנתונים עולה כי קיימת שונות גבוהה בין מספר הרכבים שרכשו הזוכים. בלוח שלהלן מוצגת התפלגות הרכשים וכלי הרכב בהתאם למספר הרכבים שנקנו על ידי הרוכש.

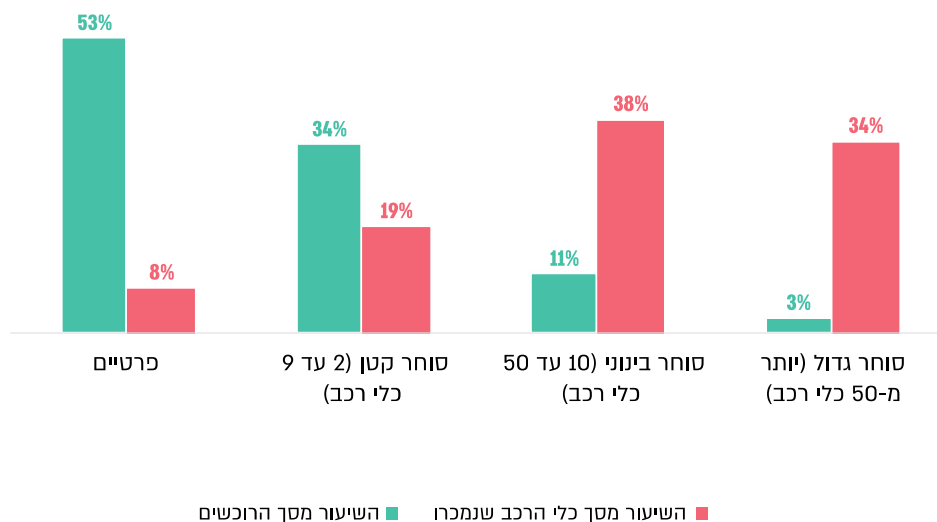
64 המשטרה מוכרת את כלי הרכב שברשותה באמצעות הפלטפורמה של מינהל הרכב. על כן המכרזים יוצאים לסירוגין, חודש מינהל הרכב וחודש המשטרה.

65 תקנון מכרז מכירה של מינהל הרכב 2021-2022.

66 כלומר, מציע המעוניין לראות את הרכב יגיע פעמיים למינהל הרכב ברמלה (פעם אחת כדי לראות את הרכב מבחוץ ועוד פעם כדי להגיש את ההצעה), וכן יגיע פעם נוספת כדי לקחת את הרכב אם הצעתו נבחרה כזוכה.



תרשים 9: התפלגות שיעור הרוכשים ושיעור כלי הרכב שנמכרו לרוכשים, לפי מספר כלי הרכב שנמכרו לכל רוכש (זוכה במכרז), 2018 - 2020



על פי נתוני מינהל הרכב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי אף ששיעור הרוכשים הפרטיים⁶⁷ היה 53% מכלל הרוכשים בשנים 2018 - 2020, הם רכשו 8% מכלל הרכבים שמכר המינהל באותה תקופה. כמו כן, 3% מהרוכשים רכשו 34% מכלי הרכב שנמכרו ע"י המינהל.

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.

מספרם המועט של סוחרי הרכב שזכו במכרזים שפורסמו על ידי המינהל לרכישת רכבי המינהל מעלה כי לסוחרים קיימת התמחות ויתרון יחסי במכרזי המינהל לעומת הרוכשים הפרטיים. כלומר, תנאי המכרז הקיימים, כדוגמת היעדר נסיעת מבחן ברכב והדרישה הנוכחית להגעה פיזית למינהל הרכב ברמלה לצורך הגשת ההצעה, בשילוב מאפייני הרכב הקיימים (סוג הרכב, גיל הרכב והיקף הנסועה), יוצרים יתרון מובנה לסוחרי הרכב על פני הרוכשים הפרטיים.

⁶⁷ ייתכן כי חלק מהרוכשים שזכו ברכב אחד הם סוחרי מכוניות, אבל ניתן להניח שרוכשים אלה, רובם ככולם, הם בעלי מאפיינים של רוכשים פרטיים.



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.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי הוא "שואף להתייעל במכרזי מכירת הרכבים ולהגדיל את שוויון ההזדמנויות למציעים ואת הפדיון ממכירת הרכבים. 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. לגבי מחירוני הרכב... למערכת מרכב"ה מוזן המחירון המלא של הרכב, ומערכת מרכב"ה מחשבת באמצעות נוסחה... את ההפחתות בהתאם לכך שהרכב שימש כרכב ממשלתי, השפעת נסועה ועוד". בתשובה צוין כי המינהל פועל לפתח אתר מרשתת חדש, ובמסגרת זו נבחנת האפשרות לצרף תמונות עבור הרכבים שבמכרז.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את יוזמת מינהל הרכב להפוך את הליכי המכרז לפשוטים יותר, בין היתר באמצעות מתן האפשרות לתת הרשאה לחיוב חשבון במקום צ'ק ערבות ולחתימה דיגיטלית על טופס ההצעה במקום החתימה הפיזית, אפשרויות שיפחיתו את הצורך בהגעת המציעים למשרדי מינהל הרכב.

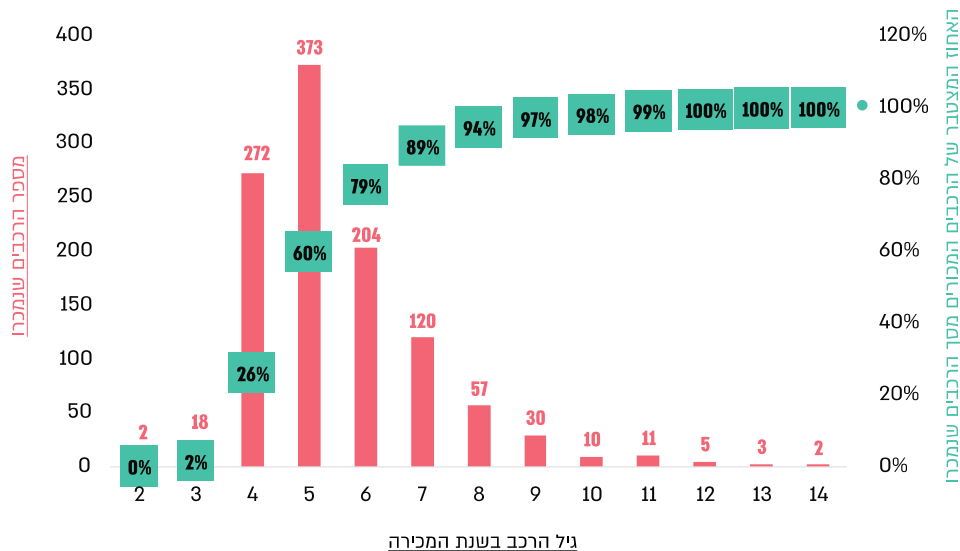
מאפייני רכבי הנוסעים הנמכרים

בשנים 2018 - 2020 נמכרו על ידי מינהל הרכב 1,107 רכבי נוסעים אשר היו בבעלותו⁶⁸. בתרשים שלהלן מוצגים כל רכבי הנוסעים שהיו בבעלות מינהל הרכב ושנמכרו על ידו בשנים אלו, בהתאם לגיל הרכב בשנת המכירה.

68 מינהל הרכב מסייע במכירתם של כלי רכב של גופים רבים, ובהם משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר, משרד הביטחון, המוסד לביטוח לאומי ורשות הכבאות. בשנים 2018 - 2020 נמכרו על ידי המינהל בסה"כ כ-2,000 כלי רכב, מהם כ-1,150 רכבי נוסעים.



תרשים 10: המספר והשיעור של רכבי הנוסעים שבבעלות מינהל הרכב, שנמכרו על ידו בשנים 2018 - 2020, לפי גיל הרכב בשנת המכירה



■ מספר רכבים שנמכרו ● האחוז המצטבר מסך המכירות

על פי נתוני מינהל הרכב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 26% מרכבי הנוסעים שנמכרו בשנים 2018 - 2020 היו בגיל של עד 4 שנים, 34% בגיל 5 שנים, ו-40% בגיל של יותר מ-6 שנים.

מכיוון שצי הרכב הפעיל הוא מקור הרכבים הנמכרים, גיל רכבי הנוסעים שנמכרו בשנים 2018 - 2020 מדגיש את הפער הניכר שבין מודל גיל הרכבים שקבע מינהל הרכב (העומד על 4 שנים לרכבי נוסעים) לבין גיל הרכבים הנמכרים בפועל, הקיים זה כמה שנים.

רכבי המאגר

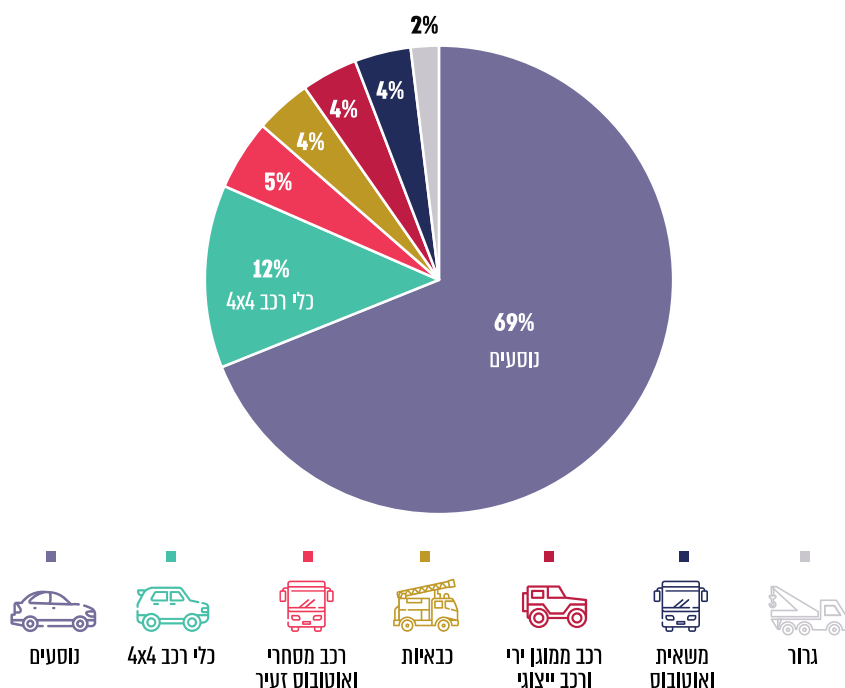
חלק מרכבי המינהל המיועדים למכירה אינם נמכרים באופן מיידי עם קבלתם ממשרדי הממשלה, שכן חלקם משמשים את המינהל לתקופה נוספת. רכבים אלו מועברים למאגר הרכבים של המינהל, ובהתאם להחלטת הגורמים המקצועיים במינהל משמשים כרכבים חליפיים או לשימוש הגורמים המקצועיים במינהל. כך, המינהל מקצה למשרדי הממשלה כלי רכב מהמאגר כהקצאה זמנית, והמשרדים מחויבים בהתאם על ידי המינהל⁶⁹. בדומה נעשה שימוש ברכבים אלה כהקצאה זמנית לעובד שוועדת ההצמדות אישרה לו הצמדת רכב, וזאת

69 מצבים אלו מתרחשים בעיקר כשאחד מרכבי אותו משרד עבר תאונה או הושבת לתקופה ממושכת, ועל המשרד להשלים את החסר עד תום התיקון.



עד מועד קבלת הרכב החדש שהוזמן עבורו. בינואר 2022 היו במאגר 103 כלי רכב פעילים. בתרשים שלהלן פירוט רכבי המאגר בהתאם לסוג הרכב.

תרשים 11: רכבי המאגר, לפי סוג הרכב, ינואר 2022



על פי נתוני מינהל הרכב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 69% מסך הרכבים שבמאגר (71 רכבים) הם מסוג נוסעים וכ-12% מהרכבים שבמאגר (13 רכבים) הם מסוג 4x4.

יצוין כי לצד השימוש ברכבי המינהל הפנויים, באפשרות המינהל לשכור רכבים מחברות השכרה בהתאם להסכמים שעליהם חתם מול חברות השכרה לצורך פעילויות קצרות טווח ומזדמנות של משרדי הממשלה.

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, ובכך גדל הפער בין המודל שנקבע לגיל הרכבים בפועל.



משרד מבקר המדינה העלה בדוח שפורסם בשנת 2011⁷⁰ כי "מינהל הרכב לא בחן לעומק את העלויות הכספיות של חלופת ה'הקצאה הזמנית' על ידי המאגר בהשוואה לשכירת רכב מחברות השכרה חיצונית אשר זכו במכרז". עוד נכתב בדוח כי "מינהל הרכב לא קבע קריטריונים ברורים ומדידים כתשומה להחלטה אילו כלי רכב לייעד להקצאות זמניות ואילו כלי רכב לייעד למכירה במכרזי המכר". בתשובת החשכ"ל לדוח מבקר המדינה משנת 2011 נכתב כי "לאחר הקמת מערכת המידע החדשה תבוצע בחינה כלכלית מקיפה של הנושא".

בהתאם לבדיקה הכלכלית של מינהל הרכב בדבר גיל הרכבים האופטימלי נמצא כי נוכח העלויות המושגות על משרדי הממשלה עקב התיישנות צי הרכב הממשלתי, קיימות תועלות כלכליות בקיצור משך הזמן מקבלת הרכב ממשרדי הממשלה עד לרגע מכירתו. עם זאת, 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.

עלה כי, 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. כמו כן, המינהל לא בחן את חלופת שכירת הרכבים כבסיס לרכבי המאגר ולרכבים החליפיים.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי מוטב שמינהל הרכב יפחית ככל הניתן את התלות בחברות ההשכרה, מאחר שהמשבר העולמי בענף הרכב משפיע גם על חברות אלה. לדוגמה, מינהל הרכב ציין כי לאחרונה הוא נתקל בסירובים מחברת ההשכרה, בשל היעדר מצאי רכבים באותה נקודת זמן. על כן ונוכח המשבר העולמי בשרשראות האספקה בענף הרכב ותקופת התקציב ההמשכי, נדרש מינהל הרכב להחזקת מצאי רכבים גדול יותר באופן יחסי, לצורכי הקצאות זמניות. עם זאת ציין המינהל כי אם יוחלפו רכבים ישנים וממוצע גיל צי הרכב יקטן, מצאי הרכבים לשימוש להקצאות זמניות יפחת בהתאם.

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.

תוצאות מכרזי המכירה

מנתוני מינהל הרכב עולה כי בשנים 2018 - 2020 נמכרו במכרזי המינהל כ-3,400 כלי רכב (ממוצע של 280 רכבים במכרז) בתמורה כוללת של 138 מלש"ח, דהיינו - כ-40 אש"ח בממוצע לרכב.

מינהל הרכב מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2021 כי אף שאין נוהל כתוב, כדי לוודא שמחיר ההצעה הזוכה ריאלי ומשקף את כלל הנתונים של הרכב, המערכת הממוחשבת מדווחת לוועדת המכרזים על מחירי ההצעות הזוכות הנמצאים בטווח רחוק יחסית מהמחיר הריאלי

70 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2011**, "מינהל הרכב הממשלתי", עמ' 583 (להלן - דוח מבקר המדינה משנת 2011).



המחושב במערכת, ורק לאחר אישור מיוחד של הוועדה המכירה מאושרת⁷¹. מינהל הרכב ציין כי מחיר המחירון הוא מחיר הרכב המלא במחירון לוי יצחק לפני ההפחתות של רכב ממשלתי⁷², ובהתאם למאפייני הרכבים הנמכרים על ידי מינהל הרכב, נראה שהתפלגות המחירים עומדת בנוהלי המכירה, ומעל מחיר הסף שנקבע במערכת לכל רכב.

משרד מבקר המדינה בחן את מכירות הרכבים של המינהל על פי מחיר המחירון המקובל בשוק (כפי שהעביר מינהל הרכב לצוות הביקורת). בלוח שלהלן מוצג מספר הרכבים שנמכרו בשנים 2018 - 2020 לפי מחיר המכירה ביחס למחיר המחירון.

לוח 4: מספר הרכבים שנמכרו, לפי היחס שבין מחיר המכירה למחיר המחירון המקובל בשוק, 2018 - 2020

היחס בין מחיר מכירה למחיר המחירון	מספר הרכבים שנמכרו בטווח	השיעור מסך המכירות
אין מחיר מחירון	142	4%
פחות מ-50%	505	15%
50% - 70%	1,686	49%
70% - 100%	890	26%
100% - 120%	69	2%
יותר מ-120%	119	3%
סה"כ	3,411	

על פי נתוני מינהל הרכב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח שלעיל 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.

71 המחיר הריאלי של הרכב מחושב בהתאם למצבו הטכני ועל פי הפרמטרים הקבועים במחירון לוי יצחק. יודגש כי ישנם רכבים שהנוסחה אינה מתאימה להם (רכבים ללא שוק וישנים במיוחד, בעיקר כבאיות מתקופת האיגודים שיוצאות משירות). בעת ישיבת ועדת המכרזים, רכבים שהציעו לגביהם מחיר נמוך ממחיר המינימום מתקיימת בעניינם התייעצות עם המחיר סביר לרכב ואם כדאי לחכות למכרז הבא, או שמא תקופת ההמתנה למכרז הבא תגרוור ירידת ערך נוספת, כך שקיים סיכוי סביר שלא יוצע עבור הרכב מחיר גבוה יותר, ואף קרוב לוודאי נמוך יותר. לאחר הדיון מחליטים אם למכור את הרכב בכל זאת או להעבירו למכרז הבא.

72 יצוין כי בהתאם למחירון לוי יצחק, שיעור ההפחתה על רכבים ממשלתיים הוא כ-30% ממחיר המחירון.



מינהל הרכב מסר בתשובתו כי 142 הרכבים שלהם לא הוזן מחיר מכירה במערכת הם רכבים שהוגדרו "אובדן גמור" (טוטל לוס), ואלו נמכרו על ידי המינהל עבור חברת ענבל. כמו כן, בחלק מהמקרים מדובר על חלקי רכב ללא מחירון, כגון כיסאות, עגלות ונגררים וכן רכבים ממודל ישן מאוד אשר אינם מתומחרים במחירון לוי יצחק. המינהל ציין כי במקרים מסוימים יש רכבים אשר נמכרים במחיר הנמוך במידה ניכרת ממחירה מחירון, אך גבוה מהמחיר המזערי שקובעת המערכת.

מחיר המכירה של הרכבים במכרי מינהל הרכב נקבע בהתאם לאיכות הרכבים הנמכרים ומידת התחרותיות בהליך. על כן, משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל הרכב לבחון כיצד ניתן להגדיל את מספר המציעים הפרטיים ובמקביל לפעול כדי שהיקף השימוש ברכבי המינהל יהיה האופטימלי⁷³. צעדים אלו שלובים זה בזה, שכן העלאת איכות הרכבים תמקסם את הרווח מהמכירה, בין היתר על ידי הגדלת ההשתתפות של המציעים הפרטיים, ולהפך.

פיקוח ובקרה

צי מינהל הרכב מונה כ-4,500 רכבים וכ-12,000 נהגים פעילים. באחריות המינהל, כחלק מתפקידיו, לפעול לטובת שימוש בטוח של הנהגים ברכבי המינהל. לצורך כך פועלים במינהל שלושה קציני בטיחות וכן מערכי תמיכה, כדוגמת אגף הדרכות, פיקוח טכני על הרכבים ומוקד דיווח על נהיגה חריגה בחברת ענבל.

פעילות הפיקוח והבקרה של מינהל הרכב כוללת פעולות במספר תחומים המשיקים זה לזה: ביקורות יזומות במשרדי הממשלה בדבר תקינות הרכבים; תחקור של תאונות דרכים ופיקוח על בטיחות הרכבים; פיקוח על עבירות תנועה ותאונות דרכים, לרבות דיווחים המתקבלים במוקד המופעל על ידי מינהל הרכב בדבר אופן הנהיגה של הנהגים ברכבי המינהל וטיפול בדוחות תנועה שניתנים לנהגים ברכבי המינהל; וכן ביצוע הדרכות תקופתיות לנהגים. משרד מבקר המדינה בחן את אופן הפיקוח והבקרה של מינהל הרכב על צי הרכב ועל הנהגים שיש להם הרשאה לנהוג ברכבי המינהל.

ביקורות יזומות של המינהל

הוראות התכ"ם⁷⁴ קובעות כי פעם בשנתיים לפחות, על פי תוכנית עבודה שגיבשו אנשי מינהל הרכב, יבוצעו ביקורות במשרדים שברשותם כלי רכב ממשלתיים. מטרת הביקורת היא להשיג מערכת תחבורה יעילה ובטיחותית. לצורך כך, הביקורת בוחנת את רמת הניהול של מערכת התחבורה, את הדרכים האפשריות לשיפור התחומים טעוני השיפור, את הקשר בין יחידות

73 גיל הרכבים האופטימלי, כפי שנמצא בעבודה הכלכלית שבוצעה ע"י מינהל הרכב ונקבעה במודל גיל הרכבים הרצוי של המינהל.

74 הוראת תכ"ם 11.6.1, "ביקורת טכנית על ידי הפיקוח הטכני במחוז"; הוראת תכ"ם 11.6.2, "ביקורת לרכי תחבורה ארציים על ידי מפקח טכני ארצי וקצין בטיחות ראשי בתעבורה".



התחבורה למינהל הרכב, את ביצוע התחזוקה המונעת ואת טיפולי החובה שנעשים בכלי הרכב הממשלתיים.

כך לדוגמה, נקבע כי הביקורת תכלול את הפעולות האלה: בדיקת רמת התחזוקה של כלי הרכב; ספירת כלי הרכב; בדיקת מועדי הטיפול; בדיקת מועדי הרישוי; רישום כלי הרכב בהתאם לנהלים; קיום הדרכות לנהגים ובדיקות רפואיות; מעקב אחר תאונות, אחר תנאי העבודה ואחר סביבת העבודה של הנהגים בעת המנוחה; והשימוש במערכת המידע של מינהל הרכב.

עוד קובעת הוראת תכ"ס 11.1.1 כי "מינהל הרכב יערוך בחינה אחת לתקופה עבור כלל התקנים הנמצאים במשרדים. במסגרת זו, ייבחן אופן השימוש בתקן, נצילות הרכב ונסועה". אם יימצא תקן שלא היה בשימוש במשך חצי שנה הוא יוקפא, ולאחר שנה שבה לא היה בשימוש ייסגר.

מכיוון שהביקורות משלבות תחומי ידע והתמקצעות שונים, בתוכנית העבודה של מינהל הרכב לשנת 2018 תוכנן לקיים ביקורות משולבות של כלל גורמי המקצוע הרלוונטיים (הצד הטכני, בטיחות, תקינה, מאגר, מוקד השירות וכספים) בעשרה משרדים. בלוח שלהלן מוצג מספר הביקורות שבוצעו ע"י מינהל הרכב במשרדי הממשלה השונים בחלוקה לתחומי הבדיקה.

לוח 5: מספר הביקורות של מינהל הרכב במשרדי הממשלה, לפי תחומים, 2021 - 2018

מספר המשרדים שבהם בוצעה	בטיחות	תקינה	טכני
2018	0	0	34 משרדי ממשלה שונים
2019	0	0	26 משרדי ממשלה שונים
2020	0	0	35 משרדי ממשלה שונים
2021	0	0	35 משרדי ממשלה שונים
סה"כ בשנים 2018 - 2021	0	0	130

על פי נתוני מינהל הרכב הממשלתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהלוח שלעיל 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 והתקינה⁷⁵.

