

דוח מבקר המדינה

תשרי התשפ"ו | אוקטובר 2025 | 76א

ת ק צ י ר י ם



דוח מבקר המדינה

תשרי התשפ"ו | אוקטובר 2025 | 76א

ת ק צ י ר י ם



משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור | ירושלים

מס' קטלוגי 2025-A-004

ISSN 0334-9713

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

עיצוב גרפי: צוות אי.אר דיזיין



תוכן העניינים

ת ק צ י ר י ם

7	פתח דבר
13	المقدمة
146	Foreword

פרק ראשון | נושאים מערכתיים

21	הבטחת צורכי המזון של מדינת ישראל בחירום
----	---

פרק שני | משרדי הממשלה

	משרד האוצר
	רשות המיסים בישראל
37	מיסוי מקרקעין ותשתית המידע על נדל"ן בישראל
	משרד הכלכלה והתעשייה
57	היבטים בטיפול הממשלה ביבוא
	משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
77	בדיקות כדאיות כלכלית של פרויקטים תחבורתיים
93	קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה - ביקורת מעקב

פרק שלישי | מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

	המועצה להשכלה גבוהה
121	איכות ההוראה במוסדות להשכלה גבוהה



פתח דבר

דוח הביקורת השנתי המונח היום על שולחן הכנסת עוסק ברובו בביקורת בתחומי הכלכלה והתשתיות הלאומיות, שיש להם השפעה רבה על חיי היום-יום של אזרחי המדינה ועל פיתוח המשק בשנים הבאות.

להלן סקירה של כמה מפרקי הביקורת הכלולים בדוח זה:

• היבטים בטיפול הממשלה ביבוא

סוגיית יוקר המחיה בישראל משפיעה על כל משקי הבית ועל רמת החיים של האזרחים. על כן, הטיפול בה הוא בעל חשיבות מרובה. אחת הדרכים להתמודד עם יוקר המחיה היא פתיחה של השוק המקומי לתחרות בין היתר על ידי הגדלת היבוא. חלק נרחב מהמוצרים הנצרכים במדינת ישראל אינם מיוצרים בה ונדרש לייבאם ממדינות אחרות, אלא שהסחר עם שכנותיה מוגבל ולכן כלכלת ישראל מאופיינת כ"כלכלת אי". בשנת 2023 יובאו למדינת ישראל סחורות בהיקף כספי של כ-90 מיליארד דולר ובהן: חומרי גלם, מוצרי צריכה, מוצרי השקעה, חומרי אנרגייה ויהלומים. ההיקף הכספי של יבוא מוצרי צריכה הוא כ-22 מיליארד דולר - ורובו נעשה בקטגוריות האלה: ריהוט ומוצרי חשמל ביתיים (20%), מזון ומשקאות (17%), כלי תחבורה (16%) והלבשה והנעלה (13%). שיעור היבוא מהתמ"ג בישראל עמד בשנת 2023 על 26.9% - נמוך במידה ניכרת מממוצע מדינות ה-OECD באותה שנה - 51.9%.

בבדיקת משרד מבקר המדינה שנערכה בנובמבר 2024 נמצאו פערי מחירים של כ-4.8% - 226% בין מוצרים שמקורם ביבוא מקביל לבין מוצרים זרים שמקורם ביבוא ישיר והם היקרים יותר. לצד יבוא מקביל, יבוא אישי גם הוא דרך להתמודד עם יוקר המחיה, ובאמצעותו הצרכן רוכש מוצרים ישירות מחו"ל במחירים תחרותיים. גם בנושא זה, בבדיקת משרד מבקר המדינה שנערכה בפברואר 2025 נמצאו פערי מחירים בין מוצרים שמקורם ביבוא אישי ובין מוצרים זרים שמקורם ביבוא מסחרי והם יקרים יותר בכ-20.6% - 130.3%. ביולי 2024 נכנסה לתוקף רפורמת "לא עוצרים בנמל", שמטרתה לשנות את שיטת היבוא כך שטובין המיובאים בקבוצת יבוא 2 ו-3, המקילות יותר, לא יתעכבו בשערי הנמל ויכנסו לשוק הישראלי על בסיס הצהרה של היבואן בלבד. כהשלמה לרפורמה, בינואר 2025 נכנסה לתוקף רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", שמטרתה אימוץ אסדרה אירופית ויבוא של מוצרים המשווקים באירופה או עומדים בתקן אירופי על בסיס הוכחת שיווק באירופה, ללא החזקת תיק מוצר, דבר העשוי להגדיל גם את היקף היבוא המקביל לישראל.

