

# דוח מבקר המדינה

חשון התשפ"ה | נובמבר 2024 | 75 א חלק ב

ת ק צ י ר י ם





# דוח מבקר המדינה

חשון התשפ"ה | נובמבר 2024 | 75 א חלק ב

ת ק צ י ר י ם



משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור | ירושלים

מס' קטלוגי 2024-A-004

ISSN 0334-9713

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של  
משרד מבקר המדינה  
[www.mevaker.gov.il](http://www.mevaker.gov.il)

עיצוב גרפי: צוות אי.אר דיזיין



## תוכן העניינים

### ת ק צ י ר י ם

|     |          |
|-----|----------|
| 7   | פתח דבר  |
| 13  | المقدمة  |
| 200 | Foreword |

### פרק ראשון | נושאים מערכתיים

|    |   |
|----|---|
| 21 | התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה |
|----|---|

### פרק שני | משרדי הממשלה

|    |   |
|----|---|
| 37 | משרד האוצר - רשות המיסים בישראל<br>מיסוי מטבעות דיגיטליים |
|----|---|

|    |   |
|----|---|
| 47 | משרד האנרגיה והתשתיות<br>פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030 |
|----|---|

|    |   |
|----|---|
| 61 | המשרד לשיתוף פעולה אזורי<br>היבטים בפעילות המשרד לשיתוף פעולה אזורי |
|----|---|

|    |  |
|----|--|
| 71 | משרד התחבורה והבטיחות בדרכים<br>הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות - ביקורת מעקב |
|----|--|

|    |                    |
|----|--------------------|
| 93 | ענף המוניות בישראל |
|----|--------------------|

|     |                  |
|-----|------------------|
| 111 | הפעלת כבישי אגרה |
|-----|------------------|



## פרק שלישי | תאגידיים

### רשות המים

- 127 אסדרה של מתקני התפלת מי ים ופיקוח עליהם

## פרק רביעי | מערכת הביטחון

- 141 ביקורת מעקב מורחבת במערך מסווג במשרד הביטחון ובצה"ל

## פרק חמישי | שלטון מקומי

- 147 פרסום וניהול של מכרזי מסגרת ברשויות מקומיות ובתאגידיים עירוניים

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

## דוחות מיוחדים

- 171 זמני המתנה לקבלת שירותי רפואת מומחים

- 183 טיפול משרד המשפטים בהליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי



## פתח דבר

**דוח הביקורת השנתי של מבקר המדינה - נובמבר 2024** מונח על שולחן הכנסת על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. הדוח כולל את תוצאות הביקורת על משרדי ממשלה ותאגידים ועל השלטון המקומי. הדוח כולל גם שני דוחות מיוחדים (נפרדים) לפי סעיף 14(ב)(1) לחוק מבקר המדינה.

מאוקטובר 2023 נמצאת מדינת ישראל במלחמת חרבות ברזל, בצפון ובדרום, בעקבות מתקפת הפתע הרצחנית של ארגון הטרור חמאס על יישובי עוטף עזה והסביבה בשמחת תורה התשע"ד, שבעה באוקטובר 2023. כפי שהודעתי בעבר, משרדנו מקיים ביקורת מקיפה בנושאים הנוגעים לטבח בשבעה באוקטובר ולמלחמת חרבות ברזל. לדידי, קיימת חובה ציבורית וערכית לקיום ביקורת על אופן תפקודם של כלל הדרגים ביום הטבח, בתקופה שלפניו ובתקופה שלאחריו.

בד בבד עם ביצוע הביקורת בנושא המלחמה משרדנו ממשיך לעשות ביקורת גם בתחומים אחרים. להלן סקירה של מקצת פרקי הדוח.