מינהל הרכב מסר לצוות הביקורת בפברואר 2022 כי המינהל מבצע בקרה על תוקף הרישיון של הרכבים ושל הנהגים באמצעות מערכת מרכז"ה. בשנת 2021 נמצאו 108 כלי רכב שחרגו מביצוע רישוי במועד וכן מספר נהגים שרישיונם לא היה בתוקף, אך עקב מגבלות טכניות לא ניתן להפיק דוח המאגד את כלל הנהגים שחרגו ונמצאו על ידי המינהל. עוד ציין המינהל כי לצורך ייעול תהליך הבקרה בנושא הוקמה מערכת לשליחת התראות לטלפונים הניידים של הנהגים, וכן מופק לרכזי התחבורה במשרדים דוח ביקורת חודשי.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה עוד כי מלבד הביקורת שמבצע הפיקוח הטכני של המינהל במשרדי הממשלה, כחלק מתפקידו הוא מפקח על תיקוני הרכבים הממשלתיים במוסכים. עם זאת, נמצא כי מינהל הרכב הממשלתי אינו מנהל מעקב מסודר אחר מספר התיקונים של הרכבים במוסכים ובכללם התיקונים שבהם המינהל היה מעורב. עוד עלה כי, למינהל אין מידע בדבר מספר התיקונים החריגים⁷⁶ שבהם היה מעורב בהשוואה לכלל התיקונים החריגים שנדרשו לביצוע ברכבי המינהל. משכך הדבר, אין בידי המינהל מידע מלא בדבר איכות הבקרה שהוא מבצע בתחום. בהתאם, מינהל הרכב מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2022 כי "בעקבות בקשתכם [בקשת הנתונים של משרד מבקר המדינה] מינהל הרכב יבצע חשיבה האם ישנה תועלת בשמירת הנתונים תקופתית לצרכי מעקב וניתוח וכן מהן המשמעויות והמשאבים הנדרשים לצורך תיעוד שכזה".

בנוגע לביקורת מחלקת התקינה מסר מינהל הרכב בתשובתו כי בסיכום ישן בין סגן בכיר לחשב הכללי, חטיבת נכסים רכש ולוגיסטיקה דאג לבין סגן בכיר לחשב הכללי הממונה על חטיבת הביקורת, נקבע כי חטיבת הביקורת תבצע ביקורות תקינה במשרדי הממשלה. יצוין כי עד למועד סיום הביקורת הסיכום האמור לא עוגן בכתב, וכעולה מהתשובה המשלימה של המינהל למשרד מבקר המדינה מיוני 2022 (להלן - התשובה המשלימה), המינהל פועל לאשרר סיכום זה.

יש לציין כי בביקורת שבוצעה בשנת 2018 על ידי חטיבת הביקורת באגף החשכ"ל על אופן השימוש של רכבי האיגום במשרד ממשלתי מסוים נמצאו ליקויים רבים, וזאת בעיקר בתחומי התקינה והבטיחות. כך לדוגמה, מהדוח עולה שקיים שימוש נמוך במיוחד ברכבי האיגום (ממוצע של 26%)⁷⁷, ואין הקפדה על רישום הנסיעות ועל שימוש ברכבי האיגום שלא בשעות העבודה (בין השעות 21:00 ל-06:00 ובסופי שבוע וחגים). כן נמצאו ליקויים בדבר דיווח על תאונות, תוקף הרישיונות של הרכבים ותדירות הטיפולים התקופתיים.

75 בדוח משרד מבקר המדינה משנת 2011 (עמוד 588) נמצא כי בין השנים 2006 ל-2010 קיים מינהל הרכב ביקורת בשישה משרדי ממשלה בלבד.

76 תיקון חריג הוא תיקון שמפקח טכני מעורב ומלווה אותו וכן תיקון מכני/תאונתי מורכב שיש בו אלמנט של שהייה במוסך מעבר ליום עבודה.

77 בהתאם לשימוש הנמוך ברכבי האיגום, הומלץ בדוח כי מתוך 47 רכבי איגום יישארו במשרד 17 רכבים, ו-30 רכבים יושבו למינהל הרכב.



על אף החשיבות של ביצוע בקורות בתחומי הבטיחות וההשפעה שיש לבקורות אלה על אופן השימוש ברכבים הממשלתיים, נמצא כי בין השנים 2018 - 2021, מינהל הרכב לא קיים בקורות בתחומים אלה במשרדי הממשלה.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי עקב מחסור ניכר בכוח אדם במחלקת הבטיחות של המינהל - מחסור של תשעה קציני בטיחות - לא מתאפשר למחלקה לבצע ביקורות ולעמוד במשימות השוטפות שלה.

על מינהל הרכב לבצע ביקורות בתחומי הבטיחות והתקינה במשרדים כחלק מתוכנית העבודה השגרתית של המינהל, בהתאם להוראות התכ"ם. בקורות אלו נועדו לוודא הקפדה על הוראות המינהל ובכך להביא לכשירות מרבית של הרכבים ולתרום לבטיחות הנהיגה ברכבים הממשלתיים.

עוד 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 לאחרית 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.

בתשובת מינהל הרכב נמסר כי בעקבות הביקורת שעשתה חטיבת הביקורת במשרד הממשלתי, הסדיר מינהל הרכב את התקינה מול המשרד, צומצמה מצבת תקני רכבי האיגום של המשרד, והוחזרו תשעה רכבים. המינהל ציין כי בתקופת הקורונה לא התאפשר לבצע ביקורות במשרדים עקב סגרים ומגבלות שהטילה הממשלה. עוד ציין המינהל כי לאחרונה הוחלט על שיתוף פעולה בין מחלקת התקינה למחלקת הפיקוח הטכני, וכי במרץ 2022 נעשתה ביקורת במשרד התחבורה. לדברי המינהל, בשנת 2022 צפויות להתבצע עוד ביקורות, בשיתוף הפיקוח הטכני ובנפרד.

בטיחות

תקן קציני בטיחות בתעבורה

תקנות התעבורה קובעות⁷⁸ כי בעל מפעל⁷⁹ יעסיק במפעלו קצין בטיחות, אשר יעסוק באופן מוחלט ובלעדי בתחום הבטיחות⁸⁰. בהתאם לתקנות, במסגרת תפקידו של קצין הבטיחות עליו

78 תקנה 580 ותוספת 15 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, כפי שתוקנו בתקנות התעבורה (תיקון מס' 6), התשע"ט-2019.

79 מיום, עסק, תאגיד או מוסד שרשומים על שמו, או שהוא מפעיל או מנהל כלי רכב מסוגים וכמויות המפורטים בתקנות.

80 תקנה 580(ב) קובעת כי "קצין בטיחות יעמוד לרשות המפעל בלבד ולא יעסוק במפעל בכל תפקיד זולת תפקידו כקצין בטיחות, ובעל המפעל לא יעסיק קצין בטיחות במפעלו בכל תפקיד זולת קצין בטיחות".



לפקח על הנושאים האלה: שהנהגים המועסקים על ידי המפעל או הנוהגים ברכבי המפעל ימלאו אחר הוראות דיני התעבורה, ושהרכבים של המפעל תקינים בכל עת ועומדים בהוראות דיני התעבורה. כמו כן, על קצין הבטיחות להדריך את הנהגים בענייני נהיגה וטיפול ברכב ובדיני התעבורה וכן להמליץ לבעל המפעל לפעול להנהגת סדרי בטיחות הנוגעים לבטיחותם של הנהגים ושל הרכבים⁸¹. עוד נקבע בתקנות כי "מתן השירותים של קצין הבטיחות יהיה בהיקף משרה ביחס של קצין בטיחות אחד לכל מספר של נהגים עד 250"⁸².

במכתבים שנשלחו באפריל ומאי 2021 ממנהל תחום קציני בטיחות במשרד התחבורה למנהל מינהל הרכב נכתב כי בהתאם לתקנות התעבורה והיקף הרכבים המופעלים במינהל הרכב, "מינהל הרכב אינו מקיים את תקנות ונוהלי תחום קציני בטיחות" וכי "מינהל הרכב הממשלתי מחויב למנות 9 משרות של קציני בטיחות בתעבורה וזאת בתנאי שלא יועסקו בכל תפקיד אחר זולת תפקידים כקציני בטיחות בתעבורה".

משרד מבקר המדינה התריע בדוחות ביקורת שפרסם בשנים 2001⁸³ ו-2011⁸⁴ כי מספר המשרות של קציני הרכב אינו מתיישב עם הוראות תקנות התעבורה. מבקר המדינה ציין בדוח משנת 2001 בין היתר כי "יש חשיבות רבה להגדלת מספר קציני הבטיחות במינהל הרכב, נוכח היותו גוף מפקח שאמור לשמש דוגמה בנושאי בטיחות".

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.

על כן, וכפי שיתואר בהמשך, מינהל הרכב ממעט בפעולות משמעותיות העשויות להפחית את מספר תאונות הדרכים ועבירות התנועה שמבצעים הנהגים ברכבי מינהל הרכב. כך לדוגמה, לא מתקיימים תחקירים של תאונות דרכים, לא מבוצע הליך בירור אל מול נהגים שדווח על נהיגה חריגה שביצעו או שהתקבלו בגינם דוחות תנועה, וכן לא מבוצעות בקורות תקופתיות במשרדי הממשלה השונים.

מינהל הרכב מסר לצוות הביקורת בפברואר 2022 כי הם מודעים למחסור בקציני הבטיחות, והם נמצאים בשלבים מתקדמים לקראת פרסום מכרז לגיוס 20 קציני רכב, מתוכם 9 קציני רכב למינהל הרכב ו-11 קציני רכב לטובת מינהל הכבאות.

81 תקנה 585(א), "תפקידי קצין בטיחות".

82 תקנה 580(ה).

83 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2001**, "מינהל הרכב הממשלתי - תקצוב ותקנים", עמ' 820.

84 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2011**, "מינהל הרכב הממשלתי", עמ' 594.



נכון למועד סיום הביקורת, מספר המשרות של קציני הבטיחות במינהל הרכב עומד על 3 קציני רכב ואינו עולה בקנה אחד עם תקנות התעבורה ודרישות משרד התעבורה, 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.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי "קצין הבטיחות הראשי במינהל הרכב התריע על התקנון החסר של קציני הבטיחות בתעבורה במינהל בהתאם לדרישות משרד התעבורה. משכך נעשו פניות לתקצוב גיוס קציני בטיחות בהתאם לנהלי משרד התעבורה. לאחרונה אושר התקצוב על ידי אגף התקציבים באוצר (להלן - אג"ת). המכרז נמצא בשלבי כתיבה מתקדמים, וצפוי להתפרסם במהלך החציון השני של שנת 2022".

תחקור תאונות הדרכים

בהתאם לתקנות התעבורה⁸⁵, על מינהל הרכב להפיק דוח שנתי המפרט את מספר תאונות הדרכים של רכבי המינהל בהן נהרג אדם או נחבל חבלה של ממש.

נמצא כי למינהל הרכב ולרכזי התעבורה 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.

משרד מבקר המדינה בדק אל מול חברת ענבל את היקף התאונות שבהן היו מעורבים רכבי מינהל הרכב. בלוח שלהלן מוצג מספר תביעות הביטוח שהוגשו לחברת ענבל בגין תאונות שבהן היו מעורבים רכבי מינהל הרכב.

85 תקנה 2ב587 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 [כפי שתוקנו בתקנות התעבורה (תיקון מס' 10), התשע"ב-2012].



לוח 6: מספר תביעות הביטוח שהוגשו לחברת ענבל בגין תאונות שבהן היו מעורבים כלי רכב ממשלתיים, לפי סוג התביעה, 2019 - 2021

מספר התביעות בגין "רכב חובה" **	מספר התביעות בגין "רכב רכוש" *		השנה
	סה"כ תביעות רכב רכוש	מספר תביעות רכב רכוש בעלות נטו של יותר מ-3,000 ש"ח ***	
77	3,423	1,485	2019
46	3,315	1,406	2020
15	3,566	1,386	2021
138	10,304	4,277	סה"כ תביעות שהוגשו
46	3,435	1,425	הממוצע השנתי

על פי נתוני חברת ענבל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* ביטוח רכב רכוש (צד ג) מכסה שני סוגי נזקים: נזק הנגרם לגוף הרכב הממשלתי; נזק רכוש הנגרם לצד שלישי בשל תאונה הנגרמת עקב רשלנותו של הנוהג ברכב הממשלתי.

** ביטוח רכב חובה הוא כיסוי המעניק פיצוי בגין נזקי גוף העלולים להיגרם הן לנוסעים ברכב והן לנפגעים מחוץ לרכב, ובתנאי שהתאונה הוגדרה כתאונת דרכים בהתאם לחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, תשל"ה-1975. הביטוח נקרא "ביטוח חובה", משום שבהתאם לחוק כל בעל רכב חייב ברכישת ביטוח זה, למעט פטורים מיוחדים. בהתאם לחוק, המדינה פטורה מביטוח זה עבור הרכבים שבבעלותה, אך אינה פטורה מהאחריות לפי החוק, ולכן רוכשת כיסוי לחבותה זו בקרן הפנימית לביטוחי הממשלה.

*** העלות היא בהתאם לסך התשלומים בתביעות שנסגרו והערכת העלות בתביעות שהוגשו. תביעות השבה שבטיפול אינן נכללות בחישוב העלות.

מהלוח עולה כי בכל אחת מהשנים 2019 - 2021 הוגשו לחברת ענבל בממוצע כ-3,400 תביעות בגין תאונות רכוש, כשליש מהן בעלות של יותר מ-3,000 ש"ח. נוסף על כך, הוגשו 46 תביעות בממוצע בגין תאונות עם נפגעי גוף. כלומר, מכיוון שבשנים אלו היו כ-4,500 רכבים פעילים, בגין 75% מהרכבים טופלה בממוצע בכל שנה תביעת ביטוח בשל תאונה שהרכב היה מעורב בה, וכ-42% מהתאונות היו בעלות תביעה של יותר מ-3,000 ש"ח.

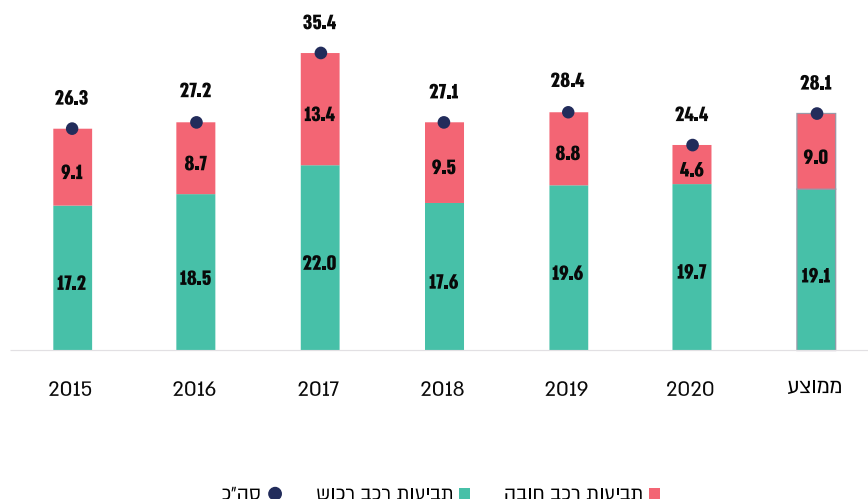
בתרשים שלהלן מופיע סך תשלומי חברת ענבל⁸⁶ בגין תאונות שבהן היו מעורבים כלי רכב ממשלתיים בכיסויים "רכב רכוש" ו"רכב חובה" בשנים 2015 - 2020.⁸⁷

86 העלות היא סך התשלומים בתביעות שהוגשו ונסגרו והערכת העלות בתביעות שבטיפול (למעט תביעות שיבוב). העלות כוללת גם עלויות תפעול פנימיות בענבל. מדובר בנתונים גולמיים, ללא עבודה אקטוארית.

87 בתביעות רכב חובה העלות כוללת גם עלויות בגין ביטוחי משנה ותשלום לקרנית. כמו כן, יש לציין כי נתוני רכב חובה, בעיקר לשנים המאוחרות, אינם כוללים אירועים שטרם הוגשו תביעות בגינם.



תרשים 12: חיובי חברת ענבל בגין תביעות ביטוח "רכב רכוש" ו"רכב חובה",
(במלש"ח) * 2020 - 2015



על פי נתוני חברת ענבל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* כך לדוגמה, עלות תביעות רכב רכוש היא נתוני התביעות הגולמיים שהוגשו, ללא עבודה אקטוארית, וכוללת יתרות תלויות בתביעות שבטיפול, עלויות תפעול פנימיות, עלויות ביטוח משנה ותשלום לקרנית.

כפי שעולה מהתרשים שלעיל, החיוב השנתי של חברת ענבל בגין תאונות שבהן היו מעורבים רכבי מינהל הרכב, נע בין 24.4 ל-35.4 מלש"ח בשנה, ובממוצע כ-28 מלש"ח בשנה. עוד עולה מהתרשים כי בממוצע כ-19 מלש"ח משולמים בגין תביעות רכב רכוש, ו-9 מלש"ח בגין תביעות רכב חובה.

נמצא כי מאחר שלמינהל הרכב אין נתונים בדבר היקף התאונות של הרכבים שלו, אין ביכולתו להפיק דוחות בדבר עלות הנזק המצטבר בגין תאונות אלו.

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.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי חברת ענבל היא החברה המבטחת את כלי הרכב הממשלתיים, ולפיכך כל המידע האמור נמצא ברשותה. המינהל הוסיף כי נוכח דרישתו, "מרכבה מפתחת במודל צי הרכב ממשקים לקבלת הנתונים ממערכות המידע של חברת ענבל לגבי עלויות התאונה, אשמת נהג וסיבת התאונה. צפי לסיום 2022".



חברת ענבל מסרה בתשובתה כי "נתוני תשלומי התביעות שמציג המבקר אינם כוללים התאמה אקטוארית לנתוני הבסיס שהינה מהותית גם באירועי רכב חובה וגם באירועי רכב רכוש". עוד ציינה ענבל כי "לא ניתן ללמוד מהנתונים המוצגים על עלות התביעות ללא ההתאמות הנדרשות". ענבל הוסיפה כי היא מנהלת את תביעות הרכב בשקיפות מלאה מול מינהל הרכב, לרבות העברת נתונים מפורטים של אירועי תאונה ועלויות בהתאם לדרישה. לדברי ענבל, "הפקת לקחים מאירועים המטופלים כיום ומניתוח נתוני תביעות מבוצעת בשגרה. בהתאם להפקת הלקחים וניתוח הנתונים אנו מבצעים פעילות ניהול סיכונים ברכב כגון התקנת מערכות ברכבים להקטנת שכיחות ועלות התביעות".

הליך הבקורות על משרדי הממשלה ותחקור התאונות יכולים לשמש בסיס לתהליך של הפקת לקחים וצמצום מספר התאונות והנפגעים. בהתאם להוראות התכ"ם⁸⁸, "קצין בטיחות תעבורה במינהל הרכב הממשלתי יחקור במסגרת הסמכויות שניתנו לו מנציב שירות המדינה אירועים של תאונות, נזק, עברות תנועה ועברות על הוראות השימוש בכלי רכב ממשלתי". במסגרת זו נקבע כי לאחר החקירה יהיה קצין הבטיחות רשאי לשלול את אישור הנהיגה בכלי רכב ממשלתי לשלושה חודשים⁸⁹.

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 הבקורות 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 יקיים תהליכי בקרה סדורים במשרדי הממשלה וכן יבצע תחקירים של תאונות שבוצעו ברכבי המינהל. עקב היקף התאונות מומלץ שהתיעודף בתחקיר התאונות יהיה על בסיס קריטריונים ומאפיינים מוגדרים כדוגמת חומרת התאונה, פגיעות גוף, אומדן עלות הנזק וכן היתכנות לעבירת תנועה חמורה.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי הוא "לא תיחקר ברמה מספקת תאונות דרכים עקב המחסור בכח האדם. לאחר גיוס קציני הבטיחות, חלק ניכר מעבודתם תהיה תחקור תאונות דרכים".

אכיפה וענישה בגין עבירות תנועה

השתתפות עצמית של נהגים בעקבות נזק שנגרם לרכב

הוראת תכ"ם בעניין "השתתפות עצמית"⁹⁰ קובעת: "עובד אשר הועמד לרשותו רכב צמוד יידרש לחתום, כתנאי להעמדת הרכב הצמוד לרשותו, על התחייבות בלתי חוזרת לשאת בעלות כל נזק

88 הוראת תכ"ם 11.7.3, "דיווח על תאונות דרכים, על גניבה ועל אובדן הרכב" (להלן - הוראת תכ"ם 11.7.3).

89 תקנה 585 (א) לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 [כפי שתוקנו בתקנות התעבורה (תיקון מס' 6), התשע"ט-2019]. מצינת סייג להוראה זו, ולפיו "לא יבוצע תחקיר פנימי כאמור בנוגע לתאונה שבה נגרם נזק לאדם, אלא אם כן פנה קצין הבטיחות בכתב אל הקצין הממונה על החקירה במשטרת ישראל בבקשה לביצוע תחקיר כאמור, והקצין אישר בכתב את עריכתו; אי מתן מענה מהקצין הממונה על החקירה בתוך 21 ימים ממועד קבלת הבקשה במשטרה, ייחשב כהסכמה מטעמו לעריכת התחקיר".

90 הוראת תכ"ם 11.7.5 בעניין "השתתפות עצמית" (להלן - הוראת תכ"ם 11.7.5).



שייגרם לרכב, עד לסכום של 75% מסכום ההשתתפות העצמית של המדינה ובכפוף לכללים⁹¹. על רכז התחבורה במשרד לעדכן במערכת המידע של מינהל הרכב את כתב ההתחייבות החתום ולתיקו בתיקו האישי של העובד.

בדוח משנת 2011 ציין משרד מבקר המדינה כי מינהל הרכב לא מימש את סמכותו לפי הוראת התכ"ם בדבר החתמה של העובדים על התחייבות בלתי חוזרת לשלם סכום של עד 75% מההשתתפות העצמית של המדינה, צעד שדרוש כדי לאפשר ניכוי חוב משכר העובד. בתגובתו על הנאמר בדוח האמור ציין החשכ"ל שיפעל כדי ליישם את הוראת התכ"ם בנושא.

בביקורת הנוכחית 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"ח⁹².

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.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי "גביית השתתפות עצמית לא בוצעה החל משנת 2012 וזאת לאור המעבר לניהול צי הרכב במערכת מרכב"ה. בשנת 2015 הועברה בקשה לחשבונות משרדי הממשלה לחיוב הנהגים בהשתתפות עצמית בגין תאונות דרכים, אולם, לאור פניות חוזרות מצד הנהגים כי המידע בגין אשמת הנהג איננו נכון, הופסק ביצוע החיובים ופותח ממשק אל מול חברת ענבל לקבלת הנתונים. עם סיום פיתוח הממשק בשנת 2019, החל תהליך של גיבוש הוראת תכ"ם חדשה בנושא. ההוראה נמצאת בעבודה ולקראת סיום והחלה".

דוחות תנועה וחניה

הוראת תכ"ם בנושא "קבלת אישור נהיגה ברכב ממשלתי"⁹³ קובעת כי כתנאי לקבלת אישור נהיגה ימלא העובד המבקש טופס "בקשה לאישור נהיגה ברכב ממשלתי". בטופס זה מתחייב הנהג לדווח על דוחות בגין עבירות תנועה ועבירות חניה שביצע בזמן שהרכב הממשלתי היה באחריותו.

דוחות תנועה וחניה הניתנים לרכבי מינהל הרכב ואינם נמסרים לנהג הרכב במעמד ביצוע העבירה נשלחים למשרדים מבלי שהם משויכים לנהג שביצע את עבירת התנועה או החניה.

91 בהתאם לכללים המפורטים בהוראה, ההוראה תקפה לגבי מי שקיבל רכב צמוד לראשונה לאחר 1.5.05. בנוסף, בתאונה הראשונה ישולם עד מחצית מסכום ההשתתפות העצמית שנקבעה והחל מהתאונה השנייה ישולם עד מלוא סכום ההשתתפות העצמית שנקבעה לתשלום המדינה. מניין התאונות יחל מחדש כל 3 שנים.