מומלץ לשר הכלכלה לבחון את יישום הרפורמות "לא עוצרים בנמל" ו"מה שטוב לישראל טוב לאירופה" תוך יישוב הסתירות בין החוק הישראלי לדרישות האסדרה האירופית נוסף על כך מומלץ לבחון את הרחבת הרפורמה ליבוא ממדינות נוספות, כדוגמת ארצות הברית.

ההוצאה על כלי רכב היא מהוצאות הצריכה הגדולות של משקי הבית בישראל. ארבעת יבואני הרכב הישירים מייבאים יחד כ-60.3% מסך הרכבים המיובאים (שמונת היבואנים הישירים הגדולים מייבאים יחד כ-87.7%). בבדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בשנת



2022 הייתה עלייה ברווחי היבואנים על אף עלייה בעלויות שלהם וקיטון במספר הרכבים שנמכרו. מומלץ למשרד התחבורה ולרשות התחרות לנצל את ההזדמנות שנוצרה בשוק הרכב - נוכח השינויים המשמעותיים בענף ועקב מהפכת כלי הרכב החשמליים - כדי לפעול להגברת התחרות. מומלץ לשרת התחבורה לפעול לצמצום הריכוזיות בענף הרכב תוך ניצול ההזדמנות שנוצרה בעקבות שינויים שחלו בענף הרכב וכניסה של יצרנים חדשים באמצעות כניסה של יבואנים חדשים או קטנים לענף.

• בדיקות כדאיות כלכלית של פרויקטים תחבורתיים

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ממנה על קביעתה וניהול יישומה של מדיניות ענף התחבורה ועל שירותי מערכות התחבורה בים, באוויר וביבשה. בין היתר המשרד אחראי לתכנון, לפיתוח ולהסדרה של תשתיות ומערכות תחבורתיות משולבות אשר מקדמות את הניידות והלוגיסטיקה של אזרחי ישראל והבאים בשעריה ושל המשק הישראלי על כל מרכיביו.

בנק ישראל מצא בשנת 2019 כי שיעור ההשקעה בתשתיות תחבורה בישראל הוא כ-1% מהתוצר, בדומה לשיעור ההשקעה הממוצע במדינות ה-OECD, אך שיעור זה אינו מספק בשל הריבוי הטבעי הגבוה בישראל ובשל מצאי התשתיות המצומצם יחסית. עלותה המוערכת של הפגיעה בכלכלת ישראל בשל הגודש בדרכים על פי אומדן משרד האוצר משנת 2024 ואומדן ארגון ה-OECD משנת 2023 היא 24 - 48 מיליארד ש"ח.

דוח ביקורת זה עוסק בפרויקטים של תחבורה יבשתית, הממומנים במרביתם מתקציב המדינה. בשנים 2020 - 2023 מימן משרד התחבורה פרויקטים תחבורתיים בעלות של כ-20 מיליארד ש"ח בשנה בממוצע - שיעור של כ-4% מכל תקציב המדינה. זהו תקציב ההשקעה האזרחי הגבוה ביותר מכלל תקציבי ההשקעה של משרדי הממשלה. מפאת חשיבותם של פרויקטים כאלה לתפקוד המשק, לצמצום הפערים החברתיים ולהפחתת עלויות הגודש המושגות על תושבי המדינה, וכן בשל מורכבותם והשפעתם על תקציב המדינה, חיוני כי הקמת הפרויקטים תתבצע לאחר תהליך בחירה קפדני, תוך בדיקת כדאיותם הכלכלית למשק, ובכלל זה בחינה של עלויות הקמת הפרויקט והתועלות שהוא יניב לציבור, וזאת כדי לבחור את הפרויקטים המועילים ביותר בתוך מסגרת התקציב הנתונה.