- משרד מבקר המדינה שם דגש מיוחד על ביצוע ביקורות בנושאים מערכתיים בעלי השפעות לאומיות נרחבות. בדוח מובאים ממצאי ביקורת מערכתית בנושא **התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה**. יוקר המחיה בישראל הוא נושא מרכזי בחיי האזרחים - ההוצאה על צריכה פרטית בישראל על מזון ומשקאות לא אלכוהוליים בשנת 2021 הייתה 138 מיליארד ש"ח. חלק מעלויות המחירים הן סימן לבעיות המבניות בשוק המזון והצריכה בישראל, לרבות ריכוזיות ורמת התחרותיות במשק, חסמי מכס, חסמי הגנת הצומח וחסמים מטעמי בריאות הציבור. הביקורת העלתה כי שלושה ספקי מזון שולטים ביותר מ-85% מסכום המכירות הכולל ב-20 קטגוריות של מוצרי מזון; שיעור היבוא בישראל ביחס לתוצר הוא 23.4% בלבד, בהשוואה ל-47% בממוצע במדינות ה-OECD, נכון לשנת 2020; שיעור עליית מחירי המזון והצריכה בשלושת החודשים הראשונים למלחמת חרבות ברזל על פי בדיקת משרד הכלכלה היה 2.9%.

יצוין כי לאחר סיום הביקורת אושרו שלושה תיקוני חקיקה שיש בהם להביא להגדלת היקף היבוא במסגרת הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל". על משרדי האוצר, הכלכלה, החקלאות והבריאות, על רשות התחרות ועל הרשות להגנת הצרכן לבצע פעולות יזומות פרו-אקטיביות לפתיחת השוק לתחרות ולצמצום הריכוזיות, כל אחד באמצעות הכלים העומדים לרשותו ואף בשילוב כוחות משותפים של כל משרדי הממשלה הרלוונטיים, ואם יידרש להגדיל את ארסנל הכלים שברשותם - עליהם להמשיך לפעול לתיקוני חקיקה שיאפשרו זאת. על ראש הממשלה, שרי האוצר, הכלכלה, הבריאות, החקלאות ושרים אחרים ששותפים לעבודת ועדת השרים לטיפול ביוקר המחיה (הגנת הסביבה, האנרגיה והתשתיות, הרווחה והביטחון החברתי, שירותי דת, הבינוי והשיכון, הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, התקשורת, התיירות והעלייה והקליטה) - לעקוב אחר יישום הרפורמות, לפעול



להשלמתן ולעדכוןן אם נדרש ולוודא כי פעולות הממשלה להפחתת יוקר המחיה מתואמות ועדכניות, זאת כדי להתמודד באופן מיטבי עם יוקר המחיה ועם עליית מחירי המזון.

- ב-15 השנים האחרונות חלה בעולם כולו וגם בישראל צמיחה בשוק הפיננסי של הנכסים הדיגיטליים, הכוללים מטבעות דיגיטליים (קריפטו). שוק הנכסים הדיגיטליים תנודתי והגיע בשיאו (בשנים 2021 ו-2024) לכ-3 טריליון דולר. פוטנציאל גביית המיסים המוערך בישראל מהכנסות מפעילות בקריפטו הוא גבוה ועשוי להגיע אף לכ-2 - 3 מיליארד ש"ח. דוח זה כולל ביקורת בנושא **מיסוי מטבעות דיגיטליים**. הועלה כי ישראל הייתה מהמדינות הראשונות לפרסם עקרונות למיסוי בתחום הקריפטו. ואולם בחלוף הזמן, בעוד מדינות האיחוד האירופי, ארצות הברית, בריטניה ומדינות אחרות קידמו לאחרונה במידה ניכרת את האסדרה בתחום הקריפטו, ישראל נותרה מאחור. בביקורת עלה כי בשנים 2018 - 2022 המספר השנתי הממוצע של המדווחים לרשות המיסים על פעילות בקריפטו היה 500 בלבד מתוך פוטנציאל דיווח מזערי המוערך בכ-200,000 משתמשים; ההגדרות בתחום זה וכללי המיסוי טרם עוגנו בחקיקה, וקיים חוסר ודאות מיסויי שלא נפתר בסוגיות רבות בתחום הקריפטו, למרות השפעתם המהותית של כללי מיסוי והגדרות שונות על קביעת החבות במס וחישוב המס.