92 העלות הכוללת של סכום ההשתתפות העצמית שחברת ענבל גבתה בשנים 2017 - 2020 עמדה על כ-9 מלש"ח, ממוצע שנתי של כ-1.8 מלש"ח. סכום זה עומד על כ-6% מסך הפרמיות ששולמו ו-6.3% מתשלום התביעות בגין הכיסויים רכב רכוש ורכב חובה.

93 הוראת תכ"ם 11.8.1.



הוראות תכ"ם בעניין "עברות תעבורה"⁹⁴ קובעות כי "במקרה של קבלת עברת תעבורה או חניה... יסב רכז התחבורה במשרד את הדוח או את החיוב על העובד ויודיע לעובד בכתב על ההסבה טרם ביצועה". כן נקבע בהוראה כי חשב המשרד לא יאשר תשלום בגין דוחות שהוטלו על כלי רכב ממשלתיים, למעט במקרים שבהם לא נמצא הנהג שביצע את העבירה וכן התקבל אישור מינהל הרכב לתשלום החוב על ידי המשרד. עוד מצוין כי "המדינה רשאית לנקוט באמצעים משמעותיים כלפי העובד (כגון, העמדה לדין בבית דין משמעתי), או בכל אמצעי אחר במקרים המתאימים".

בהתאם לפקודת התעבורה [נוסח חדש]⁹⁵, אם נעברה עבירת קנס ברכב הרשום על שם תאגיד, שיעור הקנס הקבוע לעבירה יהיה גדול פי ארבעה מהשיעור שנקבע לאותה העבירה בצו עבירות הקנס, כל עוד לא הוסב הדוח על שם הנהג. כפי שעולה מתשובת המינהל, במקרים שבהם המשרד הממשלתי לא הצליח לאתר את הנהג שביצע את העבירה שבגינה הושת הקנס, הוקמה במשרד ועדת מחיקות על פי הוראת תכ"ם 3.3.4 בנושא "טיפול בפשרות והסדרי חוב (לרבות מחיקות)". נציגי המשרד נדרשים לספק לוועדת המחיקות הסברים מדוע לא אותר הנהג, ואם הוועדה השתכנעה, המשרד משלם את הקנס. בלוח שלהלן מוצג היקף דוחות התנועה שניתנו למשרדי הממשלה בגין רכבי מינהל הרכב, וכן מספר הדוחות ששולמו על ידי משרדי הממשלה ולא הוסבו על שם הנהג והיקף התשלום ששולם בגינם.

94 הוראת תכ"ם 11.7.5 והוראת תכ"ם 11.4.7, "טיפול בדוחות תעבורה ובדוחות חנייה שהוטלו על כלי רכב ממשלתיים" (להלן - הוראת תכ"ם 11.4.7).

95 סעיפים 27 ו-30(ג) לפקודה.



לוח 7: מספר דוחות התנועה שהופקו למשרדי הממשלה, מספר דוחות התנועה ששילמו משרדי הממשלה והסכום ששולם בגינם, 2019 - 2021 *

השנה	מספר הדוחות שהופקו למשרדי הממשלה	מספר הדוחות ששילמו משרדי הממשלה	סכום הדוחות ששילמו משרדי הממשלה (בש"ח)
2019	428	89	70,809
2020	428	68	89,650
2021	417	45	86,325
סה"כ	1,273	202	246,784

על פי נתוני רשות האכיפה והגבייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הנתונים אינם כוללים דוחות שהופקו למשרד הביטחון ושולמו על ידו, שכן מאגר רכביו אינו כלול בצי הרכב של מינהל הרכב.

מהלוח שלעיל עולה כי בשנים 2019 - 2021 הופקו 1,273 דוחות למשרדי הממשלה בגין עבירות תעבורה שבוצעו ברכבי מינהל הרכב. עוד עולה כי 202 דוחות לא הוסבו על שם הנהגים מסיבות שונות, ומשרדי הממשלה שילמו בגינם סכום כולל של כ-246,000 ש"ח.

כאמור, לפי פקודת התעבורה [נוסח חדש], שיעור הקנס לתאגיד גדול פי ארבעה מסכום הקנס לנהג. יצוין כי מספר הדוחות ששילמו משרדי הממשלה פחת ב-50% משנת 2019 עד שנת 2021, אף שכמות הדוחות שהופקו למשרדי הממשלה נותרה יחסית קבועה.

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.

בתגובתו על טיטוט הדוח מסר מינהל הרכב כי בהתאם להוראת התכ"ם⁹⁶, 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 ציין כי אין באפשרותו לדעת "האם בוצעו עבירות תנועה בידי בעלי אישור נהיגה ממשלתי ברכב ממשלתי מאחר ועל פי רוב הנהג מקבל הדוח משלמו ישירות ומינהל



הרכב אינו צד בעניין ומשכך לא חשוף לנתונים". המינהל הדגיש כי אין באפשרותו לראות את הדוחות של משרדים אחרים.

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 לנהגים בכלי רכב ממשלתיים, ויפעל להדרכת המשרדים והנהגים בהתאם.

הטיפול בתלונות על הנהגים בכלי רכב ממשלתיים

בהתאם לפקודת התעבורה⁹⁷ ולתקנות התעבורה⁹⁸, על כלי רכב שברשות תאגיד יש להדביק מדבקה במקום נראה לעין עם פרטי התקשרות. הוראת תכ"ם 11.4.15⁹⁹ קובעת, בהתאם להוראות הפקודה והתקנות, כי על רכז התחבורה במשרד לוודא את הדבקת המדבקות "איך אני נוהג?" בחלקם האחורי של כל כלי הרכב הממשלתיים שבמשרדו, וכי נסיעה ברכב ממשלתי ללא מדבקה היא עבירה על החוק.

יצוין כי בדוח משנת 2011 העיר מבקר המדינה למינהל הרכב הממשלתי על אי-נקיטת פעולות לאכיפת ההוראה בדבר מעקב אחר אופן הנהיגה ברכבים ממשלתיים.

מינהל הרכב נמסר לצוות הביקורת כי בשנים האחרונות לא הייתה הקפדה ואכיפה בדבר הדבקת המדבקות על רכבי המינהל. עוד נמסר כי החל משנת 2021 מינהל הרכב החל להדפיס מדבקות "איך אני נוהג" ומדבקות עם לוגו של מינהל הרכב ויאכוף אל מול משרדי הממשלה שתבצע הדבקה על כלל מכוניות המינהל.

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.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי הנחה את משרדי הממשלה בדבר החובה להדבקת מדבקות "איך אני נוהג", ואף קבע כי יינקטו עיצומים בגין רכבים אשר יימצאו ללא המדבקה. מינהל הרכב הוסיף כי בכל רכב חדש מודבקות מדבקת "איך אני נוהג" ומדבקת לוגו, כחלק מהכנתו למסירה למשרד או לבעל תפקיד.

97 סעיף 165 (ג) לפקודת התעבורה [נוסח חדש].

98 תקנה 1587 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961.

99 הוראת תכ"ם 11.4.15 "דיווח על אופן נהיגתם של נהגי רכב ממשלתי" (להלן - הוראת תכ"ם 11.4.15).



תלונות שהתקבלו במוקד הטלפוני על רכבי מינהל הרכב

תקנות התעבורה¹⁰⁰ קובעות כי מדי שנה (ולא יאוחר מ-31 בינואר בכל שנה) ימסור התאגיד לרשות הרישוי במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים דוח לגבי השנה הקודמת, שיכלול בין היתר את מספר התלונות שקיבל כל נהג בתאגיד או מי שהנהג הרשה לו לנהוג ברכב של התאגיד, מהות התלונה ואופן הטיפול בה. זאת בלי מידע שיש בו כדי לזהות את האדם שאליו נוגעים הדיווחים. בתקנות נקבע עוד כי אם קיבל התאגיד יותר מארבעה דיווחים על עבירות שביצע נהג בתאגיד, הוא יודיע על כך לרשות מייד לאחר קבלת התלונה החמישית וכן יודיע על אופן הטיפול בה. הוראת תכ"ם 11.4.15 קובעת כי בתלונות שישווגו בדרגת חומרה גבוהה יברר קצין הבטיחות הראשי את התלונה, ובמקרה הצורך ייזום דיון בנושא אצל סגן המנהל הכללי במשרד או ישתתף בדיון כזה. בהתאם למסקנות הדיון ימליץ סגן המנהל הכללי למנהל מינהל הרכב על נקיטת פעולות, כגון עצירת רכב או שלילת אישור נהיגה.

בהתאם לתקנות התעבורה, מינהל הרכב מפעיל באמצעות חברת ענבל מוקד טלפוני לקבלת הודעות על אופן הנהיגה ברכבים הממשלתיים.

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 ממין 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.

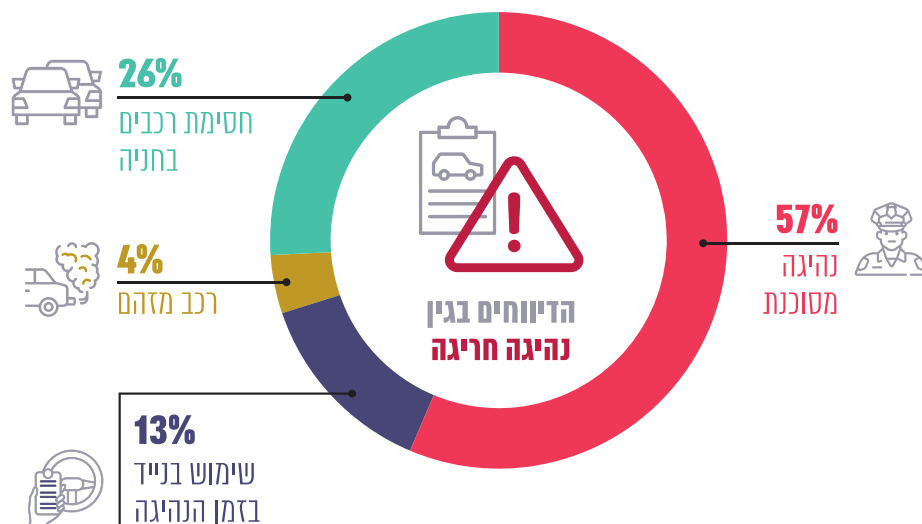
על המינהל לעמוד בתקנות התעבורה ולמסור לרשות הרישוי דוחות שנתיים בדבר היקף התלונות שהתקבלו על הנהגים ברכבים הממשלתיים. כמו כן, על קצין הבטיחות הראשי לפעול בהתאם להוראות תכ"ם ולברר תלונות בדרגת חומרה גבוהה, ובמקרים המתאימים להמליץ למנהל מינהל הרכב על נקיטת פעולות כאמור בהוראת תכ"ם, כגון עצירת רכב או שלילת אישור נהיגה.

משרד מבקר המדינה בדק בחברת ענבל את התלונות שהתקבלו במוקד הטלפוני. מהבדיקה עלה כי במשך השנים 2019 - 2021 התקבלו במוקד 23 תלונות¹⁰¹. בתרשים שלהלן מוצגים שיעורי התלונות שהתקבלו בהתאם לסיווגן.

100 תקנה 2ב587 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961.

101 סיווג התלונות בוצע על ידי משרד מבקר המדינה. יש לציין כי אף ששימוש בנייד בזמן הנהיגה מהווה כשלעצמו נהיגה מסוכנת, עקב השונות בתיאור התלונות הוחלט לסווגו בנפרד.

תרשים 13: הדיווחים בגין נהיגה חריגה, על פי סוג התלונה, 2019 - 2021



על פי נתוני חברת ענבל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים שלעיל עולה כי 70% מ-23 הדיווחים בשנים 2019-2021 היו על נהיגה היוצרת סיכון ממשי לנהג הרכב, לרכבים הסובבים אותו ולעוברי דרך (נהיגה מסוכנת ושימוש בטלפון נייד בזמן הנהיגה). זאת ועוד, מתיאורי הדיווחים עולה פגיעה ממשית בתחושת הביטחון של המתלוננים.

היעדר הטיפול בתלונות אזרחים בשל עבירות תנועה שבוצעו לכאורה על ידי נהגים ברכבים ממשלתיים יש בו כדי לפגוע בתדמית השירות הציבורי.

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.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי "עקב מחסור בקציני בטיחות, בירורי תלונות על הנוהגים ברכבים ממשלתיים לא נעשו בצורה מספקת". המינהל הוסיף כי "לאחר גיוס קציני הבטיחות, בין המשימות שיבצעו יהיו בירורי תלונות ונקיטת צעדים משמעותיים".



הטמעת ידע והדרכות

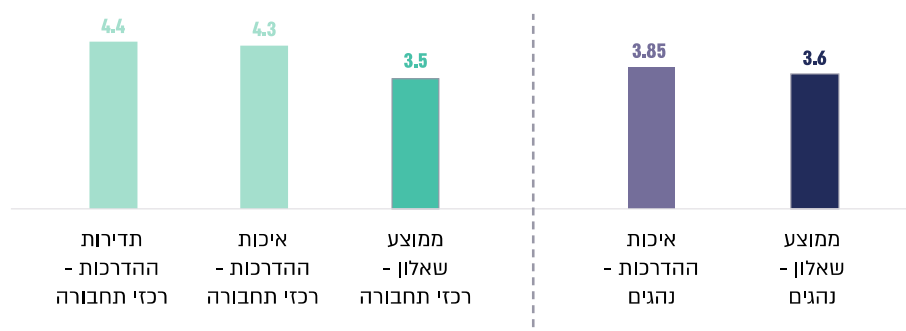
בהתאם להוראת התכ"ם¹⁰², לצורך שיפור רמת הנהיגה במשרדי הממשלה ושמירה על הבטיחות, מינהל הרכב מקיים הדרכות והשתלמויות בתחום התחבורה. מטרתן של הדרכות אלו היא שיפור מיומנות הנהיגה והשליטה בכלי הרכב, הימנעות מהרגלי נהיגה לא-בטיחותיים וכן הכרה ותרגול של כללים שיאפשרו נהיגה בטיחותית ושמירה על תקינותו של כלי הרכב. בהתאם להוראת התכ"ם, כל נהג שהונפק עבורו אישור נהיגה ממשלתי יעבור בתוך שלושה חודשים מיום קבלת האישור השתלמות לנהג חדש. כמו כן, בכל שלוש שנים יעבור נהג ברכב ממשלתי הדרכה בנושא "ריענון דיני תעבורה" או "השתלמות בנהיגה מתקדמת"¹⁰³.

בהתאם להוראה, האחריות לביצוע מעקב אחר השתתפות הנהגים בקורס היא על אחראי התחבורה במשרד. עוד צוין בהוראה כי הממונה על ההדרכה במינהל הרכב יפיק מעת לעת דוח מעקב אחר ההשתלמויות שבוצעו, וכי קצין הבטיחות הראשי יהיה רשאי לנקוט צעדי משמעת נגד נהג שלא ביצע את ההשתלמות בפרק הזמן שבו הוא מחויב, ובכלל זה אף לשלול את אישור הנהיגה הממשלתי עבורו.

נמצא כי מינהל הרכב ורכיזי 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.

התרשים שלהלן מציג את רמת שביעות הרצון של הנהגים ושל רכיזי התחבורה מהדרכות מינהל הרכב ביחס לממוצע של יתר השאלות בשאלון.

תרשים 14: שביעות הרצון של רכיזי התחבורה והנהגים מהדרכות מינהל הרכב



המקור: שאלוני שביעות רצון למשרדים ולנהגים, משרד מבקר המדינה.
* הדירוגים הם בטווח שבין 1 (לא מרוצה כלל) ל-5 (מרוצה מאוד).

102 הוראת תכ"ם 11.8.2 "הדרכות והשתלמויות למחזיקי אישור נהיגה ממשלתי".

103 ההוראה מחייבת הדרכות נוספות בהתאם לסוג כלי הרכב: הכשרות בנהיגת שטח 4x4, נהיגה בכלי רכב דו-גלגלי, נהיגה בכלי רכב ממוגן ירי, נהיגה ברכבי כיבוי והצלה.



כפי שעולה מהתרשים שלעיל, שביעות הרצון של רכזי התחבורה מהדרכות המינהל גבוהה ביותר.

כך לדוגמה, ממוצע ציוני שביעות הרצון של רכזי התחבורה מהדרכות המינהל עומד על 4.35 לעומת ציון ממוצע של 3.5 ביתר השאלות שהועברו למשרדים. במקביל, הנהגים העושים שימוש ברכבי מינהל הרכב הביעו רמת שביעות רצון גבוהה במעט מהדרכות המינהל לעומת רמת שביעות הרצון שלהם מיתר השאלות בשאלון שנשלח אליהם.

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.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי הוא מבצע הדרכות לנהגים ברכב ממשלתי במשך כל השנה. המינהל ציין כי הוא שולח תזכורות למשרדים בנושא, וכי אם נהג עובר הדרכה כאמור - הדבר נרשם בכרטיס הנהג שלו במערכת המרכב"ה. המינהל הוסיף כי המידע נגיש ושקוף לאחראים לתחבורה, אשר אמורים על פי ההוראה לעקוב אחר ביצוע ההדרכות כנדרש. אשר למעקב קציני הבטיחות והסמכות לנקיטת צעדי משמעת, המינהל ציין כי יש מחסור בקציני בטיחות, והוא פועל להשלים מחסור זה.

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 ובקורות 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 בקורות 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.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי הוא "רואה חשיבות עליונה בבטיחות המשתמשים ברכב ממשלתי ומשכך פעל רבות לתקצוב קציני הבטיחות שנדרשים מכח החוק". לדברי מינהל הרכב, לאחר איוש המשרות תיבנה תוכנית עבודה לביצוע כלל הבקורות הנדרשות.

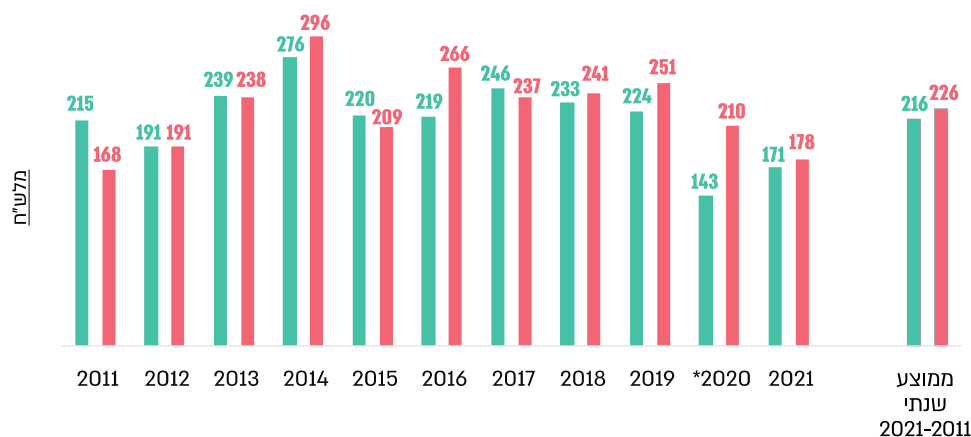


תקציב מינהל הרכב

חיובי מינהל הרכב

פעילות צי הרכב הממשלתי ממומנת בעיקר מחיוב משרדי ממשלה בהוצאות בלאי רכבים, ביטוחים, תיקונים ודמי ניהול צי הרכב, בהתאם להוראת תכ"ם 11.1.3¹⁰⁴ וכן מהכנסות ממכירת כלי רכב ישנים. בלוח שלהלן מפורטות הכנסות מינהל הרכב מעסקאות חליפין¹⁰⁵ ממשרדי הממשלה והוצאות המינהל על הפעלת צי הרכב הממשלתי, כפי שהן באות לידי ביטוי בדוחות הכספיים של המינהל (להלן - הוצאות והכנסות עיקריות).

תרשים 15: ההכנסות מעסקאות חליפין לעומת ההוצאות של מינהל הרכב, 2021 - 2011



■ הוצאות ■ הכנסות מעסקאות חליפין והכנסות מימון נטו

על פי הדוחות הכספיים של מינהל הרכב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הדוח הכספי לשנת 2020 עודכן בפרסום הדוח השנתי לשנת 2021. להרחבה בנושא ראו להלן.

מהתרשים שלעיל עולה כי לפי הדוחות הכספיים של מינהל הרכב בשנים 2021 - 2011, היו הוצאות המינהל בממוצע 226 מל"ח בשנה, וההכנסות 216 מל"ח בשנה.

104 הוראת תכ"ם 11.1.3 "חיובים בגין כלי רכב" (להלן - הוראת תכ"ם 11.1.3).

105 בפרק זה משרד מבקר המדינה מתמקד בהכנסות מעסקאות חליפין כמפורט בדוחות על הביצוע הכספי שבדוחות הכספיים של מינהל הרכב, שכן מקורן של הכנסות אלה הוא בחיובים ממשרדי הממשלה. ההכנסות נחלקות בין הכנסות בגין דמי חידוש כלי רכב, הכנסות בגין דמי שימוש בכלי רכב וכן תוספת הכנסות ממימון. נוסף על כך, בהתאם לדוחות הכספיים של המינהל, למינהל "הכנסות מעסקאות שאינן חליפין", הכוללות הכנסות מתקציב והעברת עודף תקציבי לחשב הכללי. הרחבה בנושא בתת-הפרק "חידוש כלי רכב (קרן החידוש)" שבהמשך הדוח.



עוד עולה מבידוק משרד מבקר המדינה כי בהתאם לדוחות הכספיים של המינהל בשנים 2018 - 2020, בממוצע, הכנסות המינהל מעסקאות חליפין נחלקות בין דמי שימוש בכלי רכב (כ-60% מסך ההכנסות) ודמי חידוש כלי הרכב (כ-40% מסך ההכנסות). כמו כן, ההוצאות נחלקות בממוצע באופן הבא: 58% הוצאות תפעוליות, 29% הוצאות בגין תחזוקת רכבים, 9% השתתפות בחידוש כלי רכב ו-3% הוצאות שכר והנהלה וכלליות.

נמצא כי בשונה מהוראת התכ"ם המחלקת את חיובי המשרדים לארבעה סוגים עיקריים (חידוש כלי רכב, תחזוקה, ביטוח ותקורה), בדוחות הכספיים של המינהל לא 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).

מינהל הרכב כתב בתשובתו כי "בחינת ביצוע התקציב בהסתמך על הדוחות הכספיים של מינהל הרכב הממשלתי, נותנת תמונה חלקית שאינה מדויקת". המינהל מסר כי הוא מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה בנושא, וכי "החל משנת 2022 תבוצע הפרדה בהתאם למרכזי הקרנות הכוללות הפרדה גם לביטוח, תחזוקה והוצאות מינהליות (תקורה) אשר היום נרשמות בדוחות הכספיים בסעיף אחד".

מינהל הרכב מחייב את משרדי הממשלה בגין השימוש בכלי הרכב הממשלתיים. חיובים אלו מועברים באמצעות מערכת מרכז "ה" כהשתתפות המגיעה מתקציבי המשרדים השונים אל תקציב מינהל הרכב, ומשמשים את המינהל לרכישת כלי רכב ולתפעולם. הוראת תכ"ם¹⁰⁶ מפרטת את התשלומים השנתיים של המשרדים בגין כלי רכב וקובעת את גובה החיוב בהתאם לסוגי כלי הרכב שברשות המשרד הממשלתי. ההוראה מחלקת את החיובים לשני סוגים עיקריים: חיובים ידניים משתנים לתקצוב פעולות משלימות¹⁰⁷ (להלן - חיובים משתנים) וחיובים תקופתיים קבועים ישירים (להלן - חיובים ישירים), שהם עיקר התקציב וכוללים ארבעה סוגים שונים של הוצאות:

1. **חידוש כלי רכב (להלן - קרן חידוש או קרן בלאי):** בהתאם למודל גיל הרכבים של מינהל הרכב, רכבי המינהל צפויים להתחלף כארבע שנים לאחר רכישתם¹⁰⁸. בהתאם, מינהל הרכב גובה כספים ממשרדי הממשלה לצורך כיסוי העלויות שיידרשו לחידוש כלי

106 הוראת תכ"ם 11.1.3.