בביקורת נמצא כי אף שתהליך תכנון פרויקטים תחבורתיים כפי שנקבע בנוהל פר"ת (נוהל "פרויקטים תחבורתיים", המשמש המדריך הרשמי לביצוע בדיקות כדאיות כלכלית של פרויקטים תחבורתיים) כולל הנחיה לביצוע שתי בדיקות כדאיות בשלבי התכנון של הפרויקט, בפועל מבוצעת עבור מרבית הפרויקטים בדיקת כדאיות אחת בלבד, ואף היא אינה מבוצעת בהכרח בצמתים מרכזיים שבהם נקבע אם לאשר את המשך הפרויקט, ואם כן - באיזו תצורה. עוד עלה בביקורת כי נוהל פר"ת מוגדר נוהל מחייב המתייחס לכל סוגי הפרויקטים של תשתית תחבורתית יבשתית, אולם בפועל נמצא כי משרדי התחבורה והאוצר אינם מבצעים כלל בדיקת כדאיות עבור חלק ניכר מהפרויקטים. כמו כן נמצא שהמתודולוגיה הקבועה בנוהל פר"ת מיועדת לבדוק בעיקר תועלות בתחום הכבישים אך אינה מותאמת במלואה לבדיקת תועלות של פרויקטים בתחום הסעות ההמונים, ובהם נתיבי תחבורה ציבורית, רכבות קלות ומערכות מטר. יתרה מזו, לא הוגדר בנוהל איזה רף כלכלי מחייב ביצוע של בדיקת כדאיות כלכלית, ומיקומה וכוחה של הבדיקה במארג קבלת ההחלטות אינם ברורים דיים.



כמו כן נמצא כי משרד התחבורה סובל ממחסור במהנדסים, מתחלופה גבוהה של מנהלים ומחוסר איוש של תפקידים בכירים במינהל התשתיות, האחראי לתכנון ולביצוע של הפרויקטים התחבורתיים. נוסף על כך נמצא כי משרד התחבורה נעדר תשתית מידע על פרויקטי תחבורה שבוצעו ומבוצעים, והמידע הקיים בידיו מנוהל באופן ידני. לפיכך, די במעבר תפקיד של כמה עובדים כדי לגרום לאובדן ידע ולפגיעה בהמשכיות העסקית, שכן ארגון המידע נסמך במידה רבה על זיכרונם של עובד ספציפי ועל התמצאותו בחומרי העבודה.

יישום ההמלצות השזורות בפרקי הדוח עשוי לשפר את תהליכי תכנון תשתיות התחבורה בישראל, תוך הגברת השקיפות של תהליכי קבלת ההחלטות לגבי אישור פרויקטים ותיעודם, התאמה טובה יותר של התכנון התחבורתי לצרכי הציבור וניצול יעיל יותר של המשאב הציבורי.

• מיסוי מקרקעין ותשתית המידע על נדל"ן בישראל

שוק הנדל"ן בישראל הוא אחד הגורמים החשובים ביותר לכלכלת ישראל, והשפעותיו ניכרות במגוון תחומים, ובהם: כלכלה, חברה, תעסוקה ופוליטיקה. עסקאות בתחום המקרקעין הן החשובות, המשמעותיות והיקרות ביותר בחייו של אדם. בעשור האחרון חלה עלייה משמעותית במחירי הדיור בישראל, הנובעת בין היתר ממחסור בהיצע הדירות, מסביבת הריבית בישראל משנת 2008 ומהשפעות של משברים כלכליים עולמיים. מדד מחיר הדירות עלה ב-77.5% מינואר 2014 עד דצמבר 2024, ואילו מדד המחירים לצרכן עלה בתקופה זו בכ-15.3%.

בשנים 2018 - 2020 ההכנסות ממיסוי מקרקעין היו בממוצע כ-11.37 מיליארד ש"ח - כ-7% מסך ההכנסות ממיסים ישירים שגובה רשות המיסים; בשנים 2021 - 2022 גדל סך ההכנסות ממיסוי מקרקעין לכ-23 מיליארד ש"ח בממוצע - כ-9% מסך ההכנסות ממיסים ישירים שגובה הרשות; ואילו בשנת 2023 ירד שיעור זה, בין היתר בשל מלחמת חרבות ברזל, וסך ההכנסות ממיסוי מקרקעין היה 14.41 מיליארד ש"ח - כ-6% מסך ההכנסות ממיסים ישירים שגובה הרשות.