מומלץ שרשות המיסים תבחן את תרומת הנוהל לתשלום מס דרך בנק ישראל להסדרת תשלומי המיסים ותבצע התאמות והרחבות לאוכלוסיות נוספות, תוך התייעצות עם בנק ישראל, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור וגורמים אחרים בשוק, כדי שהקושי בתשלום המס לא יעמיד עוד חסם לדיווח על הכנסות מקריפטו. מומלץ שרשות המיסים תפעל בשיתוף פעולה עם הלשכות המקצועיות, עם גורמים בתעשייה ועם גורמים מקבילים בעולם לגיבוש ולפרסום של כללי מיסוי ברורים, כפי שפורסמו לאחרונה בין היתר באיחוד האירופי ובבריטניה. כמו כן מומלץ ששר האוצר, בתיאום עם רשות המיסים, ישלימו הכנת תזכיר חוק המקדם את האסדרה בתחום המיסוי, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה 204 מפברואר 2023. בהירות בתחום המיסוי בכוחה לשפר את אמון הציבור ברשות המיסים, לאפשר להתוות את הדרך שתקדם את הכלכלה הישראלית בתחום הקריפטו ולאפשר למדינת ישראל לשמור על מעמדה כמעצמה טכנולוגית וליהנות מפירות הצמיחה, מהעלאת שיעור הדיווח וממימוש פוטנציאל גביית המס על הכנסות מפעילות בקריפטו.

- משק החשמל יעמוד עד שנת 2030 בפני אתגרים משמעותיים, זאת עקב גידול מואץ בביקוש לחשמל הנובע משינויי האקלים; מדרישה לעמידה ביעדים שונים שקבעה הממשלה, ובהם מעבר לייצור חשמל נקי; מחשמול של אמצעי תחבורה שונים (כלי רכב, תחבורה ציבורית) ומהקמת מתקני התפלה נוספים. הביקורת בנושא **פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030** העלתה כי משק החשמל אינו ערוך לטפל באתגרים הללו, וכי ניכרים פערים בין קצב קבלת ההחלטות לפרק הזמן הנדרש לפיתוח המשק, ובכלל זה מצב אסדרתי חסר, מחסור בפיתוח פיזי של תשתיות, קבלת החלטות באיחור, תכנון בראייה קצרת טווח ואי-טיפול בחסמים. משק החשמל מצוי בפתחו של משבר שתוצאותיו עלולות להתבטא באי-אספקת מלוא הביקוש לחשמל בשנים הבאות, דבר שיסב נזקים ניכרים ביותר למשק. משרד מבקר המדינה העריך כי אומדן הנזק השנתי הוא 0.76 - 2.4 מיליארד ש"ח, זאת בהתבסס על אומדני חברת נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ -





לשנים 2027 ו-2028 (בהתאמה) המתייחסים לאי-אספקת מלוא הביקוש לחשמל במקרה של אי-פיתוח מערכת הייצור כנדרש. על פי נגה, עיכובים בתוכנית הפיתוח שקולים לאי-אספקת מלוא הביקוש לחשמל בהיקף של כ-6.5 שעות בשנת 2027 וכ-9.9 שעות בשנת 2028. קיים ספק אם ניתן לגשר על הפערים בזמן שנותר, ובפרט נוכח החסמים הרבים שקיימים לפיתוח הנדרש.

על כלל הגורמים במשק החשמל, ובהם משרד האנרגיה, משרד האוצר, רשות החשמל, נגה וחברת החשמל לפעול במתכונת חירום להסרת החסמים ולפיתוח משק החשמל בהיקף הנדרש עד שנת 2030. לצד זאת, כבר היום עליהם לבחון ולגבש תוכניות פיתוח ארוכות טווח שיתוו את המדיניות ואת צרכי הפיתוח הנדרשים בטווח הארוך, כדי שניתן יהיה לתת לצרכים אלה מענה מיטבי. מומלץ כי שר האנרגיה, הנושא באחריות הכוללת לפיתוח משק החשמל, יפעל לקבלת ההחלטות הנדרשות במשק החשמל מבעוד מועד ויוודא כי תוקנו הליקויים שהעלתה הביקורת כדי להבטיח אספקת חשמל באמינות, בזמינות, באיכות וביעילות כפי שנקבע במטרות משק החשמל.