107 בהתאם לפרק 11 בהוראות התכ"ם, מינהל הרכב יבצע מעת לעת חיובים פרטניים בגין שירותים שנצרכו על ידי המשרד והוצאות שנגרמו על ידו בעת השימוש ברכבים שברשותו, כגון חיוב עבור נסיעה בכבישי אגרה, השתתפות עצמית עקב תאונה, חיוב/זיכוי בגין הפרשים ותיקונים שאינם מכוסים בכתב הכיסוי הביטוחי ועלותם אינה עולה על גובה עלות ההשתתפות העצמית.

108 עדכון מודל החלפת כלי רכב - בהתאם להחלטת הממשלה 1878, עם תום תקופת השימוש ברכב (ארבע שנים לרכבי הנוסעים) ובהתאם לאופי ולסוג השימוש של הרכבים הנמצאים במשרדי הממשלה, מפרסם המינהל מכרז למכירתם.



רכב בבעלות בעתיד. הסכום השנתי שנגבה שווה לכ-25% משווי הרכב בניכוי ערך הגרט לתום ארבע שנים ממועד רכישתו.

2. **תחזוקה:** תשלום קבוע בגין עלויות התחזוקה השוטפת של הרכבים. גובה החיוב מחושב בהתאם לעלות התחזוקה השנתית הצפויה לרכב ומבוצעת ע"י חברת ענבל¹⁰⁹. מלבד עלויות אלה, מינהל הרכב גובה 500 ש"ח בשנה לרכב כנגד החיובים המשתנים.

3. **ביטוח:** תשלום עבור כיסוי ביטוחי לרכבי המינהל המבוצע באמצעות הקרן הפנימית בענבל. סכום החיוב היחסי למועד החיוב נקבע בהתאם לתעריפי הכיסוי הביטוחי המחושבים בחברת ענבל ומאושרים בידי החשב הכללי¹¹⁰.

4. **הוצאות תקורה:** מטרתו של חיוב זה היא לכסות את הוצאות התקורה וכוח האדם של מינהל הרכב. בבסיס החיוב עומדת התפיסה כי מינהל הרכב מנוהל כמשק כלכלי סגור, המספק ומעניק שירותים לכלל משרדי הממשלה.

המינהל מחייב בתשלום את המשרדים, באמצעות מערכת מרכב"ה, בהתאם להוראת תכ"ם, המפרטת כ-30 קבוצות חיוב של רכבים וכ-100 דגמי רכבים. המינהל מעביר מדי שלושה חודשים לחשבי המשרדים את סכום החיוב הכולל עבור כל משרד לצורך ביצוע החיוב בפועל. סכום זה מורכב מסך כל החיובים בגין הרכבים המוצבים במשרד (כולל כלי רכב שהוקצו למשרד באופן זמני), בהתאם למספר ימי ההצבה המוגדרים לחיוב. בתרשים שלהלן מפורטים ממוצע החיובים הישירים לפי סוגי הרכבים הנבחרים וסך הוצאות המינהל בשנים 2018 - 2021¹¹¹, בהתאם לשיעור העלות של כל רכיב מסך העלות הרבעונית.

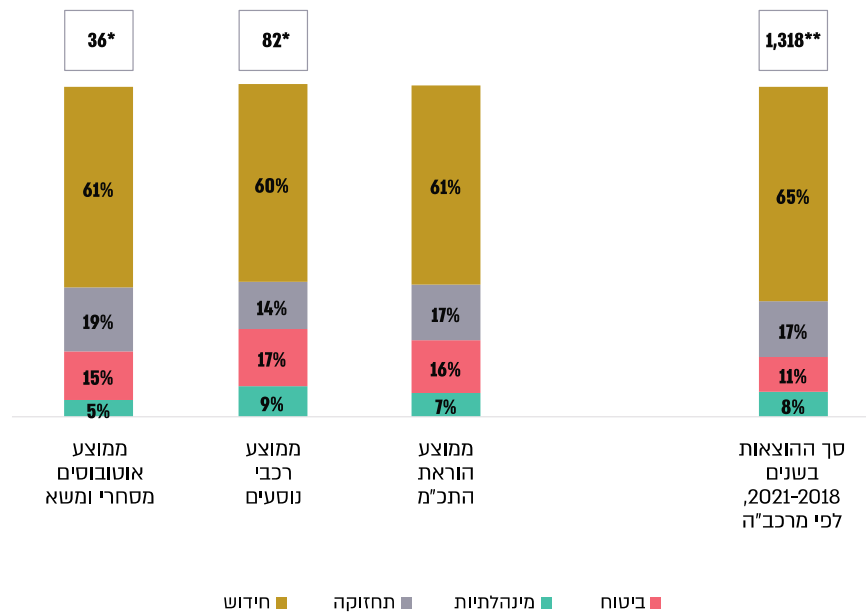
109 הוראת תכ"ם 4.1.0.4 "קביעת תעריפי הכיסוי בקרן הפנימית לביטוחי הממשלה" (להלן - הוראת תכ"ם 4.1.0.4).

110 הוראת תכ"ם 4.1.0.4.

111 התפלגות ההוצאות וההכנסות של מינהל הרכב דומה בסעיפים השונים פרט לסעיף התחזוקה בו קיים פער של כ-4 נקודות האחוז (17% מסך ההוצאות לעומת 13% מההכנסות).



תרשים 16: סך הוצאות המינהל בשנים 2018 - 2021 (באש"ח) לפי מערכת מרכב"ה והחייב הישיר השנתי הממוצע (באש"ח), בחלוקה לסוגי החיובים ובהתאם לסוג הרכב¹¹² (באחוזים)



על פי נתוני מינהל הרכב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* החיוב השנתי הממוצע בהתאם להוצאת התכ"מ (באש"ח).

** סך הוצאות המינהל בשנים 2018 - 2021, בהתאם לנתוני מערכת מרכב"ה (באש"ח).

מהתרשים עולה כי בהתאם להוצאות התכ"מ, העלות השנתית לרכב משתנה בין סוגי הרכבים השונים ונעה בין 36,000 ש"ח לרכב נוסעים ל-82,000 ש"ח לאוטובוסים, מסחרי ומשא. עוד עולה כי בממוצע להוצאת התכ"מ, החלוקה בין החיובים הישירים היא כ-61% לקרן החידוש, כ-17% להוצאות תחזוקה (בין 14% ל-19%), כ-16% להוצאות ביטוח (בין 15% ל-17%) וכ-7% להוצאות מנהלית-תקורה (בין 5% ל-9%). עוד עולה מהתרשים, כי השוואת התפלגות ההוצאות בהתאם לנתוני מערכת מרכב"ה לממוצע החיובים של הוצאת התכ"מ מעלה כי קיימת הלימה בתחומי התחזוקה והתקורה, ומצד שני קיים פער ניכר בתחום החידוש והביטוח.

מינהל הרכב כתב בתשובתו כי החיוב של משרדי הממשלה נעשה באופן אוטומטי על פי תעריפים המוזנים בבסיס הנתונים של המערכת בחלוקה לסוגי החיוב השונים. לדוגמה, כל שורת חיוב מחולקת ל-ארבע קרנות, וכל חיוב נרשם כהכנסה או הוצאה לתקנה התקציבית ולמרכז הקרנות הייעודי לאותו תחום פעילות.



עם זאת, בביקורת עלה כי אופן החיוב במערכת מרכב"ה אינו תואם את חלוקת החיובים הישירים לפי הוראת התכ"ם. לדוגמה, החיובים בגין עלויות התחזוקה, הביטוח והחיובים המשתנים נגבים יחד. כמו כן, הוצאות שכירות הרכבים נגבות כחלק מהתשלום בגין סעיף חידוש הרכבים.

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.

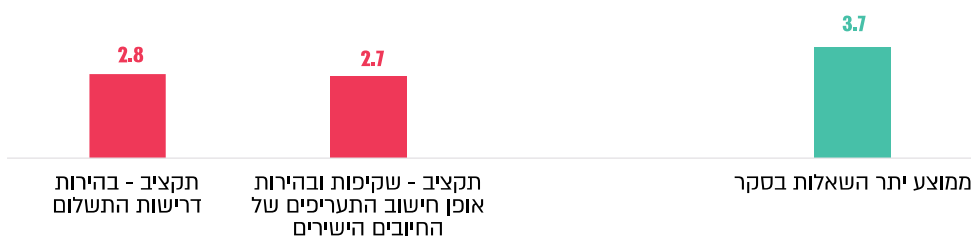
עוד עלה כי גורמי המקצוע במשרדי הממשלה אינם יכולים להפיק פירוט של ההכנסות או ההוצאות השנתיות בגין כלי הרכב השונים וסעיפי החיוב השונים, בחלוקה לשנות התקציב.

נמצא כי מינהל הרכב אינו בוחן את התאמת הגבייה השנתית המבוצעת בפועל במערכת מרכב"ה לתעריפים המפורטים בהוראת התכ"ם.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי "מערכת מרכב"ה מאפשרת שליפה של נתוני החיוב המבוצעים על ידי מינהל הרכב בחלוקה לתחומי הפעילות. בשל תקלה במערכת שקרתה במהלך שנת 2021, לא ניתן היה לשלוף למבקר דוח שנתי לחיובים על ידי המשרדים, אלא רק באמצעות פירוט לכל חיוב רבעוני בנפרד. הנושא נמצא בטיפול מרכב"ה".

חוסר הבהירות שבנתוני התקציב והחיובים הישירים קיבל ביטוי בשאלון שביעות הרצון שנשלח למשרדים. בתרשים שלהלן מוצגת רמת שביעות הרצון של המשרדים מבהירות התשלומים ומאופן חישוב התעריפים, לעומת ממוצע שביעות הרצון שלהם ביתר הסעיפים.

תרשים 17: שביעות רצון המשרדים מבהירות התשלומים ומאופן חישוב התעריפים של החיובים הישירים



המקור: שאלון שביעות רצון המשרדים.

* הדירוג הוא בטווח שבין 1 (לא מרוצה כלל) ל-5 (מרוצה מאוד).

כעולה מהתרשים, שביעות הרצון הממוצעת ביתר התשובות לסעיפי השאלון היא 3.7, ואילו שביעות הרצון של משרדי הממשלה מרמות השקיפות ובהירות התשלום ואופן החישוב היא נמוכה, ועומדת על 2.75 בממוצע.



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. הדבר תורם גם למידת שביעות רצון נמוכה של משרדי הממשלה מרמות השקיפות, בהירות התשלום ואופן חישובו, שכן המענה לשאלה זו בשאלון עמד על 2.75 בממוצע (מתוך 5) וזאת למול ציון ממוצע ביתר השאלון של 3.7.

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 התשלום המוגשות להם ממינהל הרכב ואת יכולתם להפיק מידע רלוונטי ממערכת מרכב"ה ולזהות חריגות בחיובים.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי "החל משנת 2014, מינהל הרכב מחייב את המשרדים בגין כל תחומי הפעילות ורושם את ההכנסות וההוצאות כנגד כל רכב/תקן. כל תנועות התקציב שקופות לאחרים לתחבורה ולחשבונאים במשרדי הממשלה. מעת לעת מבוצעות הדרכות הן הדרכות יזומות והן בכנסים כגון: כנס חשבונאים/ קורס רכזי תחבורה והן בהדרכות פרטניות לאחרים לתחבורה". עוד ציין המינהל כי "ראוי לציין כי תחלופת החשבונאים במשרדי הממשלה הינה בתדירות גבוהה, דבר הגורם לפערי ידע שצפים מהמשרדים. לאחרונה יזם מינהל הרכב פניה לחשבונאי הראשי בהצעה לשלב את גורמי המקצוע מטעם מינהל הרכב במסגרת כנסים לחשבונאים במשרדי הממשלה על מנת לגשר על פער זה. בשנת 2018 התקיימה הרצאה שכזו במסגרת כנס לפורום החשבונאים במשרדי הממשלה. מומלץ כי נציגי מינהל הרכב הרלוונטיים יהיו חלק אינטגרלי ממערך המרצים בכנסים אלו".

חידוש כלי רכב (קרב החידוש)

רכישת רכבים חדשים בשל תקנים חדשים, לפי אישור ועדת ההקצאות, ממומנת באופן מלא על ידי משרדי הממשלה. החלפת רכבים אלו (בדרך כלל לאחר ארבע שנים ממועד רכישת כלי הרכב) ממומנת מהתמורה המתקבלת ממכירתם וכן מהסכומים הנצברים בקרב החידוש. הפרשות המשרדים לקרב החידוש נרשמות ליזכותם במערכת מרכב"ה. בהתאם להוראת התכ"ם, "כל הסכומים שיגבו על ידי מינהל הרכב הממשלתי בגין חידוש כלי רכב יצטברו לטובת רכישת רכב חדש בתקן הרכב"¹¹³.

בהתאם לנתוני מערכת מרכב"ה, מינואר 2022, סך הצבירה של המשרדים בקרב החידוש היא 516 מלש"ח.

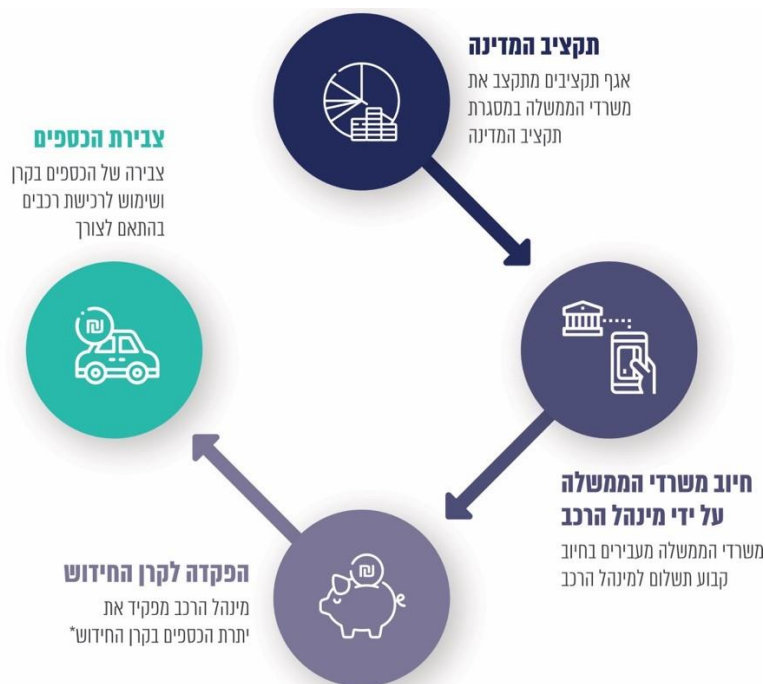
113 בהתאם להוראת תכ"ם 11.1.3, "בכל מקרה של ביטול תקן שבו קיימת צבירה, הסכום הכספי שנצבר יהא זמין לשימוש המשרד באמצעות חלוקה לתקנים קיימים אחרים או יוחזר למשרד באמצעות זיכוי, בהתאם לבקשת המשרד".



הקמת קרן חוץ תקציבית

כדי להקל על המינהל בהתמודדות עם סוגיות של חידוש ושל רכישת כלי רכב, בשנת 2011 אישר החשבונאי הראשי באוצר את בקשת המינהל להקמת קרן חוץ-תקציבית לחידוש כלי רכב. יצירת הקרן מאפשרת לצבור את הסכומים טרם הרכישה בפועל ולרכוש רכבים חדשים מכספים הנמצאים מחוץ לתקציב. בהתאם נקבע כי ההכנסות העודפות בקרן לא יוכרו כביצוע בתקציב המדינה בשנת התקציב שבה נוצרו אלא ייצברו לקרן¹¹⁴. יש לציין כי החשבונאי הראשי הדגיש במכתב המאשר את הקמת הקרן כי "אין (ההדגשה במקור) מטרת הקרנות להוות מנגנון עוקף למנגנון העברת עודפי התקציב, או מקור להיוון עודפים ממשרדים והעברתם לקרן לשימוש עתידי¹¹⁵". בתרשים שלהלן מתואר התהליך, בהתאם להוראות התכ"ם והחשבונאי הראשי.

תרשים 18: תהליך תקצוב קרן החידוש, בהתאם להוראות התכ"ם ולהוראות החשבונאי הראשי



* יתרת הכספים היא ההפרש שבין הסכומים שהתקבלו כהכנסות מחידוש כלי רכב שנגבו ממשרדי הממשלה בתוספת הכספים שהתקבלו ממכירת כלי הרכב המושמשים, לבין התשלומים ששולמו לרכישת כלי רכב חדשים בשנת התקציב (להלן - יתרות הכספים המיועדות לקרן החידוש).

114 מכתבו של מנהל מינהל הרכב הממשלתי דאז אל החשבונאי הראשי דאז בנושא הקמת קרן חוץ-תקציבית בשם "קרן לחידוש כלי רכב" מתאריך 21.9.11. יצוין כי בהתאם לביאור 5 בדוחות הכספיים, מטרת הקרן היא לצבור סכומים שטרם נתקיימו בגינם התנאים להכרה בהכנסה או בהוצאה מבחינה חשבונאית ותקציבית, ולפיכך מהווים לקרן.

115 מכתבו של החשבונאי הראשי דאז אל חשב האוצר דאז בנושא "קרנות חוץ תקציביות במינהל הדיוור ובמינהל הרכב" מתאריך 27.12.11.

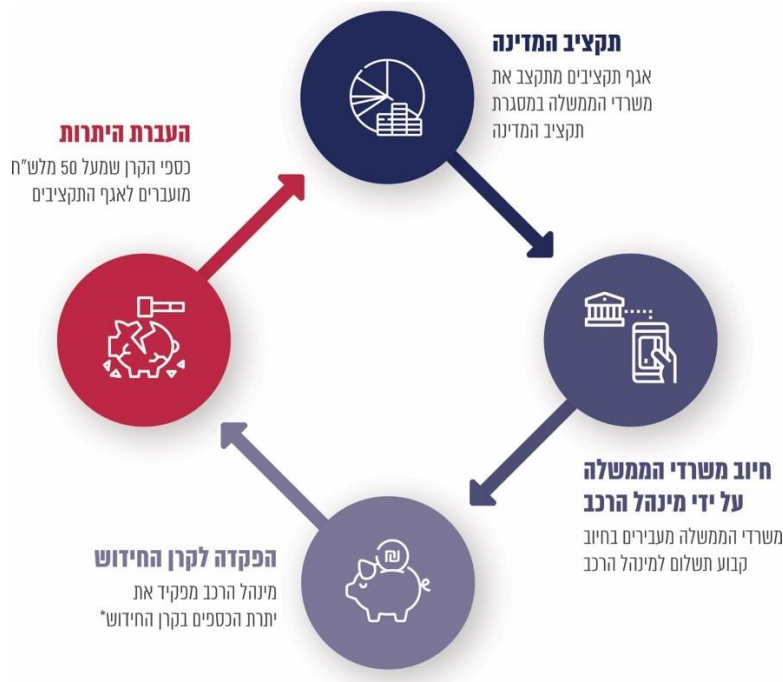


בהתאם להוראות החשבונאי הראשי המתוארות בתרשים שלעיל, מינהל הרכב הפקיד את יתרות הכספים המיועדות לקרן החידוש, בקרן החידוש.

סיכום תקציבי עם אגף התקציבים במשרד האוצר

ביוני 2018 חתמו אגף התקציבים ואגף החש"ל על סיכום תקציבי¹¹⁶. בסיכום נקבע בין היתר כי "ככל שסכום הכסף שנצבר בקרן בסוף שנת תקציב עולה על 50 מלש"ח, הסכום העודף מ-50 מלש"ח יירשם כהכנסה מיועדת בתקציב המדינה וזאת ככל שיעלה צורך בכך". עוד נקבע בסיכום כי אגף התקציבים יתקצב את מינהל הרכב, אם סכומים אלו יידרשו במשך השנים לצורכי המינהל. בתרשים שלהלן מתואר תהליך התקצוב של קרן החידוש, בהתאם לסיכום התקציבי.

תרשים 19: תהליך תקצוב קרן החידוש, בהתאם לסיכום התקציבי



* יתרת הכספים היא ההפרש שבין הסכומים שהתקבלו כהכנסות מחידוש כלי רכב שנגבו ממשרדי הממשלה בתוספת הכספים שהתקבלו ממכירת כלי הרכב המושמשים, לבין התשלומים ששולמו לרכישת כלי רכב חדשים בשנת התקציב.

116 "סיכום תקציבי - מינהל הרכב - הסדרת פעילות הקרן לחידוש כלי רכב" מ-19.6.18. הסיכום נחתם על ידי סגן בכיר לחשב הכללי דאז, מנהל מינהל הרכב דאז וסגן בכיר לממונה על התקציבים דאז.



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.

הסיכום התקציבי עיגן למעשה את פעולת משיכת הכספים מקרן החידוש במהלך שנת 2017 בסכום של 100 מלש"ח לתקציב המדינה, לאחר שבתחילת אותה שנה הייתה יתרת הקרן 317 מלש"ח. יתרה זו נוצרה עקב הצטברות של הפקדות המשרדים לטובת קרן חידוש הרכבים, לצד אי-ביצוע משיכות מקרן החידוש מאז הוקמה בשנת 2011 לטובת רכישת כלי רכב חדשים¹¹⁷.

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.

התנועות בקרן החידוש

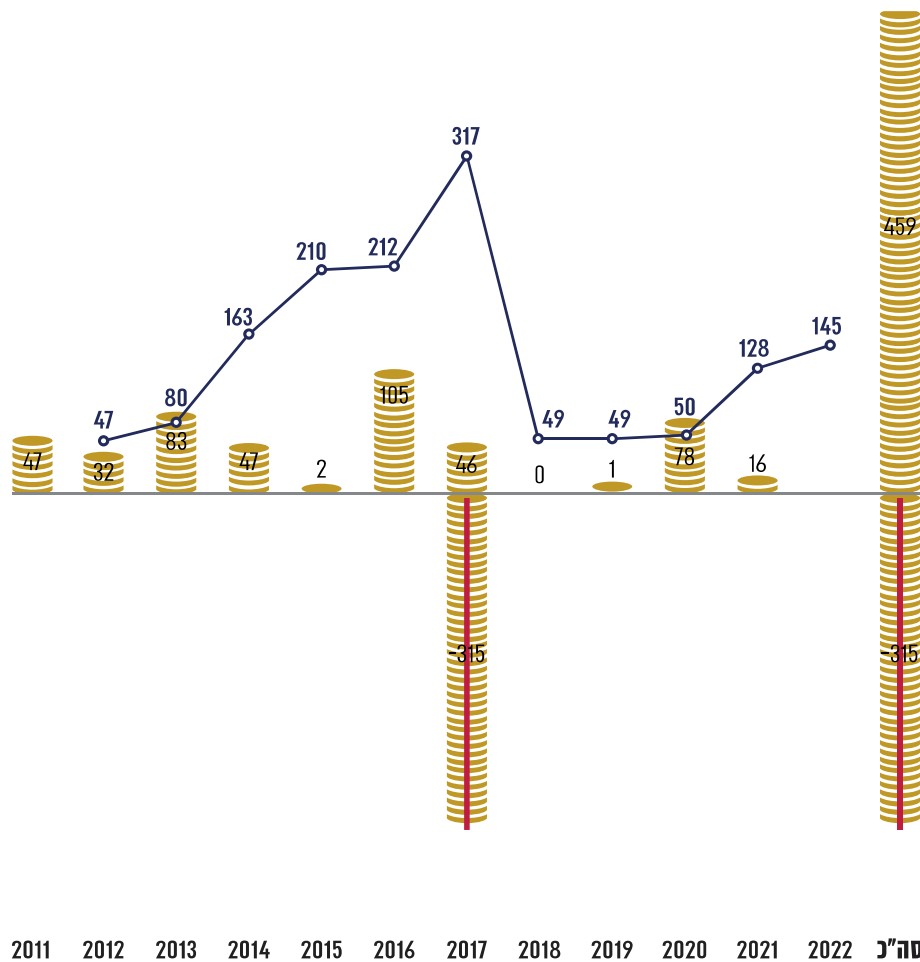
בתרשים שלהלן מוצגות התנועות בקרן החידוש בשנים 2011 - 2021, כפי שקיבלו ביטוי בדוחות הכספיים של מינהל הרכב¹¹⁸.