בביקורת זו הועלו ליקויים בתחום פעולת מיסוי מקרקעין. נמצא כי עובדי השומה במשרדי מיסוי מקרקעין האזוריים אינם מטפלים בשומות באופן אחיד ועקבי, אין מסגרת זמנים ברורה למענה על בקשות לתיקוני שומה, ובקשות רבות מטופלות באיחור ניכר, דבר שעלול לגרום עלויות נוספות לנישומים. נמצא גם כי קיימים עיכובים בביצוע תיקוני שבח בשומות מס הכנסה - חלקם עולים על שלוש שנים - דבר שמקשה את גביית המס המתחייב מתיקון השומה, ואין אומדן של סך החובות שנגבו או של ההחזרים שלא שולמו לנישומים. עוד נמצא כי שיתוף הפעולה בין מערכי המס השונים לקוי, והשימוש במערכת שנועדה לפעילות זו מועט. כמו כן נמצא כי שומות רבות מטופלות סמוך למועד ההתיישנות, דבר שעשוי להעיד על היעדר בדיקה מיטבית של השומות או על אי-מתן זמן מספק לנישומים להשמיע את טענותיהם. נמצא גם כי שומות רבות נקבעות לפי מיטב שפיטה לאחר התיישנות השומה, בניגוד לחוק.

בנושא שירות הלקוחות במיסוי מקרקעין נמצאו ליקויים; בין היתר אין נוהל עבודה למערכת שירות הלקוחות העיקרית, לא נקבעו בנוהל משכי זמן מענה נדרשים לטיפול בפניות, אין בקרה ממוחשבת על איכות המענה ואף על משך זמן המענה, ויש עיכובים בטיפול בפניות בנושאים שונים. המענה הטלפוני של הרשות כמעט אינו זמין כלל.



בדוח זה הועלו גם ליקויים בתחום איסוף נתוני עסקאות הנדל"ן הנאגרים בקובץ המכונה "הכרמ"ן" והפצתם לגופים ממשלתיים ולציבור. נמצא כי ישום המלצות הוועדה ומעבר לדיווח מקוון על ידי המייצגים לא תרמו משמעותית לשיפור איכות נתוני קובץ הכרמ"ן, והקובץ המועבר למרכז למיפוי ישראל (מפ"י) לצורך טיובו אינו תקין וחסר. נכסים רבים אינם מופיעים בקובץ; נכסים רבים מופיעים עם נתונים שגויים; לא נאספים נתונים משמעותיים היכולים לסייע בחישוב מדד מחירי הדירה, בפעולות רשות המיסים ובהצגת מידע לאזרחים; לא נעשה טיוב חוזר של הקובץ על ידי המשתמשים בו; אישור מצבת הנכסים שמסופק לאזרח הוא חסר ובמקרים רבים שגוי; והעברת המידע בין הגופים הממשלתיים מוגבלת בהיעדר מזהה חד-חד-ערכי לנכסים. כמו כן נמצאו הבדלים משמעותיים בין המידע על נדל"ן המוצג במאגר המידע שמפרסמת לציבור רשות המיסים ובין המידע המוצג במאגר שמפרסמת מפ"י.

על רשות המיסים לשפר את השירות לציבור תוך חתירה ליעילות, מתן שירות יעיל ואפקטיבי ומיצוי זכויות הנישומים למול גביית מס אמת. על משרד ראש הממשלה לבחון ולקבוע את זהות הגוף אשר יהיה אחראי ליצירת תשתית מידע לאומית בתחום הנכסים אשר תכיל מידע ממספר רב של מקורות. גוף זה יהיה אחראי בין היתר לקבלת המידע, בדיקת איכותו, טיובו והפצתו, בשיתוף הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מערך הדיגיטל הלאומי, משרד המשפטים, משרד הפנים, מינהל התכנון, רשות המיסים, משרד הבינוי והשיכון, רשות מקרקעי ישראל ומפ"י. כמו כן מומלץ כי משרד ראש הממשלה יסדיר את מתן הסמכויות לגוף האחראי לצורך פעילות זו. תשתית מידע כאמור תטיב את פעילות הממשלה ותשפר את מתן השירות לאזרחים בתחום נכסי המקרקעין.