- להערכת משרד התחבורה, מדי שנה בשנה מתבצעות כ-72 מיליון נסיעות במוניות, ועל פי נתוני רשות המיסים, בשנת 2022 הכנסות ענף המוניות הסתכמו בכ-6.5 מיליארד ש"ח. משרד התחבורה הוא המאסדר העיקרי של הענף, והוא קובע עם משרד האוצר את תעריפי הנסיעה ואת מדיניות המיסוי. הביקורת בנושא **ענף המוניות בישראל** העלתה כי העלאת רמת השירות לנוסע כרוכה בשיפור ההסדרה בכמה היבטים, שהמרכזיים שבהם כוללים בקרה על רישיונות ההפעלה והנהיגה הניתנים לנהגים הבאים במגע עם הציבור, המשך הסדרת אופן אכיפת העבירות בענף, תמחור הוגן של תעריפי הנסיעה עבור הנהג והנוסע, הגברת השקיפות לגבי חובותיו וזכויותיו של נהג המונית, הקטנת זיהום האוויר הנובע מפעילות ההסעה וכן הסדרת הפעילות של ענף מוניות השירות בישראל והסדרת פעילות המוניות באזור נתב"ג. 70% מתלונות הציבור בשנים 2019 - 2023 שהוגשו לרשות הארצית לתחבורה הציבורית (4,668 מ-6,641 תלונות) היו תלונות הנוגעות להפקעת מחיר (1,761 תלונות, 26.5%), אי-הפעלת מונה (1,448 תלונות, 21.8%) והתנהגות הנהג (1,459 תלונות, 22%). עוד עלה כי ביחידת התביעות במשרד התחבורה התקבלו 1,055 תביעות והוגשו 152 כתבי אישום בלבד (כ-14% מהתביעות) נגד נהגי מוניות, מתוך כ-72 מיליון נסיעות בשנה.

על משרד התחבורה, משרד האוצר, רשות המיסים ורשות שדות התעופה לפעול כל אחד בתחומו ותוך שיתוף פעולה ככל הנדרש כדי לתקן את הליקויים שצוינו בפרק זה.

- על פי התחזיות של רשות המיסים מיוני 2023, היצע המיס הטבעיים ילך ויפחת עד לשנת 2050, ואילו הביקוש למיס שפירים צפוי לעלות, בהתאם לגידול החזוי באוכלוסייה במדינת ישראל. אחת הדרכים העיקריות להגדלת היצע המיס היא התפלת מי ים. דוח זה כולל ביקורת בנושא **אסדרה של מתקני התפלת מי ים ופיקוח עליהם**. בישראל יש חמישה מתקנים גדולים להתפלת מי ים, ובשנת 2022 הם סיפקו כ-33% מסך המיס השפירים, שעבורם שילמה המדינה כ-1.5 מיליארד ש"ח. על מים שסופקו בשנת 2023 ואשר חרגו במדדים מהערכים שנקבעו בהסכמי הזיכיון חייבה מינהלת ההתפלה את



המתפילים בסכום פיצויים מוסכמים של כ-1.6 מיליון ש"ח, כלומר סכומים נמוכים ואינם מרתיעים באופן אפקטיבי.

בעשור הקרוב אמורים להסתיים הסכמי הזיכיון עם שני מתפילים, שכושר הייצור של מתקני ההתפלה שהם מפעילים על פי הסכמים אלה הוא 205 מלמ"ק. על אגף החשכ"ל במשרד האוצר ומינהלת ההתפלה להיערך כבר כעת לסיום הסכמי הזיכיון. על אגף החשכ"ל ומינהלת ההתפלה לטפל בעניין ולקבל החלטות מבעוד מועד, שכן דחייה של החלטות בעניין עלולה להביא לכך שסד הזמנים יאלץ אותם לפעול בחופזה ולקיים הליך קבלת החלטות שאינו מיטבי. הדבר אף עלול להגדיל את העלות המועמסת על תעריף המים לצרכן. מומלץ שמשרד הבריאות, רשות המים, אגף החשכ"ל ומינהלת ההתפלה יערכו הליך סדור של הפקת לקחים על פי הממצאים שהעלתה הביקורת ובהתאם לניסיון שנצבר עד כה מההתקשרויות עם המתפילים. זאת בהיבטים שונים, כגון אמצעי האכיפה, סכום הפיצויים המוסכמים, התמריצים, תדירות הבדיקות הנדרשת, מדדים וערכי סף הסכמיים ועמידה בחובות הדיווח. המסקנות מהליך הפקת לקחים סדור כאמור יוכלו לשמש תשומה להחלטות בדבר תנאי העסקאות עם המתפילים שיפעילו את מתקני ההתפלה לאחר תום הזיכיון של המתפילים הנוכחיים וכן בנוגע למתקני התפלה נוספים שיקומו בעתיד, ובכלל זה האסדרה והפיקוח לגביהם.