117 יצוין כי גם לאחר שנת 2017 לא בוצעו משיכות של כספים מקרן החידוש לטובת רכישת כלי רכב.

118 הנתונים בביאור 5 לדוחות הכספיים, חופפים באופן מלא את פירוט התנועות בקרן החידוש, שנמסר לצוות הביקורת על ידי חשבות משרד האוצר שבחשב הכללי.



תרשים 20: התנועות בקרן החידוש, 2011 - 2021



יתרת פתיחה
 גריעות
 הפקדות והכנסות ממימון

המקור: ביאור 5 לדוחות הכספיים של מינהל הרכב בשנים 2011 - 2021.

מהתרשים שלעיל עולה כי בהתאם לביאור 5 לדוחות הכספיים של מינהל הרכב בשנים 2011 - 2021, הופקדו בקרן החידוש משנת 2011 מלש"ח 459 (מהם כ-446 מלש"ח שמקורם בהפקדות לקרן וכ-13 מלש"ח מהכנסות מימון). עוד עולה מהתרשים כי בשנת 2017 בוצעה משיכה מהקרן



בסך כ-315 מלש"ח, וכי יתרת הפתיחה בקרן בתחילת שנת 2022 הייתה כ-145 מלש"ח בלבד. עולה אפוא כי נכון לינואר 2022, יש פער ניכר בין היתרות הצבורות בקרן החידוש לטובת המשרדים לפי נתוני מערכת מרכב"ה (המסתכמות בכ-516 מלש"ח), לבין יתרת קרן החידוש לפי הדוחות הכספיים של מינהל הרכב (המסתכמות בכ-145 מלש"ח בלבד).

מתשובת מינהל הרכב עולה כי סך המשיכות שבוצעו מהקרן בשנת 2017 הסתכמו ל-304 מלש"ח¹¹⁹. מתוכם הועברו לאגף התקציבים 100 מלש"ח בלבד, וכן בוצעה משיכה של 100 מלש"ח לטובת רכישת כלי רכב ותשלום בגין רכישת כלי רכב ממוגני ירי ובנוסף בוצעה משיכה נוספת בסך של 104 מלש"ח "לצורך מימון התשלומים לרכישות כלי רכב ותיקונים שבוצעו בשנת 2016 אך לא שולמו".

עוד מסר מינהל הרכב בתשובתו כי העודפים נצברים בקרן החידוש ונוצרים עקב מודל החלפה שונה לכל רכב וכן מגידול במצבת כלי הרכב אשר מגדיל גם הוא את הצבירה בקרן. המינהל ציין כי בשנת 2022 הוא עתיד להחליף כמות רבה של כלי רכב עקב אישור התקציב ולצורך מימון ההחלפה תיעשה משיכה של עודפי התקציב הנמצאים בקרן. בהתאם לכך הותיר אגף התקציבים בקרן החוץ תקציבית יתרה של כ-145 מלש"ח נכון לאפריל 2022, לאור הצפי לחידוש רכישת כלי רכב שהופסקה בתקופת התקציב ההמשכי. כמו כן ציין המינהל כי כל ההפקדות לקרן והמשיכות ממנה מבוצעות באישור החשב הכללי.

עולה כי 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.

יצוין כי הסכומים (204 מלש"ח) שנמשכו בשנת 2017 מקרן החידוש ושימשו בהתאם לתשובה המשלימה של מינהל הרכב לרכש רכבים ממוגני ירי ולמימון תיקונים ורכישות שבוצעו בשנת 2016, אינם יכולים להסביר את מלוא הפער האמור.

עוד עולה כי בשנים 2018 - 2019, לאחר הסיכום התקציבי, אין רישום של תנועות (הפקדות או משיכות) בקרן, וכי לכאורה באותן שנים נעשה שימוש מלא בהפקדות המשרדים לרכש כלי רכב ויתרות הכספים המיועדים לקרן החידוש הסתכמו לאפס.

מבדיקה של הדוחות הכספיים של מינהל הרכב עולה כי נוסף על התנועות המפורטות בביאור 5 לדוחות הועבר לחשכ"ל בחלק מהשנים עודף תקציבי שנוצר במינהל "בין סכומים שנרשמו כהכנסות מחידוש כלי רכב, מכירת כלי רכב משומשים וכדומה, לבין סכומים שהוצאו לרכישת כלי רכב חדשים והוצאות אחרות במהלך תקופת הדיווח". בחינה של הדוחות הכספיים של המינהל מעלה כי בשנת 2017 הועבר לאגף החשכ"ל סכום של 185 מלש"ח ובשנת 2019 סך של 38 מלש"ח. סכומים אלו לא נרשמו תחת קרן החידוש בביאור 5 לדוחות הכספיים.

119 יצוין כי המינהל לא הסביר את הפער בסך 11 מלש"ח שבין סך המשיכות המצטבר מהקרן כפי שעולה מהפירוט שהעביר ובין פירוט התנועות שבדוחות הכספיים של המינהל לשנת 2017.



בהתאם לתשובות חשבות משרד האוצר לשאלת צוות הביקורת ממרץ 2022, סכומים אלו לא היו מיועדים לקרן החידוש, ומדובר בפעולות חשבונאיות רישומיות. עוד נמסר לצוות הביקורת במרס 2022 כי בעקבות הבדיקה של משרד מבקר המדינה, נמצא כי הסכום בסך 185 מלש"ח, המצוין בדוח הכספי לשנת 2017, בסעיף "העברת עודפים לחשכ"ל" שגוי והסכום המדויק עומד על 135 מלש"ח. על כן לדברי חשבות משרד האוצר, בדוח הכספי לשנת 2021 בוצע תיקון של הרישום השגוי.

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 בהם¹²⁰.

מחשבות משרד האוצר נמסר כי "הכוונה להפרשים בין כלל הכנסות מינהל הרכב להוצאות של המינהל (לא רק חידוש כלי רכב). סך העודף מועבר לחשכ"ל בשורת הכנסות מתקציב ונרשם בדוחות הכספיים כקישון בהכנסות (סעיף נפרד). מדובר בהנחיה רוחבית כלל ממשלתית לרישום בדוחות הכספיים. משרדים בהם קיים גרעון בביצוע מקבלים הכנסות מהחשכ"ל. משרדים בהם קיים עודף בביצוע מעבירים את העודף לחשכ"ל".

משרד מבקר המדינה מצוין כי תקציב מינהל הרכב מבוסס כולו על הכנסות ממשרדי הממשלה בהתאם לחיובי הקרנות השונים (תקציב אפס), ועל כן לא אמורים להיווצר למינהל עודפי תקציב, אלא למטרות חידוש כלי רכב באמצעות קרן החידוש.

עוד 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 הכספים העומדים לזכות משרדי הממשלה לצורך רכישת כלי רכב חדשים. כמו כן מינהל הרכב ואגף התקציבים לא נערכו תקציבית להחלפת צי הרכב בהתאם למודל גיל הרכבים הרצוי של המינהל¹²¹.

בדוח מבקר המדינה על ניהול צי הרכב במשטרת ישראל והשימוש בו¹²² עלה כי בשנים 2010 - 2015 החליפה המשטרה כ-87% מכלי הרכב שיועדו להחלפה על פי תוכניות ההחלפה שאישר צוות ההיגוי, ודחתה בכל שנה את החלפתם של מאות כלי רכב. על כן המליץ משרד מבקר

120 בדוח הכספי לשנת 2021, ביאור 2, צוין כי "1. במהלך שנת 2021 נמצא כי יתרת החובה והזכות של הרשומה בספרי המינהל אינה נכונה כתוצאה מהעברת הכנסות מתקציב בחסר של כ-55,687 אלפי ש"ח משנת 2017. יתרת החובה והזכות עודכנה בדרך של הצגה מחדש מול יתרת נכסים נטו בשנת 2020. 2. במהלך שנת 2021 נמצא כי לא נלקחה בחשבון יתרת התחייבות למשרדים בטחוניים אשר מתבצעת עבורם מכירה של כלי רכב במכרזי מנהל הרכב. יתרת החובה והזכות בסך 7,465 אלפי ש"ח עודכנה בדרך של הצגה מחדש מול יתרת הנכסים ומול קישון בהכנסות אחרות."

121 כדי שגיל רכבי המינהל יעמוד במודל גיל הרכבים הרצוי, משרדי הממשלה העבירו במהלך השנים כ-270 מלש"ח לקרן החידוש, ואילו בקרן החידוש היה בינואר 2022 סכום של 145 מלש"ח.

122 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2017**, "ניהול צי הרכב במשטרת ישראל והשימוש בו", עמ' 1371 - 1374.



המדינה למשרד האוצר ולמשרד לביטחון פנים לקבוע כללים ברורים לגבי קביעת התקציב השנתי של קרן החידוש ולהתבסס בעניין זה על נתוני צי הרכב, על הגידול הצפוי בו ועל צורכי החלפת כלי הרכב. זאת כדי להבטיח שתקציב זה יתאים ליעודו - חידוש צי הרכב.



משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל 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 תתיישום של תוכנית ההחלפה בהתאם למודל ההחלפה שנקבע ובהתאם, לבחון את הפחתת סכום התקצוב והסכום שבו מחויבים משרדי הממשלה לטובת חידוש הרכבים.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי חיוב המשרדים בגין קרן החידוש מתבצע בצורה מדויקת בהתאם לעלות הרכב הצפויה, בניכוי מחיר המכירה האמיתי של הרכב הישן ובהתחשב בתקופת ההפעלה של כל סוג רכב. המינהל הוסיף כי העודפים בקרן נוצרים מהסיבות האלה: "מודל החלפה שונה לכל רכב ורכב; גידול במצבת כלי הרכב בכל שנה; ביצוע החלפת כלי רכב בכל שנה קלנדרית בהתאם למכרזי מינהל הרכב הפעילים (לא בכל שנה מצליחים להחליף את כל כלי הרכב המיועדים להחלפה)".

עוד 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. כמו כן, 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.

כיסויי ענבל לצי הרכב הממשלתי: תחזוקה וביטוח

מינהל הרכב מכסה באמצעות הקרן הפנימית לביטוחי הממשלה שבחברת ענבל (להלן - הקרן הפנימית)¹²³ את תחזוקת הרכבים¹²⁴ ואת ביטוח הרכוש וביטוח החובה הנדרש בגינם (להלן - כיסויים). תעריפי הכיסוי בקרן הפנימית מתומחרים על פי אומדן של הערכת הסיכון של הרכבים והוצאות חברת ענבל ומאושרים ע"י ועדה בראשות סגן בכיר לחשכ"ל המפקחת על הקרן

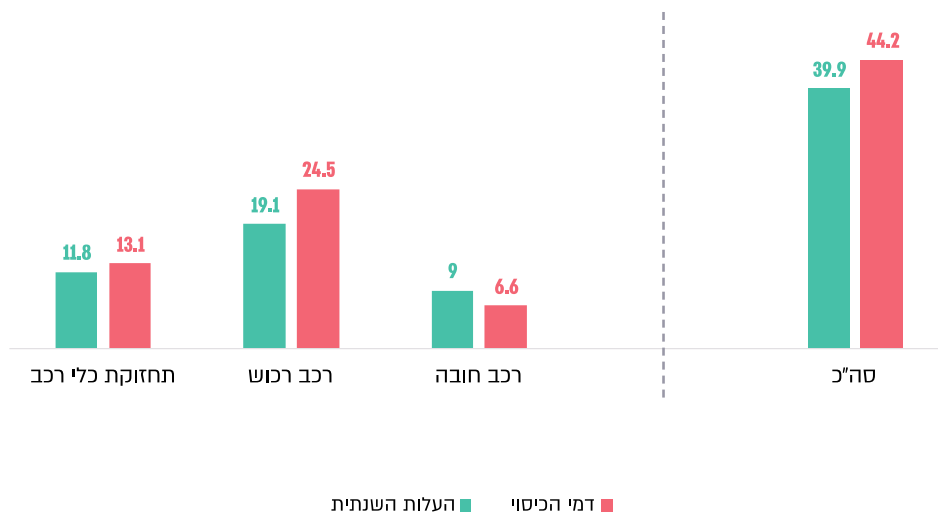
123 הקרן הפנימית היא קרן כספית בבעלות הממשלה שאינה למטרת רווח, וכספיה מוחזקים על ידי החשב הכללי. פעילות הקרן הפנימית מעוגנת בהוראות החשכ"ל, כקבוע בפרק 4 לתכ"ם, וכל פעולותיה נעשות עבור ממשלת ישראל וגופים שבשליטתה של ממשלת ישראל. סך אומדן עלות כינון הרכוש המכוסה הסתכם לתום שנת 2020 בכ- 85 מיליארד ש"ח.

124 תחזוקת כלי רכב - הביטוח כולל כיסוי שירותי תחזוקה לרכבי המדינה הניתנים במוסכים ופיקוח עליהם, לרבות טיפולים שוטפים, אכיפת אחריות יבואן ותיקונים שונים לכלי הרכב שלא עקב נזק כתוצאה מתאונת דרכים.



הפנימית (להלן - ועדת הקרן הפנימית)¹²⁵. בתרשים שלהלן מוצגים "דמי הכיסוי" שנגבו מכלל המשרדים והעלות השנתית בכל אחד מסוגי הכיסויים¹²⁶.

תרשים 21: הממוצע השנתי של דמי הכיסוי השנתיים ועלות התביעות השנתית, לפי סוגי כיסויים, 2015 - 2020 (במלש"ח)*



לפי נתוני חברת ענבל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הנתונים המוצגים הם נתונים גולמיים ללא עבודה אקטוארית-כלכלית. עלות תביעות רכב רכוש היא נתוני התביעות הגולמיות שהוגשו וללא עבודה אקטוארית. העלות כוללת יתרות תלויות בתביעות שבטיפול, עלויות תפעול פנימיות, עלויות ביטוח משנה ותשלום לקרנית.

מהתרשים עולה כי בשנים 2015 - 2020 הסכום הכולל של הפרמיות השנתיות הממוצעות ששילמו המשרדים בגין כיסויי התחזוקה היה גבוה בכ-1.3 מלש"ח מהעלות השנתית הממוצעת בגין הוצאות התחזוקה, והפרמיות ששולמו בגין כיסויי רכב רכוש היו גבוהות בכ-5.4 מלש"ח בשנה. מאידך, בתחום כיסויי החובה ההוצאה בגין היקף התביעות עלתה על סך תשלומי הפרמיות בכ-2.4 מלש"ח בשנה. משכך, סך ההכנסות עלו סך ההוצאות, בממוצע שנתי, בהיקף של כ-4.3 מלש"ח ובמצטבר בשנים 2015 - 2020 בהיקף של כ-22 מלש"ח.

¹²⁵ הוועדה אחראית לגבש עקרונות לפיקוח ובקרה בהתייחס לנושאים הבאים: תיחום הנושאים המטופלים בקרן הפנימית, קביעת תעריפים לכתבי כיסוי, זכויות חתימה, ניהול סיכונים, מבנה הון אופטימלי וביטוח משנה, השתתפות עצמית, קביעת גובה דמי הניהול לענבל ואישור דוחות הקרן הפנימית. בהתאם להנחיית החשכ"ל, תעריפי הכיסוי מובאים גם לאישורו טרם פרסומם בהוראות התכ"ם.

¹²⁶ עלות התביעות בתחזוקת כלי רכב היא סך התשלומים ששולמו למוסכים לתחזוקת כלי רכב בתוספת עלויות תפעול פנימיות בענבל. עלות התביעות ברכב חובה היא סך התשלומים בתביעות שהוגשו ונסגרו והערכת העלות בתביעות שבטיפול (למעט תביעות שיבוב). כמו כן, העלות כוללת עלויות תפעול פנימיות בענבל.



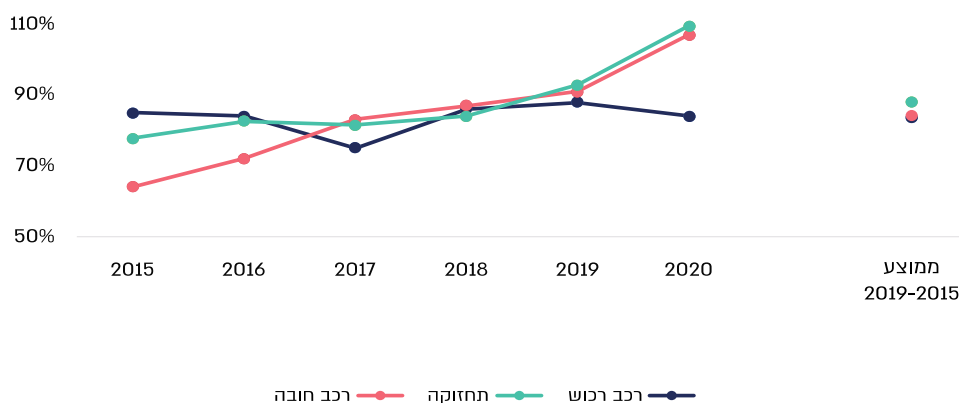
חברת ענבל ציינה בתשובתה כי מאחר שהנתונים המוצגים בדוח אינם כוללים חישוב אקטוארי, לא ניתן להסיק מסקנות מנתוני העלויות שהוצגו בפרק.

משרד מבקר המדינה מציין כי אף שהנתונים שמסרה חברת ענבל אינם כוללים את מלוא החישובים האקטואריים, יש בהם כדי לספק תמונה איכותית בדבר הפעילות הכספית של חברת ענבל מול מינהל הרכב.

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.

חלוקת עלות שנה מייצגת (שנה שממצעת את העלויות השנתיות) בסך דמי הכיסוי השנתיים (להלן - Loss Ratio או שיעור ההפסד) מציגה את סך ההוצאות של החברה המבטחת ביחס לסך דמי הכיסוי שנגבו, בכיסויי הביטוח שניתן. בתרשים שלהלן מצוינים שיעורי ההפסד של חברת ענבל בשנים 2015 - 2020 בהתאם לכיסויים השונים¹²⁷.

תרשים 22: שיעור ההפסד בכיסויים של חברת ענבל לרכבים, 2015 - 2020



המקור: חברת ענבל.

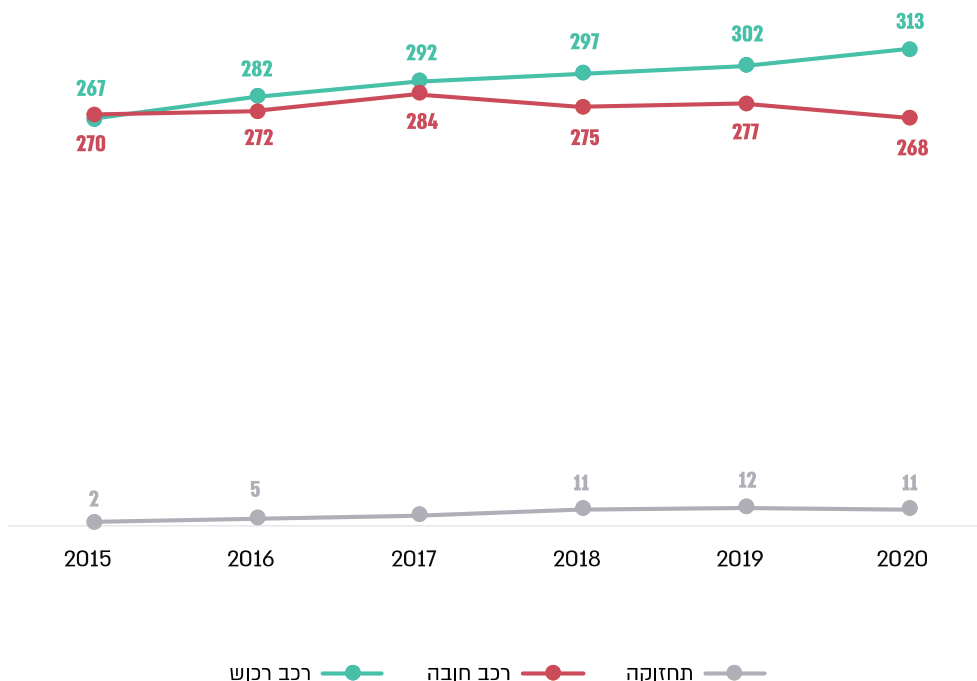
¹²⁷ יש לציין כי להבדיל מהתרשים הקודם, שהציג את דמי הכיסוי והתביעות בממוצע שנתי בנוגע לרכבי המינהל בלבד, בתרשים שלהלן מוצגים נתונים בדבר כלל המבוטחים בקרנות. משקל מינהל הרכב בענפי הרכב: רכב רכוש - כ-75%, רכב חובה - כ-60%, תחזוקת כלי רכב - כ-90%. כמו כן, לכל היחידות המכוסות תחת דמי כיסוי מאפייני סיכון דומים, ללא סטייה מובהקת מהסיכון הכללי, ואילו יחידות בעלות סיכון חורג יהיו בדרך כלל בכיסוי של תשלום בהתאם לעלות בפועל (PAY AS YOU GO - PAYG). הבדל נוסף מתייחס לחישוב האקטוארי של התביעות, אשר בתרשים זה מבוססות על שנה מייצגת (שנה שממצעת את העלויות השנתיות), לעומת נתונים גולמיים, המייצגים את הנתונים בפועל בכל שנה.



מהתרשים שלעיל עולה כי בשנים 2015 - 2020 דמי הכיסוי שנגבו בגין תחזוקת כלי הרכב, ביטוח רכב רכוש, וביטוח רכב חובה היו בממוצע גבוהים בכ-12% - 16% ביחס לעלויות התביעות ששולמו (כולל עלויות התפעול של חברת ענבל). עוד עולה כי שיעור ההפסד עלה באופן עקבי בתחום ביטוחי רכב חובה מכ-64% בשנת 2015 לכ-110% בשנת 2020. במקביל, בתחום ביטוחי רכב רכוש שיעור ההפסד היה יציב יחסית ועמד על כ-84%. כמו כן, ניתן לראות כי בתחום התחזוקה שיעור ההפסד היה קבוע בין שנת 2015 לשנת 2017, ואילו משנת 2017 הוא גדל באופן עקבי.

העודף שנותר מדמי הכיסוי לעלות התביעות מועבר לכרית הון לטובת סיכוני קצה. כלומר, העודפים שנצברים מטרתם לכסות את המחויבות של הקרן בקרות אירוע קיצון שדורש את המחויבות הכספית המרבית, כדוגמת רעידת אדמה. יצוין כי ענבל אינה מנהלת כרית עודפים כנגד קרן התחזוקה, אלא מגדילה את ההתחייבות הכספית בדוחות הכספיים. בהתאם להחלטת ועדת הקרן הפנימית, ענף תחזוקת כלי הרכב צריך להישאר מאוזן לאורך זמן, ועודפי פרמיה נצברים בעתודה נפרדת, ואינם מהווים חלק מהון הקרן הפנימית¹²⁸. בתרשים שלהלן מוצג היקף ההון בכריות העודפים של חברת ענבל המיוחסים לכלי רכב.

תרשים 23: היקף ההון הנצבר בהתחייבות לכיסוי התחזוקה ובכריות העודפים של כיסויי רכב רכוש ורכב חובה, 2015 - 2020 (במלש"ח)



על פי נתוני חברת ענבל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

128 פרטוקול הוועדה המפקחת על הקרן הפנימית מנובמבר 2021.