• הבטחת צורכי המזון של מדינת ישראל בחירום

"ביטחון המזון" הוא מצב שבו לכל האנשים, בכל זמן, יש גישות סבירה, פיזית וכלכלית, לכמות מספקת של מזון בריא ומזין, אשר מתאים להעדפותיהם ולצורכיהם התזונתיים והתרבותיים ומאפשר חיים פעילים ובריאים. אספקת מזון סדירה חשובה בעיתות שגרה, והיא קריטית במצב חירום כיוון שהיא מרכיב מכריע ביכולת ההישרדות של אנשים בשלבים הראשונים שלו. במצב חירום אספקת מזון מספק ומאוזן היא אתגר משמעותי. ישראל כ"מדינת אי", במובן של יכולת מצומצמת להישען על מדינות שכנות, מחויבת לדאוג למלאי מזון מספק לתקופות ארוכות.

הבטחת אספקת מזון לטווח ארוך בעיתות שגרה ובעיתות חירום דורשת היערכות ותכנון מראש באמצעות גיבוש אסטרטגיה לניהול מזון ונקיטת פעולות ליישומה בטרם יתממשו תרחישי הייחוס. הביקורת הנוכחית העלתה כי ממשלת ישראל אינה נערכה כנדרש כדי להבטיח רציפות תפקודית בתחום אספקת המזון בעת חירום; כי בישראל לא קיימת מסגרת ממשלתית מתכללת האמונה על היערכות מדינת ישראל לעת חירום, אשר בידיה סמכויות ואחריות כוללת לנושא; וכי אין גוף מתכלל שרואה את התמונה בתחום המזון בכללותה, הן בעת שגרה והן בעת חירום. כמו כן למדינת ישראל אין אסטרטגיה כוללת ארוכת טווח לביטחון המזון. בהיעדר גוף מתכלל ותכנון ארוך טווח, הלכה למעשה כל משרד ממשלתי הנושא באחריות לתחום מתחומי ביטחון המזון מנהל את התחום שעליו הוא אחראי בשגרה ובחירום בהתאם לראייתו ועושה כראות עיניו. עקב כך קיים מחסור בחלק מהמוצרים שמאוחסנים במחסני החירום, לא מתקיים פיקוח נאות על המפעלים החיוניים בתחום המזון,



ואלו אינם ערוכים כנדרש למצבי חירום. למשרדי הכלכלה והחקלאות חסרים כלי אכיפה או עידוד שיבטיחו את השלמת הפערים, וניכר כי אין תמונת מצב של מוכנות המפעלים לחירום שתאפשר לגבש תוכנית לסגירת הפערים. גם ענף החקלאות הישראלית, שהוא הבסיס להבטחת ביטחון המזון, נמצא בקיפאון, והיקף הייצור המקומי נמצא במגמת ירידה, זאת בין היתר לנוכח מדיניות ממשלתית המעודדת את הענף דרך תמיכות עקיפות שיוצרות עיוותים.

מומלץ כי עד לגיבוש חקיקה בתחום מוכנות העורף לחירום, המל"ל, רח"ל, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד הבריאות ומשרד האוצר ישלבו ידיים, יפעלו לאלתר לתכלול ולתכנן של מדיניות המזון של מדינת ישראל בשגרה ובחירום וינקטו את הצעדים הדרושים להבטחת אספקת מזון סדירה בחירום. עליהם גם לפעול להכנת הגופים השונים בתחום המזון לחירום, למפות את הפערים ולפעול לסגירתם.