• דוח זה כולל גם שני פרקים המציגים ממצאי ביקורת שנערכה בשלטון המקומי: **פרסום וניהול של מכרזי מסגרת ברשויות מקומיות ובתאגידים עירוניים; קידום התכנון המתארי והמפורט ביישובי המגזר הלא-יהודי בצפון**. הביקורת העלתה כי על אף המשאבים שהוקצו בשנים האחרונות לקידום התכנון במגזר הלא-יהודי, מוסדות התכנון, הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לא הצליחו להשלים את המחסור בהכנת תוכניות מפורטות שיאפשרו הוצאת היתרי בנייה ובכך יביאו לפתרון מצוקת הדיור במגזר זה. הדבר נבע בין היתר מהצורך בעריכת שינויים בתוכניות מתאר מקומיות, ובאחד המקרים גם בתוכנית מתאר ארצית, הדורשים את אישור המועצה הארצית לתכנון ולבנייה כחלק מהליך קידום התוכניות, וכן מסוגיות משפטיות בנושא הבעלות הפרטית על הקרקע ומסוגיות הנוגעות לאיחוד וחלוקה, מבנייה ללא היתר הפוגעת בקידום התכנון וממידת שיתוף הפעולה בין הרשויות המקומיות למוסדות התכנון.

נוכח חשיבות הסדרת התפתחות היישובים במגזר הלא-יהודי, לרבות פתרון סוגיית המחסור ביחידות הדיור, על שר הפנים להנחות את גורמי התכנון הרלוונטיים למצוא פתרונות לקידום התכנון במגזר הלא-יהודי, למקד פעילות בנושא חשוב זה ולבצע בקרה על קידום פתרונות הדיור במגזר הזה לצד הגברת האכיפה למניעת בנייה ללא היתר. על מינהל התכנון, משרד השיכון, הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה לפעול יחד ולרכז מאמצים למציאת פתרונות לחסמים המעכבים את התכנון ביישובי המגזר הלא-יהודי.

• מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים הוא כלי חשוב שמטרתו לוודא כי הגופים המבוקרים אכן תיקנו את הנדרש. דוח זה כולל שתי ביקורת מעקב: ביקורת אחת בנושא מסווג שעברה תהליך חיסיון בוועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה על פי סעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] והוחלט שלא



לפרסמה לציבור; ביקורת מעקב נוספת שממצאה מובאים בדוח זה עוסקת בנושא  
**הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות.**

**הכנתו של הדוח הצריכה מאמץ רב של עובדי משרד מבקר המדינה, אשר עמלו על  
הכנת הדוח במלוא המקצועיות, היסודיות, ההגינות והקפדנות. עובדי המשרד  
ממלאים את תפקידם הציבורי מתוך הרגשת שליחות של ממש, ותודתי נתונה להם.**

נמשיך להתפלל ולייחל לניצחון צה"ל ומערכת הביטחון במלחמה קשה זו שנכפתה עלינו על  
ידי המרים שבשונאינו, המבקשים להשמידנו כעם וכמדינה, לחזרת החטופים לבתיהם, לחזרת  
תושבי הדרום והצפון לבתיהם, להחלמת הפצועים ולימים שקטים ושלוים.

**מתניהו אנגלמן**

מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, חשון התשפ"ה, נובמבר 2024