מהתרשים שלעיל עולה כי לעומת היקף כרית ההון של חברת ענבל לטובת סיכויי רכב חובה, שנשאר יציב לאורך השנים, כרית ההון בגין רכב רכוש וסך ההתחייבות של חברת ענבל כנגד הוצאות התחזוקה עלו באופן עקבי במהלך השנים¹²⁹. כך לדוגמה, בחינת היקף הכרית שנרשמה בשנת 2020 לעומת היקף הכרית בשנת 2015 מעלה כי כרית ההון של רכב חובה קטנה ב-1% (268 מלש"ח לעומת 270 מלש"ח), כרית ההון של רכב רכוש עלתה ב-17% (313 מלש"ח לעומת 267 מלש"ח) והיקף ההתחייבויות כנגד הוצאות התחזוקה עלו ב-550% (11 מלש"ח לעומת 2 מלש"ח)¹³⁰.

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.

חברת ענבל מסרה בתשובתה כי בהתאם למדיניות הוועדה המפקחת, ענף התחזוקה מנוהל בנפרד, ולפיכך אין משמעות להפרש הכספי בשנה או אפילו בשנים מסוימות. חברת ענבל הוסיפה כי בקביעת הפרמיות שוקללו העלויות הצפויות בהתאם לגיל הרכבים וכן את הצבירה בגין השנים הקודמות בענף זה. לדברי חברת ענבל, בסוף שנת 2021 העתודה בענף תחזוקת כלי הרכב הייתה כ-6.3 מלש"ח בלבד.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת הקרן הפנימית לקיים דיונים עיתיים בדבר טווח גובה כרית העודפים הרצויה בכיסויים השונים ובהתאם לכך לקבוע את גובה הפרמיות.

חברת ענבל מסרה בתשובתה כי "הקרן הפנימית קובעת את גובה דמי הכיסוי השנתיים לכל ענף בנפרד בהתאם למדיניות ותחזית העלויות בענף. עודף שנתי מגדיל את כרית העודפים של הקרן המשרתת את כלל היחידות והסיכונים הענפיים של הקרן". עוד מסרה חברת ענבל כי "הקרן דנה בגובה כרית הביטחון הכוללת הנדרשת בקרן, בהתאם לתרחיש ייחוס של רעידת אדמה, שהוא הנזק המקסימלי לקרן. חישוב נפרד לכל ענף אינו מקובל בתחום הביטוח".

עלות הפרמיות - רכב רכוש ורכב חובה

לצורך בחינת עלויות הביטוח של חברת ענבל אל מול מחירי ה"שוק", חברת ענבל בחנה בשנת 2019 את עלויות הפרמיות שהיא גובה ממשרדי הממשלה בגין רכבים צמודים בכיסויים כנגד רכב רכוש ורכב חובה. הבדיקה נערכה ביחס לפרמיות שמשלם החשכ"ל בגין הביטוח שהוא עושה לרכבים של עובדי מדינה בעלי "רכב שירות", ועלה בה כי הפרמיות לכיסויי החובה של

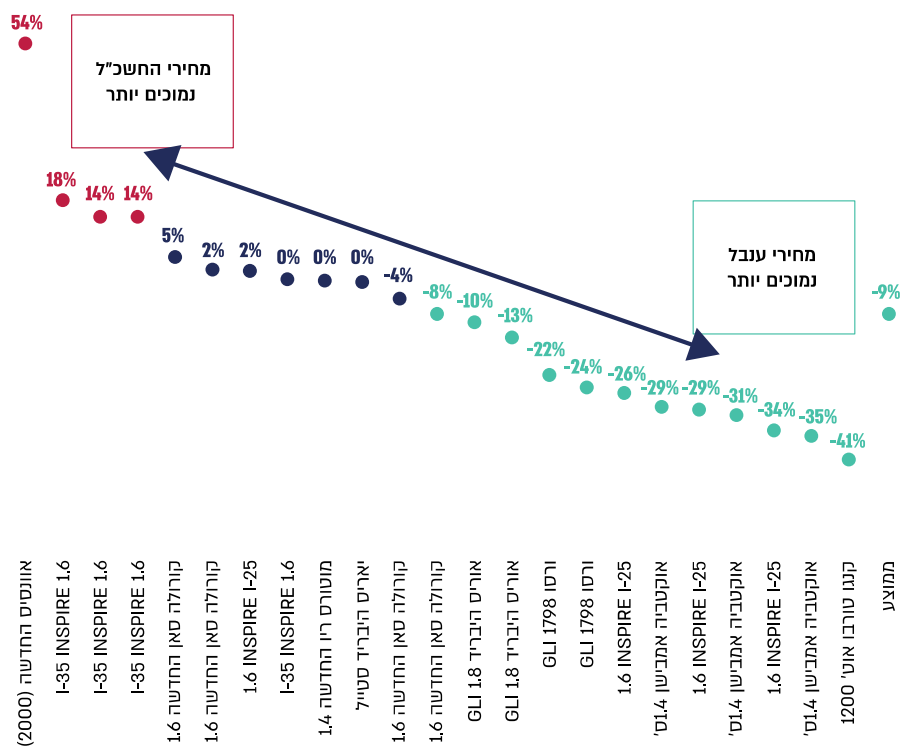
129 יש לציין כי הירידה שחלה בהיקף ההתחייבות כנגד הוצאות התחזוקה בין שנת 2019 ל-2020 מוסברת באי-תחלופת הרכבים של מינהל הרכב. כך לדוגמה, עלות התחזוקה של רכבי המינהל עלו בשנת 2021 בכשני מלש"ח עקב אי-החלפת רכבים שהגיעו לגיל 5. באופן דומה, בהתאם לתחזיות ענבל, אם גם בשנת 2022 לא יוחלפו רכבים שהגיעו לגיל 5, שיעור העודף הצפוי בגין כיסוי תחזוקת הרכבים יקטן בכ-34%. הרחבה בנושא גיל רכבי מינהל הרכב בפרק "מאפייני רכבי המינהל - גיל ונסועה".

130 יש לציין כי הנתונים מתייחסים לכלל המבוטחים בקרן, ואולם לדברי חברת ענבל, מבדיקתם עולה כי רכבי מינהל הרכב מתנהגים באופן דומה לכלל הרכבים המבוטחים בקרנות אלה.



חברת ענבל גבוהות ב-26% מהפרמיות שנקבעו במכרז החשכ"ל, זאת בכל סוגי הרכבים. עם זאת, יחס הפרמיות שבכיסויי רכב רכוש היה שונה בין דגמי הרכבים השונים. בתרשים שלהלן מוצג יחס הפרמיות בכיסויי רכב רכוש בין חברת ענבל לבין מכרז החשכ"ל בהתאם לדגם הרכב ולשנת הייצור.

תרשים 24: יחס הפרמיות בכיסויי רכב רכוש בין תוצאות מכרז הביטוח של החשכ"ל לבין מחירי ענבל, לפי דגם ושנת ייצור, 2019



על פי נתוני חברת ענבל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כפי שעולה מהתרשים לעיל, המציג את מחירי 2019, מחיר הפרמיה של רכב רכוש בענבל נמוך בממוצע בכ-9% ממחירי מכרז החשכ"ל. עוד עולה כי קיימת שונות בין סוגי הרכבים השונים, ויחס העלויות תלוי בסוג ובשנת הייצור של הרכב. כך לדוגמה, בארבעה דגמים עלות הכיסוי הביטוחי של חברת ענבל יקר יותר (בפער שנע בין 14% ל-54%), בשבעה דגמים הפרמיות היו דומות (פער שנע סביב 4% - 5%), וב-12 דגמים הפרמיות שמשלם החשכ"ל עבור רכבי עובדי המדינה גבוהות יותר (בפער שנע בין 8% ל-41%).



בבחינת העלות לכלל רכבי מינהל הרכב¹³¹ עלה שבממוצע עלות הכיסוי לרכב רכוש זולה בחברת ענבל בכ-17% ממחיר החשכ"ל, ומבחינת העלות המשוקללת של שני הכיסויים חברת ענבל זולה בכ-10.5% ממחיר החשכ"ל.

חברת ענבל מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2022 כי קיימים הבדלים ניכרים בין אופי השימוש ברכבי המינהל ובין אופי השימוש ברכבים הפרטיים, ועל כן ההשוואה אינה רלוונטית. לדוגמה, ברכבי המינהל ממוצע הנסועה גבוה ועומד על 30,000 עד 35,000 ק"מ בשנה. גם היקף תביעות הרכוש ברכבי המינהל גבוה מהמקובל ברכבים הפרטיים והוא מעל 75%. הבדלים אלו מעלים את הסיכון ברכבי המינהל ובהתאם את גובה הפרמיה. בתגובתה על טיטוט הדוח ציינה חברת ענבל בעניין זה כי בשנת 2022 הפרמיה לביטוח חובה במכרז החשכ"ל לרכבי עובדי המדינה עלתה במידה ניכרת (מ-842 ש"ח ל-1,076 ש"ח) ועקב כך הפער בין פרמיית ביטוחי החובה בענבל למכרזי החשכ"ל הצטמצם ואף התהפך.

נמצא כי מתוך 23 נדגמים שנבדקו, ב-30% מהנדגמים (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 לנדגמים 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.

מינהל הרכב מסר כי "בשונה מכל חברת ביטוח אחרת בשוק הפרטי, הואיל וחברת ענבל הינה חברה ממשלתית המנהלת את הקרן הפנימית בהקשר זה, כל סכום עודף שנותר מועבר חזרה לפעילות מינהל הרכב".

חברת ענבל מסרה כי "בעוד חברות ביטוח מסחריות וחברות ליסינג משתמשות בדרך כלל בעודפים השנתיים לכלל צרכי המבטח או חברת הליסינג בין השאר לחלוקת רווחים, הרי בקרן הפנימית עודף דמי כיסוי שנתי, אם נוצר, משמש ככרית הון בקרן הפנימית לכיסוי נזקים באירועי קיצון לטובת היחידות והמדינה".

משרד מבקר המדינה ממליץ שוועדת הקרן הפנימית תקבע טווח רצוי לגובה כריות ההון בהתאם לחשיפות של כל כיסוי. עוד מוצע לזהות את הסיכון והעלות של משרדי הממשלה השונים ולבחון מודלים המתמרכים את משרדי הממשלה להפחית את היקף התביעות בתחום. את החיסכון שיווצר מוצע לייעד לטובת המשרדים עם שיעור התביעות הנמוך.

131 כלומר, עלות הפרמיה ביחס למספר הרכבים בכל דגם (ושנת ייצור הרכב).



יעילות כלכלית

השימוש ברכבי איגום

רכבי איגום הם רכבים המשמשים את משרדי הממשלה בימי הפעילות של המשרד בלבד ובהתאם לצורכי העבודה המשרדיים. רכבים אלה אינם מוצמדים לאדם אחד, אלא משמשים קבוצה גדולה של משתמשים לצורכי עבודה בלבד. משכך הדבר, ובשונה מרכבים צמודים, השימוש ברכבי האיגום תלוי בימי הפעילות של המשרד, ולכן לרוב אינו מתקיים בימי שבתון.

ככלל, מדיניות ועדת ההצמדות, המאשרת את תקני רכבי האיגום, היא לצמצם ככל הניתן מתן אישורים לרכבי איגום במשרדים. על כן, בקשות המשרדים נבחנות בהתאם לפרמטרים הבאים:

1. ניצולת הנסועה ברכבי האיגום הקיימים במשרד, בדגש על ניתוח נתוני הנסועה המתקבלים ממערכת האיכון המותקנת ברכבי האיגום.
2. התנהלות המשרד מול מינהל הרכב. לדוגמה: ניהול יומני רכב בהתאם להוראות התכ"ם, החזרת רכבים פנויים לאחר שעברה חצי שנה ממועד פינוי התקן שאליו שויך והחזרת רכבים שכורים בתום תקופת השכירות שאושרה.

לצד פעילות מינהל הרכב בתפעול רכבי איגום ורכבים צמודים, באפשרותו להתקשר עם חברות השכרת רכבים לשכירת רכבים בתשלום יומי¹³². בהתאם להוראה, חברות ההשכרה מחויבות בתנאי אמנת שירות להבטחת איכות השירות הניתן על ידן. כך לדוגמה, בהתאם לאמנה, מסירת הרכב תתבצע עד שעתיים ממועד ההזמנה, הרכב יוחלף עד שלוש שעות ממועד ההודעה על התקלה, גיל הרכב יהיה עד שנתיים, ותיקוני תקרים והחלפת צמיגים יתקיימו בתוך שעה ממועד התייצבות הרכב בתחנת השירות. עוד מפורט בהוראה גובה הקנס שייגבה מחברת ההשכרה בשל אי-עמידה באמנת השירות¹³³.

השוואה בין הוראת התכ"ם המפרטת את העלויות הקבועות הנגבות מהמשרדים ובין הוראת התכ"ם המפרטת את עלויות השכרת הרכבים תביא למציאת נקודת האיוון התקציבית של משרדי הממשלה בין שכירת רכבים לרכישת רכב קבוע. בלוח שלהלן מוצגת השוואה בין עלות שכירות הרכבים ובין רכישת רכב.

132 הוראת תכ"ם 11.1.5, "שכירת רכב מחברה חיצונית" (להלן - הוראת תכ"ם 11.1.5).

133 כך לדוגמה, בהתאם להוראה: איחור במסירת הרכב (מעבר לשעתיים ממועד ההזמנה או שלוש שעות ממועד ההודעה על תקלה) יחויב בקנס של 100 שקלים חדשים בגין כל שעה נוספת או חלק ממנה.



לוח 8: עלויות שכירות רכב לעומת עלויות רכישת רכבים למשרדי ממשלה

קבוצת הרכב	מחיר השכרת רכב ליום (בש"ח)*	עלות רכישת רכב (עלויות ישירות בש"ח לחודש)**	נקודת האיזון שבין חלופת השכרת רכב לרכישת רכב (מספר הימים בחודש)
רכב מקבוצת רישוי 2 (נוסעים קטן)	104.63	2,080	19.8
רכב מקבוצת רישוי 3 (נוסעים בינוני)	109.78	2,445	22.2
רכב מקבוצת רישוי 4 (משנה למנכ"ל)	137.22	2,977	21.6
רכב מקבוצת רישוי 5 (מנכ"ל)	153.37	3,151	20.5
רכב מקבוצת רישוי 6 (שר)	216.43	3,921	18.1
הממוצע			20.5

על פי נתוני מינהל הרכב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הוראת תכ"ם 11.1.5.

** הוראת תכ"ם 11.1.3.

מהשוואה של עלויות השכרת הרכבים לעלות החודשית הישירה הנגבית מהמשרדים עולה כי העלות החודשית הישירה הנגבית מהמשרדים שקולה ל-18 עד 22 ימי השכרת רכב, ובממוצע עומדת על כ-20.5 יום השכרת רכבים. כלומר, ככל שהשימוש ברכבי האיגום נמוך מנקודת האיזון, חסכוני יותר למשרדים לשכור רכב בימים שבהם יש צורך ברכבים אלו מאשר לשלם תשלום קבוע בגין רכב.

יש לציין כי מלבד השיקול התקציבי קיימים שיקולים נוספים בהשוואה בין החלופות. כך לדוגמה, חלק מרכבי האיגום הם רכבים מקצועיים, שעליהם הוקמה תשתית טכנולוגית המותאמת לצורכי המשרד, ועל כן לא ניתן לשכור רכב חלופי. מנגד, מכיוון שהרכבים השכורים מתוחזקים על ידי חברת ההשכרה, רכבים אלו חדישים וקיימת סבירות נמוכה לליקויים טכניים ובטיחותיים ברכבים. כמו כן, יימנע השימוש ברכבים במועדים שבהם קיים איסור שימוש ברכבי איגום, כדוגמת שבתות וחגים. נוסף על כך, ניתן לקבוע בהסכם השכירות את משך זמן ההמתנה לקבלת הרכב, ובכך רכבי השכירות יכולים לעמוד בדרישות הזמינות של חלק מרכבי הכוננות.

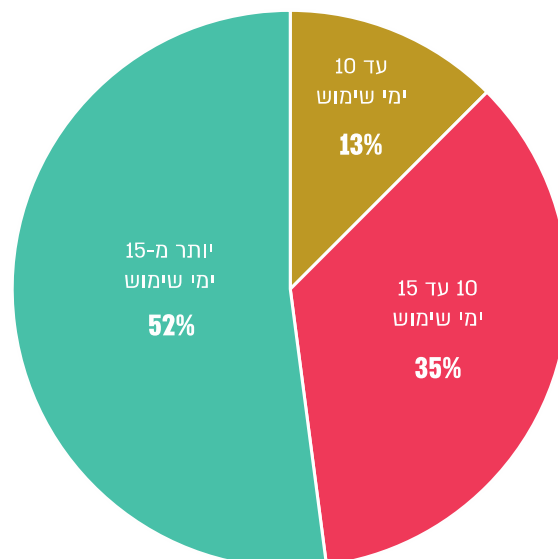
משרד מבקר המדינה בחן את התפלגות השימוש ברכבי איגום על בסיס נתוני הביקורת במשרדי הממשלה בשנת 2016 שבוצעה על ידי חטיבת הביקורת באגף החשכ"ל עבור מינהל הרכב. על



בסיס הנתונים שעלו בדבר היקף השימוש ב-48 רכבי האיגום משמונה משרדים, עולה כי ממוצע זמן השימוש עומד על 14 ימים בחודש¹³⁴.

לצורך זיהוי רכבים שמידת השימוש בהם נמוכה, וקיים לגביהם פוטנציאל חיסכון אם המשרד הממשלתי יעבור מחלופת רכש לחלופת השכרת רכב בהתאם לצורך, בחן משרד מבקר המדינה את התפלגות הרכבים שנבדקו על ידי חטיבת הביקורת באגף החשכ"ל בהתאם לטווח הממוצע של מספר ימי השימוש החודשי. בתרשים שלהלן מוצג מספר הרכבים בהתאם לטווח ימי השימוש החודשיים בממוצע שנתי.

תרשים 25: שיעור רכבי האיגום, לפי הממוצע החודשי של מספר ימי השימוש ברכב*



על פי נתוני דוח ביקורת של חטיבת הביקורת שבאגף החשכ"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * בהתאם ל-48 רכבים שנבדקו בשנת 2016 בשמונה משרדי ממשלה.

מהתרשים לעיל עולה כי בכ-52% מהרכבים שנדגמו השימוש החודשי הממוצע היה גבוה מ-15 יום. עוד עולה מהתרשים כי השימוש בכ-13% מהרכבים נמוך מ-10 ימים בחודש בממוצע, וב-35% מהרכבים השימוש החודשי הממוצע נע בין 10 ל-15 יום בחודש. ביחס לכשליש מהרכבים (8 מתוך 25), אשר ממוצע השימוש שלהם גבוה מ-15, קיימת שונות גבוהה בין החודשים שנבדקו, באופן שב-40% מהחודשים היקף השימוש ברכב היה עד 15 יום¹³⁵.

134 בסיס הנתונים בבדיקה מציג את מספר ימי השימוש שבוצע בכל רכב בכל אחד מהחודשים ינואר עד דצמבר 2016. יש לציין כי בחלק מהחודשים אין נתונים בדבר מספר ימי השימוש של הרכב, בין מכיוון שהרכב לא היה ברשות המשרד ובין מסיבות אחרות. סך החודשים שבהם היו נתונים לכל 48 הרכבים עומד על 432.

135 כלומר, רכבים אלו היו בשימוש גבוה מ-15 יום פחות מ-60% מהחודשים שבהם נבדקו.



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 האיגום¹³⁶.

בלוח שלהלן מוצגת העלות השנתית של כלל רכבי האיגום הפעילים מסוג נוסעים איגום וכן אומדן להיקף החיסכון הפוטנציאלי המרבי, בהתאם לצי רכבי האיגום של מינהל הרכב, נכון לינואר 2022.

לוח 9: אומדן העלות ופוטנציאל החיסכון המרבי בגין רכבי האיגום הפעילים מסוג נוסעים, ינואר 2022*

קבוצת הרכב	סה"כ עלויות הקרנות (עלויות ישירות בש"ח לחודש)**	מספר רכבי איגום מסוג נוסעים	סה"כ עלות שנתית רכבי איגום מסוג נוסעים (באלפי ש"ח לשנה)	אומדן היקף החיסכון הפוטנציאלי המרבי (באלפי ש"ח לשנה)
נוסעים קטן	2,080	657	16,399	3,444
נוסעים בינוני	2,445	388	11,384	2,391
משנים למנכ"ל	2,977	32	1,143	240
נוסעים גדול - מנכ"ל	3,150	13	491	103
נוסעים גדול - שר	3,921	5	235	49
רמב"י גדול	3,654	36	1,579	331
רמב"י קטן	2,941	30	1,059	222
סה"כ		1,161	32,290	6,781

על פי נתוני מינהל הרכב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בתחשיב זה נכללו כלל רכבי האיגום שהשימוש בהם הוא מתחת ל-15 ימי עבודה בחודש. יצוין כי ייתכן שחלק מרכבים אלו הם בעלי התקנים ייעודיים, ועל כן לא ניתן להחליפם ברכבים שכורים.

** בהתאם להוראת תכ"ם 11.1.3. יצוין כי לצורך חישוב העלויות הישירות, עלות התקורה חושבה בהיקף של 75% בלבד. זאת על בסיס ההנחה כי אם חלופת שכירת הרכבים תגדל במידה ניכרת, מינהל הרכב ישית עלות של 25% מהעלויות המינהליות על רכבי השכירות.

136 אומדן היקף החיסכון: נמצא כי ב-47% מהרכבים (23 מתוך 48) היקף השימוש נמוך מ-15 יום בחודש, ובממוצע היקף השימוש של רכבים אלה עומד על 11 יום בחודש. כלומר, חיסכון של 9 ימי השכרה ביחס לתשלום של החזקת קבוצה של הרכב, השווה לכ-20 ימי השכרת רכבים. 47% (מספר הרכבים) כפול 45% (חיסכון ימי השכרה) שווה ל-21.6% חיסכון מסך ההוצאה על רכבי האיגום.



מהלוח 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.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי הוא בוחן כל העת את הצורך ברכבי איגום. מינהל הרכב הוסיף כי בהתאם לניסיונו בתחום, הוא סבור כי מוטב לו להפחית ככל האפשר את התלות בחברות ההשכרה, אשר בתקופה האחרונה התקשו לספק לו רכבים, בשל היעדר מצאי רכבים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל הרכב ולוועדת ההצמדות לבחון את הכדאיות הכלכלית בהחזקת רכבי איגום 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.

רכב ממת"ן (ממתין לבעל תפקיד)

בהתאם להוראות התכ"ם¹³⁷, אם לא התקבל אישור של ועדת ההצמדות להצמדת רכבים מסוימים לעובדים, משרדי הממשלה אינם יכולים להשתמש ברכבים אלה אף שהם נמצאים ברשותם. לצד מצבת הרכבים הפעילים המשמשים את עובדי המשרדים הזכאים לרכב צמוד, ועליהם מועברים תשלומים קבועים למינהל הרכב, ברשות המשרדים רכבים תקינים הממתינים לאישור ועדת ההצמדות להקצאת הרכב לעובד ספציפי (להלן - תקן ממת"ן¹³⁸) שגם עליהם המשרדים משלמים אף שהם אינם בשימוש¹³⁹.

לדוגמה, רכבים שהוחזרו למשרדים על ידי עובדים שפרשו וממתינים להעברתם לעובד אחר במשרד, ממשיכים להיות משולמים על ידי משרדי הממשלה עד שוועדת ההצמדות תאשר את העובד החדש¹⁴⁰. בתרשים שלהלן מוצגים רכבים צמודים בחלוקה בין רכבי ממת"ן לרכבים הפעילים, בהתאם לכל קבוצת רכב.

137 הוראת תכ"ם 11.1.0.2, "הוועדה להצמדת רכב ממשלתי".

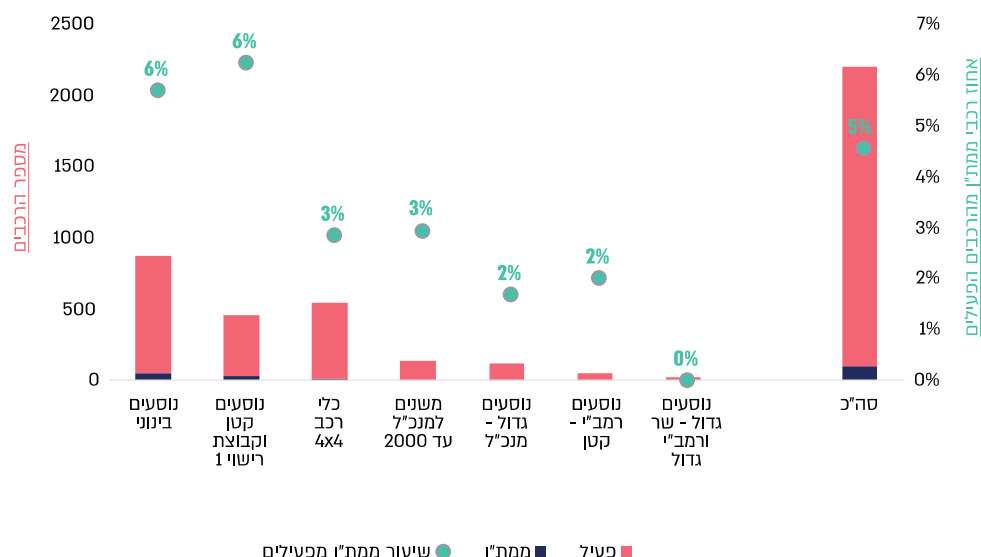
138 תקן רכב הממתין לבעל תפקיד.

139 יש לציין כי בהתאם להוראת התכ"ם, רכב אשר משויך לתקן בסטטוס ממת"ן לא יהיה בשימוש וישאר נעול בחניון המשרד למשך תקופה של שישה חודשים לכל היותר (פרט לצורך רישוי, טיפולים והנעות טכניות).

140 הסיבה העיקרית לקיומם של רכבים בסטטוס ממת"ן היא עיכוב בהסדרת כלל האישורים לנהגים הרלוונטיים.



תרשים 26: רכבים צמודים בחלוקה לרכבי ממת"ן ולרכבים פעילים, לפי קבוצת רכב, ינואר 2022 (מספר כלי הרכב ובאחוזים)



על פי נתוני מינהל הרכב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחשים לעיל עולה כי נכון לנתוני ינואר 2022, מלבד 2,090 רכבי נוסעים ורכבי 4x4 צמודים פעילים שעליהם משלמים משרדי הממשלה, נכון למועד הבדיקה המשרדים משלמים על 96 רכבים נוספים שאינם בשימוש ונמצאים בסטטוס ממת"ן. לדוגמה, המשרדים משלמים על 47 רכבים מסוג "נוסעים בינוניים" ו-27 רכבים מסוג "נוסעים קטן" הנמצאים בסטטוס ממת"ן.

נמצא כי, נכון לנתוני ינואר 2022, מלבד הרכבים הצמודים הפעילים משרדי הממשלה משלמים גם בגין כ-5% רכבים נוספים (96), אף שאינם נמצאים בשימוש. 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 פעילים¹⁴¹.

בלוח שלהלן מוצג אומדן העלות ששילמו משרדי הממשלה בגין רכבי ממת"ן. אומדן העלות כאמור מחושב לפי העלות החודשית והשנתית של כלי הרכב, בהנחה כי היחס בין מספר הרכבים הפעילים ורכבי הממת"ן בכל קבוצת רכב קבוע לאורך השנה.

141 יש לציין כי בבדיקה של משרד מבקר המדינה בדבר אחוז רכבי הממת"ן נמצא שבספטמבר 2021 היו 147 רכבי ממת"ן, כ-10% מסך הרכבים הפעילים.



לוח 10: אומדן העלות בגין רכבי ממת"ן, ינואר 2022

קבוצת הרכב	סה"כ עלויות הקרנות (עלויות ישירות בש"ח לחודש)*	מספר רכבי ממת"ן בקבוצה	סה"כ עלות רכבי ממת"ן לקבוצה (באלפי ש"ח לשנה)	סה"כ עלות רכבי ממת"ן (באלפי ש"ח לשנה)
נוסעים קטן	2,146	27	58	695
נוסעים בינוני	2,511	47	118	1,416
משנים למנכ"ל	3,043	4	12	146
נוסעים גדול - מנכ"ל	3,216	2	6	77
רמב"י קטן	3,007	1	3	36
רכב 4x4	3,304	15	50	595
סה"כ		96	247	2,966

על פי נתוני מינהל הרכב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בהתאם להוראת תכ"ם 11.1.3.

מהלוח עולה כי נכון לנתוני ינואר 2022, אם מספר רכבי הממת"ן מייצג את הממוצע השנתי של כמות רכבי הממת"ן¹⁴², 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.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי הוא פועל לטייב את המעקב אחרי מצבת הרכבים בכלל ורכבי הממת"ן בפרט.

השוואת חלופת הליסינג לשיטת מינהל הרכב

שיטת הפעלה חלופית למודל שיטת ההפעלה העצמית לפיה פועל מינהל הרכב היא שיטת הליסינג. בשיטה זו מתבצעת התקשרות אל מול חברה חיצונית המספקת שירותי החכרת רכב מלאים. כלומר, בניגוד לשיטת ההפעלה העצמית, לפיה מינהל הרכב רוכש, מתחזק ומוכר את הרכבים, בשיטת הליסינג חברה חיצונית מספקת למשרדי הממשלה רכבים העומדים בתנאים שנקבעו בהסכם.

מתחילת שנות ה-2000 נבחנו על ידי מינהל הרכב מודלים חלופיים למודל ההפעלה העצמית של המינהל. במסגרת בדיקה מקדימה שערך מינהל הרכב בשנת 2006 קיים המינהל מכרז ליסינג עבור משרדי הממשלה להספקת ותחזוקת חלק מצי הרכב הממשלתי, ובו נבחרה חברת

142 כלומר, היקף רכבי הממת"ן במהלך השנה קבוע, כאשר קיימת תחלופה בין הרכבים הנמצאים בסטטוס זה.



ליסינג לספק רכבים מסוג נוסעים¹⁴³. עם זאת, עקב המשבר העולמי בתחום האשראי בשנת 2008, נקלעה חברת הליסינג למשבר מימוני וביקשה להשתחרר מההסכם¹⁴⁴. לפיכך חזר מינהל הרכב לשיטת ההפעלה העצמית המלאה¹⁴⁵.

מינהל הרכב מסר כי "שוק הרכב נמצא בימים אלה במצב של חוסר ודאות ניכר, הן בנושא אספקת הרכבים והן בנושא סוגי הרכבים וסוגי ההנעה השונים". המינהל ציין כי ממכרו הליסינג הקודם אשר "נכשל בצורה כה מהדהדת", יש ללמוד ולהסיק מסקנות, וביתר שאת בתקופה שאנו נמצאים בה, של משבר כולל בתחום שרשראות האספקה בכלל, ובתחום הרכב העולמי בפרט.

השוואת השירות שנותן מינהל הרכב אל מול הסכמי הליסינג

כגורם האחראי לצי הרכב הממשלתי, להספקתו למשרדי הממשלה ולתפעולו, נדרש מינהל הרכב לתת שירותים שונים תוך שמירה על רמת שירות נאותה. בישיבת ועדת המכרזים של אגף החשכ"ל¹⁴⁶ משנת 2006 שבה הוחלט על הזוכה במכרז הליסינג צוין כי מלבד הפוטנציאל לחיסכון בעלויות, לשיטת הליסינג יתרונות נוספים וביניהם קביעת סטנדרטים גבוהים של רמת שירות לקוחות (בעיקר בנושא רכב חליפי, מוקד שירות לקוחות, מדיניות טיפולים וקיצור זמן הטיפול), קיצור תקופת השימוש ברכב ומחויבות להחלפה ולחידוש בזמן שנקבע, מיקוד בעיסוקי הליבה של הממשלה והעברת הטיפול בנושא מערך הרכבים למיקור חוץ, שיפור רמת שקיפות הנתונים ומאגרי המידע לגבי צי מינהל הרכב, שיפור רווחת הפרט (כגון מתן אפשרות נהיגה מעבר לבני זוג גם לנהג צעיר) ועוד. מנגד צוין בישיבה כי מעבר לשיטת הליסינג עלול לפגוע ביתרונות לגדל שמינהל הרכב נהנה מהם, תיתכן ירידה ברמת הבטיחות ותחזוקת הרכבים בשיטת הליסינג ביחס למינהל הרכב וכן תיפגע הגמישות בתמהיל הדגמים ובמפרט הדרישות.

לצורך השוואה של השירותים הניתנים בחברות הליסינג אל מול שירותי מינהל הרכב, בחן משרד מבקר המדינה חוזי התקשרות עם חברות ליסינג של גוף עם צי רכבים בהיקף של כ-250 כלי רכב, ושל גוף נוסף בעל צי רכב גדול בהיקף של 1,200 כלי רכב (להלן - הסכמי הליסינג).

מהסכמי הליסינג עולה כי להבדיל ממינהל הרכב¹⁴⁷, חברות הליסינג מחויבות לספק אך ורק כלי רכב חדשים שלא נעשה בהם שימוש ואת הדגם החדש ביותר. עוד נמצא כי ברוב סוגי הרכבים קיים מגוון של 3 - 4 דגמי רכב לכל רמת מחיר. נוסף על כך, חברות הליסינג מחויבות

143 מכרז 33/2006 - פרוטוקול הישיבה. סל הרכבים של חברת הליסינג היה נוסעים פרטיים, טנדרונים ורכבי רמב"י.

144 בפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים לענייני רכב שהתקיימה ב-31.12.08 הוחלט לא לממש את האופציה להארכת החוזה ולהפסיק לקבל כלי רכב חדשים באמצעות ההסכם. עם זאת, נקבע כי כלי הרכב שהתקבלו מחברת הליסינג עד לאותו המועד ימשיכו לקבל את מכלול שירותי התחזוקה מחברת הליסינג עד תום תקופת החכירה המצוינת בהסכם.

145 יצוין כי **דוח שנתי 2011** (2011), "מינהל הרכב הממשלתי", עמודים 596 - 598, ציין מבקר המדינה כי לאחר הפסקת ההתקשרות עם החברה הזוכה מנחה לגמרי שיטת העבודה בליסינג תפעולי, ללא קבלת החלטה מסודרת בנושא. עוד ציין המבקר כי לאור השלכות כלכליות ממשיות, יש מקום לבחון החלטה זו בצורה מקצועית ושקולה. כפי שפורט בהמשך הדוח, מינהל הרכב העביר לצוות הביקורת שתי בדיקות כלכליות מהשנים 2019 ו-2020 שבחנו את חלופת הליסינג.

146 מכרז 33/2006 - פרוטוקול הישיבה של ועדת המכרזים מפרט את כלל השיקולים בעד עסקת הליסינג ונגדה, תוך כדי הסתייגות בעבודה כלכלית שעשתה חברת ייעוץ כלכלי.

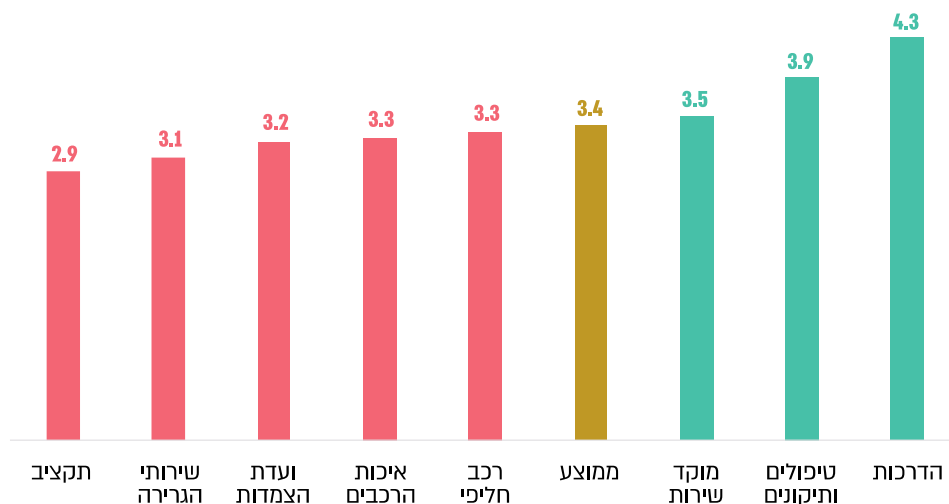
147 נכון למועד סיום הביקורת מינהל הרכב מציע, על פי רוב, דגם אחד לכל קבוצת חיוב ואינו מתחייב להעברת רכב חדש לבעל התקן.



במענה מידי לרכב חליפי (עד שלוש שעות) ומתן שירותי שינוע לכלל הטיפולים ברכב¹⁴⁸. יש לציין כי בהסכמים מפורטים הקנסות שיוטלו על חברות הליסינג אם לא יעמדו בתנאי השירותים שנקבעו.

משרד מבקר המדינה בחן את שביעות הרצון של רכזי התחבורה במשרדי הממשלה מהשירות הניתן להם ממינהל הרכב במסגרת שאלון שנשלח אליהם. בתרשים שלהלן מוצגת מידת שביעות הרצון שעלתה מהתשובות לשאלון, בהתאם לתחומי השירותים הניתנים על ידי מינהל הרכב למשרדי הממשלה.

תרשים 27: תוצאות סקר שביעות רצון בקרב רכזי תחבורה במשרדי הממשלה משירות מינהל הרכב



המקור: תשובות משרדי הממשלה לשאלון שנשלח אליהם ממשרד מבקר המדינה.
* התשובות היו בטווח של בין 1 (לא מרוצה בכלל) ל-5 (מרוצה מאוד).

148 כיום מינהל הרכב אינו מספק שירותי שינוע, אך יש לציין כי חברת ענבל פרסמה ביוני 2021 מכרז בנושא (מספר מכרז 43/2020). עם זאת, כיוון שהנושא טרם תומחר בחיובי המשרדים, בשלב זה נבחנת סוגיית מימון העלויות בגין שירותי השינוע.

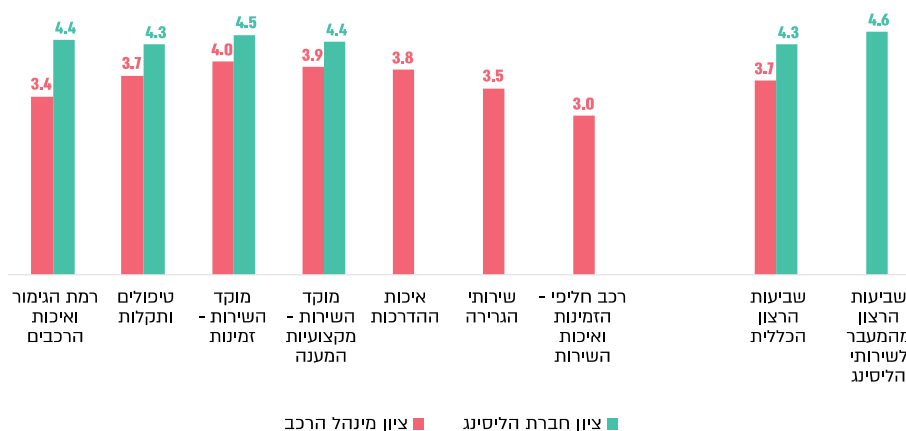


מהתרשים עולה כי שביעות הרצון של המשרדים נמצאת בטווח שבין 2.9 ל-4.3. עוד עולה כי פרט לתחומי הטיפול ותיקונים וההדרכות, אשר קיבלו ציונים גבוהים יחסית (מעל 3.9), יתר התחומים קיבלו שביעות רצון נמוכה יחסית, בטווח של בין 2.9 ל-3.5. כך לדוגמה, תחום ההתחשבות התקציבית של המשרדים אל מול המינהל קיבל ציון של 2.9¹⁴⁹, שירותי הגרירה - 3.1, העבודה אל מול ועדת ההצמדות - 3.2¹⁵⁰, ואיכות הרכבים של המינהל והשירות לצורך קבלת רכב חליפי קיבלו ציון של 3.3¹⁵¹.

נמצא כי קיים מתאם בין שביעות הרצון של רכזי התחבורה במשרדי הממשלה בתחומים השונים אל מול היתרונות והחסרונות שראתה ועדת המכרזים של החשכ"ל שבחרה בחלופת הליסינג בשנת 2006. כך לדוגמה, תחומים שבהם הוועדה ראתה יתרון במעבר לשיטת הליסינג קיבלו דירוג נמוך בסקר המשרדים (בהירות התקציב והחייבים, איכות הרכבים, רכב החליפי). באופן דומה, תחומים שבהם הוועדה מצאה יתרון בשיטת מינהל הרכב קיבלו ציון גבוה בשביעות רצון המשרדים (לדוגמה, רמת הטיפול והתיקונים במוסכים).

נוסף על כך, משרד מבקר המדינה השווה את תוצאות שאלון שביעות הרצון של הנהגים לתוצאות סקר שבוצע בקרב נהגי צי רכב גדול שמקבל את שירותי הרכב מחברת ליסינג (להלן - סקר נהגי ליסינג)¹⁵². בתרשים שלהלן מוצגת ההשוואה בין התוצאות שהתקבלו.

תרשים 28: תוצאות סקרים בקרב נהגים במינהל הרכב ובקרב נהגי ליסינג



המקור: שאלון ששלח משרד מבקר המדינה לנהגים ברכבי מינהל הרכב; סקר נהגי ליסינג שבוצע בשנת 2019 בקרב מדגם אקראי של 73% מהנהגים המשתמשים בשירותי הליסינג בגוף הנבדק.
* התשובות היו בטווח של בין 1 (לא מרוצה בכלל) ל-5 (מרוצה מאוד).

149 להרחבה ראו פרק "תקציב מינהל הרכב".

150 להרחבה ראו פרק "ועדת ההצמדות".

151 להרחבה ראו פרק "ניהול צי הרכב על ידי מינהל הרכב".

152 יצוין כי להבדיל משאלון הנהגים, שבוצע על ידי משרד מבקר המדינה, סקר נהגי ליסינג בוצע על ידי הגוף בעל צי הרכב הגדול. על כן ניסוחי השאלות היו שונים, והפערים בתוצאות הסקרים מבטאים מגמה כללית בלבד.



התרחשים שלעיל עולה כי שביעות הרצון בסקר נהגי הליסינג גבוהה משביעות הרצון בשאלון הנהגים. לדוגמה, ציוני סקר נהגי הליסינג נעים בין 4.3 ל-4.5, וציוני שאלון הנהגים ברכי המינהל נעים בין 3.0 ל-3.9. באופן דומה, ממוצע שביעות הרצון בשאלון הנהגים הוא 3.7, לעומת ממוצע של 4.3 שהתקבל בסקר נהגי הליסינג. יתרה מזו, נהגי הליסינג הביעו שביעות רצון רבה מאוד מהמעבר לשיטת הליסינג (ציון של 4.6).

נמצאה מגמה של פער בין שביעות הרצון של הנהגים בגוף המקבל את שירותי הרכב מחברות הליסינג לבין שביעות הרצון של הנהגים ברכי המינהל. עוד נמצא כי מגמה זו, לפיה שביעות הרצון של נהגי הליסינג גבוהה ביחס לשביעות הרצון של הנהגים ברכי המינהל, תואמת את מידת שביעות הרצון של המשרדים הממשלתיים, וכן תואמת את היתרונות והחסרונות שתוארו בישיבת ועדת המכרזים של החשכ"ל שהחליטה על מעבר לשיטת הליסינג, ואשר נתמכים בשירותים שחברות הליסינג מחויבות להם בהסכמי ההתקשרות.

מינהל הרכב מסר בתשובתו כי איכות רכבי המינהל הושפעה מהחלטת החשב הכללי הקודם שלא לרכוש רכבים חדשים בתקופה שבה אין תקציב, "כעת המגבלה הוסרה והצי יעבור חידוש כולל". עוד מסר המינהל כי "פורסם מכרז ע"י ענבל ונבחר בו זוכה לעניין שינוע הרכבים (לטסט, לטיפול, למוסך ולמתן רכב חלופי)". לדברי המינהל, שינויים אלו ישפרו במידה ניכרת את איכות השירות בטווח הזמן הקצר.

השוואת העלויות

הבדיקות הכלכליות שבוצעו עבור מינהל הרכב

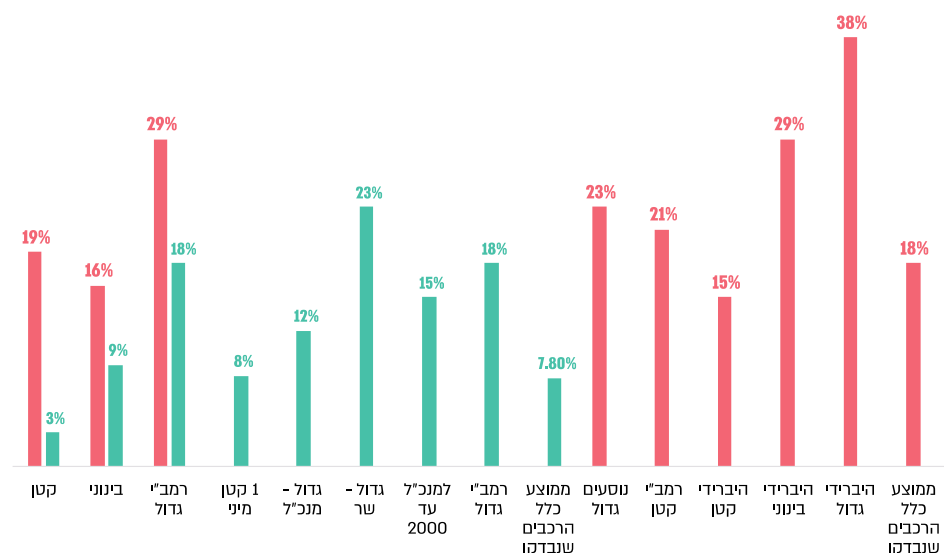
בשנת 2019 בדק מינהל הרכב את הכדאיות הכלכלית במודל הליסינג אל מול שיטת העבודה הקיימת במינהל (להלן - הבדיקה הכלכלית של מינהל הרכב)¹⁵³. בדומה, בשנת 2020 ערכה חברה חיצונית בדיקה נוספת של הכדאיות הכלכלית למעבר זה עבור החשכ"ל (להלן - הבדיקה הכלכלית של החשכ"ל) שתי הבדיקות הכלכליות השוו בין העלויות הישירות של כל אחת משיטות ההפעלה השונות לגבי רכבי נוסעים¹⁵⁴ השכיחים בחברות הליסינג, ואשר שיעורם הוא כמחצית מרכבי המינהל. בתרשים שלהלן מוצגות תוצאות הבדיקות הכלכליות שבוצעו, בהתאם לסוג הרכב.

153 מינהל הרכב הממשלתי, בחינת האפשרויות לניהול צי הרכב הממשלתי (ינואר 2019).

154 רכבי נוסעים פרטיים קטנים ובינוניים, רמב"י, רכבי מנכ"ל ורכבי משנה למנכ"ל.



תרשים 29: תוספת עלות מודל הליסינג ביחס למודל מינהל הרכב בבדיקות הכלכליות של מינהל הרכב והחשכ"ל, לפי סוג הרכב



■ מינהל הרכב (2019) ■ חשכ"ל (2019)

על פי נתוני מינהל הרכב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כעולה מהתרשים שלעיל, שתי הבדיקות הכלכליות שבוצעו מראות ששיטת העבודה הנהוגה במינהל הרכב זולה ויעילה לעומת חברות הליסינג בכל סוגי הדגמים שנבדקו. לדוגמה, בבדיקת מינהל הרכב מינואר 2019 מצאה כי "עלות הפעלה בליסינג גבוהה בצורה ניכרת מרכישה (בין 15% (היברידי קטן) ל-38% (היברידי גדול)". גם בבדיקה הכלכלית של החשכ"ל נמצא כי עלות מינהל הרכב זולה מחברת הליסינג בכל סוגי הרכבים בפער שנע בין 3% (נוסעים קטן) ל-23% (רכבי שרים). עוד עולה מהתרשים שבהתאם לבדיקות הכלכליות, בממוצע משוקלל המשלב בין כמות המכונות והעלות, מינהל הרכב זול מחלופת הליסינג בכ-7.8% בהתאם לבדיקת החשכ"ל וב-18% בהתאם לבדיקת מינהל הרכב.

יש לציין שהיה שימוש במתודולוגיה שונה בכל אחת מהבדיקות הכלכליות. הבדיקה הכלכלית של מינהל הרכב בשנת 2019 בחנה את ההוצאות הרבעוניות של המשרדים, ואילו הבדיקה הכלכלית של החשכ"ל חישה את "העלות החודשית המהוונת"¹⁵⁵.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי הבדיקה הכלכלית של החשכ"ל אינה משקפת את תזרימי התשלומים בפועל של משרדי הממשלה לטובת החלפת הרכבים בחדשים בכל

155 במסגרת הבדיקה שוקללו הפרמטרים בגין העלויות הישירות (למעט קרן החידוש), עלות הקנייה (לרבות ההנחה שמקבל מינהל הרכב) ומחיר מכירת הרכב בהתאם למחירון הרכב בוותק דומה.



תקופה¹⁵⁶. כמו כן, הונח כי מחיר המכירה של רכבי המינהל מבוסס על מחיר המחירון המתפרסם לציבור, הנחה שאינה מתיישבת עם התוצאות בפועל של מכרזי המכירה שעורך המינהל, שבהם המחירים המושגים עומדים בממוצע על כ-60% ממחיר המחירון.

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.

לאור השוני בין מתודולוגיית הבדיקה הכלכלית של החשכ"ל למודל ההפעלה של מינהל הרכב, בפרק זה התמקד צוות הביקורת בבדיקה הכלכלית שביצע מינהל הרכב בשנת 2019.

השוואת השירותים הניתנים ועלותם הכספית

בבדיקה הכלכלית של מינהל הרכב הונחו הנחות מספר בדבר עלויות של שירותים שנותן מינהל הרכב וחברות הליסינג אינן נותנות. על כן, בהתאם לבדיקה, לצורך ביצוע השוואה בין החלופות הושטו העלויות על העלות המחושבת של הליסינג.

לדוגמה, הבדיקה התבססה על ההנחה כי "קצובת קילומטרים בעסקת ליסינג הינה 30,000 בשנה, בעוד שנסועת רכבי המדינה הינה בממוצע 45,000 בשנה. בחלופת הליסינג, על כל קילומטר עודף מהקצובה יש לשלם 0.1404 ש"ח (כולל מע"מ)", כלומר תוספת שנתית של כ-2,100 ש"ח לרכב. באופן דומה הושטו על חלופת הליסינג הוצאות בגין החלפת צמיגים¹⁵⁷ ודמי השבה¹⁵⁸. בלוח שלהלן מוצג סיכום התוספות השנתיות שהשית בבדיקתו מינהל הרכב על עלות חברות הליסינג.

לוח 11: העלות השנתית של התוספות שהושטו בבדיקה הכלכלית שביצע מינהל הרכב על מחיר הליסינג (בש"ח)

תיאור העלות	תוספת העלות השנתית לרכב על מחיר הליסינג בהתאם לבדיקת מינהל הרכב (בש"ח)*
תשלום עודף בגין חריגת קילומטרים	2,100
החלפת צמיגים	660
דמי השבה	310
סה"כ	3,070

המקור: מינהל הרכב הממשלתי.

* המספרים בטבלה עוגלו כלפי מטה, בהתאם לספרת העשרות.

156 כאמור, תורמים אלו כוללים חיובים קבועים לקרן החידוש, המתווספים לסכום המתקבל ממכירת הרכב בסוף התקופה.

157 בהתאם לבדיקה של המינהל, "בליסינג כלולה במחיר החלפת 4 צמיגים במהלך העסקה. ברכבים ממשלתיים בגלל הנסועה הגבוהה מחליפים 4 צמיגים בשנה. נלקח מחיר של 250 ש"ח בממוצע לצמיג. חושב לפי ארבעה צמיגים כפול שתי החלפות (עליהם אין כיסוי של חברת הליסינג)".

158 בהתאם לבדיקה של המינהל לגבי פיצוי בתום התקופה, ניתן "פיצוי" לחברת הליסינג בגין נזקים שנגרמו לרכב בסך 936 ש"ח כולל מע"מ (בטבלה שלעיל הסכום מחולק ב-3 כדי להגיע לרמה השנתית).



כעולה מהלוח שלעיל, מינהל הרכב השית תוספת של כ-3,000 ש"ח בשנה לרכב בחלופת הליסינג המחושבת בהשוואה לחלופת ההפעלה של מינהל הרכב.

נמצא כי ההנחה של מינהל הרכב בבדיקתו ולפיה רכבי המינהל נוסעים בממוצע כ-45,000 ק"מ בשנה (ולכן לשיטתו יש להשית על חלופת הליסינג תשלום עודף של 2,100 ש"ח לשנה), אינה מתבססת על נתונים תומכים. בהתאם לנתוני חברת ענבל, ממוצע הנסיעה ברכבים הפרטיים של המינהל בשנת 2021 היה 31,000 ק"מ בלבד.

יתרה מזו, מבחינה של הסכמי הליסינג עולה כי גם יתר העלויות שהושטו על חלופת הליסינג בתחשיב שעשה מינהל הרכב (דמי השבה ותוספת בגין החלפת צמיגים), בסך כ-1,000 ש"ח בשנה לרכב, נכללות בפועל בעלות הליסינג הבסיסית הכלולה בהסכמי הליסינג.

עוד עולה מההשוואה להסכמי הליסינג כי לצד השירותים הבסיסים הניתנים הן על ידי מינהל הרכב והן על ידי חברות הליסינג, הסכמי הליסינג כוללים מגוון שירותים שאינם ניתנים על ידי המינהל. כך לדוגמה, חברות הליסינג מספקות שירותי שינוע לכלל הטיפולים והתיקונים של הרכב והספקת רכב חליפי באופן מיידי.

כן נמצא שנכון לינואר 2022, ממוצע גיל רכבי הנוסעים הפעילים של המינהל עומד על כ-5 שנים (57% מהרכבים בגיל 5 ומעלה). זאת לעומת רכבי הליסינג, המוחלפים בכל שלוש שנים, ועל כן גילם הממוצע הוא כ-1.5 שנים. יש לציין כי מחירוני הרכב המקובלים משקפים הפחתה בשווי הרכבים בהתאם לכל שנת ותק של הרכב. הפחתה זו מבטאת בין היתר את השחיקה באיכות הרכב ואת הגידול בהוצאות התחזוקה של הרכב עקב בלאי.

נוסף על כך, נמצא שלפי הסכמי הליסינג, כשהעובד מסיים את תפקידו ניתן להחזיר את רכבו לחברת הליסינג ולהפסיק את התשלום החודשי בגינו באופן מיידי וללא קנסות. זאת בניגוד לרכבי המינהל, שלגביהם יש לשלם באופן קבוע גם על רכבי הממת"ן שאינם בשימוש. מנגד, ובדומה להנחה שבוצעה בבדיקה הכלכלית שביצע מינהל הרכב, מכיוון שחלופת הליסינג מיתרת ומצמצמת פעילות משמעותית של מינהל הרכב¹⁵⁹, ניתן להניח כי לצורך המשך הפעילות השוטפת של המינהל, הוא יגבה על רכבי הליסינג עלויות תפעול הנאמדות ב-25% מהעלויות המינהליות הנגבות כיום מרכבי המינהל.

בלוח שלהלן מוצג אומדן העלות החודשית לרכב, הכוללת את החיובים הישירים של מינהל הרכב ואומדן הכימות הכספי של פערי האיכות והשירות שבין החלופות השונות.

159 חלופת הליסינג תייתר ותקטין את הפעולות הבאות: מכרזי תפעול (רכישה, מכירה, החזקה), מוקד טלפוני, פיקוח ובקרה תקציבית, פיקוח ובקרה בתחומים הטכניים והבטיחות ועוד.



לוח 12: החיובים הישירים של מינהל הרכב ואומדן הכימות הכספי של פערי האיכות והשירות שבין חלופת חברות הליסינג לחלופת מינהל הרכב (בש"ח, לחודש)

קבוצת הרכב	סה"כ החיובים הישירים* (בש"ח)	כימות הפערים בגין שינוע ואי-מיצוי יעילות רכבים*** (בש"ח)	הפער הכספי בגין גיל הרכב**** (בש"ח)	סה"כ הפערים (בש"ח)	סה"כ הפערים (באחוזים)
נוסעים קטן	2,080	205	653	858	41%
נוסעים בינוני	2,445	214	783	997	41%
משנים למנכ"ל	2,977	163	838	1,001	34%
נוסעים גדול - מנכ"ל	3,150	128	1,061	1,189	38%
נוסעים גדול - שר	3,921	75	1,347	1,422	36%
רמב"י גדול	3,654	75	1,429	5041,	41%
רמב"י קטן	2,941	134	956	1,090	37%
ממוצע	3,024	142	1,010	1,152	38%

* על פי נתוני מינהל הרכב והסכמי הליסינג, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

** עלויות השינוע חושבו לפי עלות של 75 ש"ח בחודש לרכב, בהתאם לאומדן של חמש נסיעות (הלוך חזור) בשנה לרכב (טסט, טיפול שגרתי, תקלה, תיקון מצבר או צמיגים).

*** להרחבה בנושא אומדן התשלום בגין רכבי ממת"ן ראו בפרק "סטטוס ממת"ן"

**** הערכת תוספת העלות בגין נסיעה ברכבים ישנים נעשתה בהתאם להפרש שבין מחיר המחירון של רכב בן שנתיים (גיל רכבי הנוסעים הממוצע בהתאם למודל החלפת הרכב הרצוי של מינהל הרכב ולא גיל הרכבים בפועל) לבין מחיר המחירון של רכב בן שנה וחצי (גיל הרכב הממוצע בחלופת הליסינג). בהתאם לאומדן משרד מבקר המדינה, תוספת זו היא כ-7% ממחיר המחירון של רכב חדש.

מהלוח שלעיל עולה כי פער האיכות והשירות שבין חלופת הליסינג לחלופת מינהל הרכב הוא בממוצע 1,152 ש"ח לחודש; מדובר בתוספת של כ-38% על העלויות הישירות. לדוגמה, ברכב מסוג "נוסעים קטן" הפער הוא 858 ש"ח לחודש (41% ביחס לסך החיובים הישירים), וברכב מסוג "נוסעים רמב"י גדול" הפער הוא 1,504 ש"ח בחודש לרכב (41% ביחס לסך החיובים הישירים).

בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת הביע מינהל הרכב התנגדות לעצם כימות הפער בין תנאי הליסינג (שבהם גיל הרכב המרבי הוא שלוש שנים) לבין תנאי מינהל הרכב (שבהם גיל הרכב המרבי הוא ארבע שנים). מינהל הרכב גם ציין כי עלויות התקורה של מינהל הרכב הן הוצאות קשיחות שאינן תלויות באופן ניהול צי הרכב הממשלתי.



יצוין כי לשם ביצוע השוואה בין החלופות השונות, יש הכרח בביצוע תחשיב המכמת את איכות הרכבים, גיל הרכבים והשירותים הניתנים בכל חלופה. כמו כן, ההנחה שמעבר של חלק ניכר מרכבי המינהל לחלופת הליסינג לא יביא להוזלה בעלויות התקורה, סותרת את ההנחות שהיו בבסיס הבדיקות הכלכליות שביצעו מינהל הרכב והחשכ"ל וכן אינה תואמת את הירידה בהיקף הפעילות הצפוי במחלקות השירות והתפעול שבמינהל.

נמצא כי הבדיקות הכלכליות של מינהל הרכב ואגף החשכ"ל בוצעו על בסיס הנחות שאינן תואמות למציאות בתחום הליסינג. מצד אחד, בהתאם להנחות הוספו שלא לצורך עלויות לחברות הליסינג בסך כ-3,000 ש"ח בשנה לרכב (כ-250 ש"ח לחודש), ומצד שני, לא שוקללו שירותים בסכום של כ-14,000 ש"ח בשנה (כ-1,150 ש"ח לחודש) הניתנים על ידי חברות הליסינג בלבד.

מינהל הרכב הביע בתשובתו התנגדות לתחשיב שביצע משרד מבקר המדינה ולמסקנות הנובעות ממנו בדבר הצורך בבדיקה של הנחות היסוד שבבסיס הבדיקות הכלכליות שבוצעו ושל היתכנות חלופת הליסינג. המינהל טען בין היתר שאף שהבדיקות הכלכליות בוצעו על ידי יועצים חיצוניים שונים בעלי עמדות שונות ורקע שונה אשר הונחו על ידי גופים שונים (מינהל הרכב מצד אחד ומטה החשכ"ל הקודם מצד שני), המסקנות בעקבות שתי הבדיקות היו דומות.

עולה אפוא כי הבדיקות הכלכליות של מינהל הרכב והחשכ"ל השתו שלא לצורך עלויות בשיעור של 8% על עלות הליסינג¹⁶⁰, וכן לא כללו פערים של 38% מהעלות הישירה של מינהל הרכב¹⁶¹. כלומר, הבדיקות הכלכליות של מינהל הרכב החסירו פערים בשיעור מצטבר של 46% מהחייבים 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%¹⁶².

לצורך קבלת החלטות מבוססת נתונים, מומלץ כי החשכ"ל ומינהל הרכב יבחנו ויתקפו את הנחות שנמצאות בבסיס הבדיקות הכלכליות המבוצעות בהתאם להזמנתן.

בחינת משרד מבקר המדינה - השוואת עלויות מינהל הרכב אל מול חלופת הליסינג

לשם בחינת היעילות הכלכלית של מודל ההפעלה של מינהל הרכב השווה משרד מבקר המדינה את העלות הכוללת של מינהל הרכב (הכוללת בנוסף לחיובים הישירים תוספת כספית

160 257 ש"ח ביחס לעלות הישירה הממוצעת - 3,024 ש"ח לחודש.

161 כמפורט בלוח 12.

162 כפי שעולה מתרשים 29, הבדיקות הכלכליות שביצעו החשכ"ל ומינהל הרכב העלו כי עלות הליסינג גבוהה בממוצע בכ-18% בהתאם לבדיקת מינהל הרכב ובכ-8% בהתאם לבדיקת החשכ"ל. כלומר, ניתן להניח כי אילו היו כוללים את סך העלויות בכ-46%, הבדיקות היו מראות כי הליסינג זול בכ-28% (18% פחות) (46% לפי בדיקת מינהל הרכב ובכ-38% (8% פחות) בהתאם לבדיקת החשכ"ל.



בשיעור כ-38% הנובעים משיפור ברמת השירות וגיל הרכב) לעלויות הסכם הליסינג של גוף עם צי רכבים גדול¹⁶³.

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)¹⁶⁴.

יצוין כי הבדיקה התבססה על הנחה לפיה הגיל הממוצע של רכבי המינהל הינו שנתיים. מדובר בהנחה שמרנית, שכן הגיל הממוצע של רכבי הנוסעים הפעילים היה נכון לינואר 2022 כ-5 שנים. במידה והבדיקה הייתה מתבססת על גיל ממוצע זה, הדבר היה מוסיף לתוספת עלות של יותר מ-25% ממחיר המחירון של רכב חדש.

נוסף על כך, ייתכן כי אם מינהל הרכב ימקסם את יתרונותיו לגודל ויעביר היקף רכבים משמעותי לשירותי ליסינג, תנאי העסקה בגין שירותי הליסינג עשויים להשתפר לעומת התנאים שקיבל הגוף עם צי הרכב הגדול, תוך הקטנת העלויות¹⁶⁵.

עוד יש לציין כי מעבר לעלויות השירות שתוארו לעיל, המעבר של רכבים ממשלתיים לשיטת הליסינג ייצור למשרדי הממשלה הכנסה חד-פעמית של כספים שהושקעו במהלך השנים לצורך מימון פעילות מינהל הרכב. כך לדוגמה, כספים שנגבו מהמשרדים לטובת צבירה בקרן חידוש רכבים¹⁶⁶ וההכנסות הצפויות בגין מכירת כלי הרכב יוחזרו למשרדים, שכן החלפת הרכבים תתבצע על ידי חברת הליסינג. מנתוני מינהל הרכב עולה כי סכומים אלו¹⁶⁷ מוערכים בכ-365 מלש"ח עבור רכבי נוסעים (214 מלש"ח עבור רכבי נוסעים צמודים ו-150 מלש"ח כנגד רכבי נוסעים - איגום)¹⁶⁸. בדומה יש לצפות כי כריות הביטחון שמנהלת חברת ענבל ועומדות בסה"כ

163 בחירה זו נעשתה שכן הסכם הליסינג של הגוף שנבדק משקף באופן מהימן יותר את המחירים שחברות הליסינג יוכלו להציע למינהל הרכב.

164 מתוך 7 קבוצות הרכב שנבחנו, ב-4 קבוצות רכב, המהוות כ-91% מסך רכבי הנוסעים הצמודים, מחיר הליסינג היה נמוך ביחס לעלות הכוללת של מינהל הרכב. בנוסף, ב-2 קבוצות רכב העלות הכוללת של מינהל הרכב הייתה נמוכה יותר, ובקבוצה 1 לא היה הבדל בעלויות בין שתי החלופות. סך החיסכון הפוטנציאלי מבוסס על מעבר של 4 קבוצות הרכב בהן מחיר הליסינג נמוך יותר, כאשר מעבר מלא של כלל הרכבים הצמודים מקטין את החיסכון הפוטנציאלי בכ-100 מלש"ח בשנה (ומביא לשיעור חיסכון כולל מהמעבר לשיטת הליסינג של כ-9% ביחס לעלות הכוללת של מינהל הרכב).

165 צי מינהל הרכב הוא כ-4,500 כלי רכב פעילים, ומתוכם כ-2,150 רכבי נוסעים פעילים (שמתוכם 1,580 כלי רכב נוסעים צמודים ו-567 כלי רכב נוסעים איגום), היקף הגדול באופן משמעותי מצי הרכב הגדול שנבדק.

166 בהתאם להוראת התכ"ם, חיובי משרדי הממשלה למינהל הרכב בגין קרן החידוש מתבצעים כל רבעון במהלך תקופת החזקת הרכב על ידי המשרד הממשלתי ונשמרים בקרן לצורך רכישת רכב חדש בעת הצורך. הרחבה בנושא בתת-הפרק "חידוש כלי רכב (קרן החידוש)".

167 מנתוני מינהל הרכב עולה כי סך הסכומים בעבור כלל צי הרכבים של מינהל הרכב מוערך בכ-920 מלש"ח.

168 סכומים אלו כוללים את הכספים בקרן החידוש, אשר חלקם הועברו בהתאם לסיכום התקציבי לקופת המדינה



על כ-592 מלש"ח, יותאמו להיקף הרכבים המצומצם בכ-50%, ובהתאם לכך תתאפשר צמצום כריות העודפים בהיקף של 150 עד 300 מלש"ח נוספים¹⁶⁹.

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 ביטוח), העברת האחריות טיב השירות לחברות הליסינג ומיקוד פעילות המינהל בניהול, בפיקוח ובבקרה של התחום.

ממינהל הרכב מסר כי "כל נכס ממשלתי שיימכר יצור הכנסה חד פעמית, אשר לאחר מכן תאלץ להיות משועבדת לרכש עתידי בשיטת הליסינג אשר לה מגבלות רבות, כלכליות ואחרות".

בתשובת מינהל הרכב בהתייחס לחלופת הליסינג נכתב בתשובת מינהל הרכב כי "אף לא אחד מן הגופים המקבילים המובילים ב-OECD אינם עובדים בשיטת הליסינג ואף אינם שוקלים זאת". לדברי המינהל, "תפיסת הרכש הממשלתי המרכזי המובלת ע"י ה-OECD, הבנק העולמי וגופי הרכש הממשלתי המובילים בעולם המערבי, אשר על פיה, על רכש ממשלתי להיות בדיים ממשלתיים. תפיסה זו מושתתת על תפקידים של גופי רכש מרכזיים כשומרי סף בתחום הרכש הממשלתי אשר מועד לפורענות מחד, ומן החובה לשוויון בין המציעים בשוק מאידך. כמו כן, שימוש ברכש מרכזי לקידום מדיניות הממשלה אף היא הינה גישה אשר מקודמת בנמרצות על ידי גופים בין לאומיים ולאומיים בעולם, ולדידנו, במיוחד בשוק הרכב בישראל (יבואנים וליסינג) אשר סובל מבעיות תחרות רבות". המינהל הוסיף כי תפקידו של החשב הכללי הוא לשמש שומר סף בתחום הרכש הממשלתי ולהיות גורם האמון על השוויון בין הספקים הפוטנציאליים בתחום הרכב, ואין מקום להעביר את הרכש הממשלתי המרכזי לידיים פרטיות.

עוד מסר המינהל בתשובתו כי "למעט סוגיית היעילות הכלכלית, ממנה מינהל הרכב מתנגד למסקנות אליהן הגיע מבקר המדינה ויתר ההערות בגוף ההתייחסות, מינהל הרכב יבחן את שיפור תהליכי העבודה בהתאם להמלצות".

משרד מבקר המדינה מציין כי ניהול מכרז מרכזי לרכישה ותפעול צי הרכבים הממשלתי בשיטת הליסינג מתיישב עם תכליות הרכש המרכזי, ויש בו כדי להביא להפקת המרב מיתרונות הרכש המרכזי. כמו כן, מבדיקת משרד מבקר המדינה לגבי הסקירה הבין-לאומית שהועברה ממינהל הרכב הממשלתי עולה כי בחלק מהמדינות שנסקרו קיים שימוש, ולו חלקי, ברכבי הליסינג או ההשכרה כחלק מהצי הממשלתי.

169 הרחבה בנושא כריות העודפים הנמצאים בחברת ענבל: ראו תת-הפרק "כיסויי ענבל לצי הרכב הממשלתי: תחזוקה וביטוח".



בנוסף על כך, יצוין כי שלא בהתאם לעמדת מינהל הרכב השוללת את חלופת הליסינג מן היסוד בטענה שעל רכש ממשלתי להישאר בידיים ממשלתיות, מינהל הרכב והחשכ"ל ביצעו בעצמם בשנים 2019 - 2020, לפני מועד הביקורת, בדיקות לבחינת הכדאיות הכלכלית שבמעבר לחלופת הליסינג.

נוכח הנתונים שהוצגו, משרד מבקר המדינה ממליץ לחשב הכללי ולמינהל הרכב לבצע בחינה חוזרת של חלופת הליסינג, שתבסס 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.



סיכום

הממצאים העולים מדוח זה מציגים ליקויים במגוון תחומים הנוגעים למינהל הרכב הממשלתי שהינו הגורם האחראי להספקת שירותי רכב למשרדי הממשלה. מהדוח עולה כי צי הרכב הממשלתי הכולל כ-4,500 רכבים פעילים, חורג במידה ניכרת מהחלטת הממשלה בדבר גיל הרכבים הרצוי (גיל כלי הרכב הממוצע עומד על 6 שנים וכ-40% מרכבי המינהל חורגים מגיל הרכבים הרצוי) ונשען על רכבים מזהמים (למינהל 12 רכבים חשמליים). עוד עולה כי הוראות תכ"ם מתחומי הבטיחות, התקינה וניהול התקציב אינן מיושמות בפועל, דבר אשר גובה עלויות כספיות גבוהות הניתנות לחיסכון. על מינהל הרכב לפעול לשיפור של תפעול 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 המופעל על ידו וכן יבחן את החלופות הקיימות לניהול צי הרכב הממשלתי, לרבות מעבר לשיטת ליסינג. זאת במטרה להביא לחיסכון בעלויות לצד שיפור באיכות הרכבים הפעילים ובטיב השירות הניתן לנהגים.