ביקורת המעקב היא כלי חשוב לחיזוק השפעתה של ביקורת המדינה, להנעת הגוף המבוקר לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת ולמניעת הישנותם. דוח זה כולל ביקורות מעקב בנושא **קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה.**

דוח זה כולל גם את תוצאות הביקורת בנושא **איכות ההוראה במוסדות להשכלה גבוהה.**

לסיום ברצוני להודות לעובדי משרד מבקר המדינה בחטיבה לביקורת תחומי הכלכלה והתשתיות הלאומיות, בחטיבה לביקורת חברה ורווחה ובחטיבת המטה על עבודתם המאומצת לביצוע תהליכי בדיקה וביקורת בצורה יסודית, מקצועית והוגנת ולפרסומם של דוחות ביקורת ברורים, אפקטיביים ורלוונטיים.

לא נעלם מעיני כי בגופים המבוקרים נעשות פעולות חיוביות, והבולטות שבהן קיבלו ביטוי בפרקי הביקורת כנדרש בחוק מבקר המדינה. לצד זאת, מחובתם של גופים אלה לתקן את הליקויים שצוינו בדוח זה כדי לטייב את פעילותם וכדי לשפר את השירות לציבור בישראל.

נמשיך להתפלל ולייחל לניצחון צה"ל ומערכת הביטחון, לחזרת החטופים לבתיהם, לרפואת הפצועים ולימים שקטים ושלווים.

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, תשרי התשפ"ו, אוקטובר 2025



المقدمة

يتمحور تقرير الرقابة السنوي المعروض اليوم على طاولة الكنيست في معظمه حول أعمال الرقابة في مجالات الاقتصاد والبنى التحتية الوطنية، التي لها تأثير كبير على الحياة اليومية لمواطني الدولة وعلى تنمية الاقتصاد في السنوات القادمة.

فيما يلي نظرة عامة على بعض فصول الرقابة الواردة في هذا التقرير:

• جوانب لمعالجة الحكومة لموضوع الاستيراد

تؤثر مسألة غلاء المعيشة في إسرائيل على جميع الأسر وعلى مستوى معيشة المواطنين. ولذلك، فإن معالجتها أمر بالغ الأهمية. ومن بين الطرق للتعامل مع غلاء المعيشة فتح السوق المحلية للمنافسة، أيضاً من خلال زيادة الاستيراد. جزء كبير من المنتجات المستهلكة في دولة إسرائيل لا تُنتج فيها ويجب استيرادها من دول أخرى، ولكن التجارة مع الدول المجاورة محدودة، ولذلك يتميز اقتصاد إسرائيل بكونه "اقتصاد جزيرة". في عام 2023، تم استيراد بضائع إلى دولة إسرائيل بقيمة مالية تبلغ حوالي 90 مليار دولار، وشملت هذه البضائع: المواد الخام، السلع الاستهلاكية، السلع الاستثمارية، ومواد الطاقة والماس. تبلغ القيمة المالية لواردات السلع الاستهلاكية حوالي 22 مليار دولار، معظمها في الفئات التالية: الأثاث والأجهزة الكهربائية المنزلية (20٪)، الأغذية والمشروبات (17٪)، وسائل المواصلات (16٪)، والملابس والأحذية (13٪). بلغت نسبة الواردات من الناتج المحلي الإجمالي في إسرائيل في عام 2023 حوالي 26.9٪ - وهي نسبة أقل بكثير من متوسط دول الـ OECD في نفس السنة - 51.9٪.

في فحص أجراه مكتب مراقب الدولة في نوفمبر 2024، تبين وجود فوارق في الأسعار بنسبة 4.8٪ - 226٪ بين المنتجات المستوردة بشكل موازٍ والمنتجات المماثلة المستوردة بشكل مباشر والأكثر تكلفة. إلى جانب الاستيراد الموازي، يعد الاستيراد الشخصي أيضاً وسيلة للتعامل مع غلاء المعيشة، حيث يشتري المستهلك من خلاله المنتجات مباشرة من الخارج بأسعار تنافسية. في هذا الصدد أيضاً، وجدت الرقابة التي أجراها مكتب مراقب الدولة في فبراير 2025 فوارق في الأسعار بين المنتجات المستوردة بشكل شخصي والمنتجات المماثلة المستوردة بشكل تجاري والتي تكون أعلى بنسبة تتراوح بين 20.6٪ و 130.3٪. في يوليو 2024، دخلت إصلاحات "لا تتوقف في الميناء" حيز التنفيذ، والتي تهدف إلى تغيير طريقة الاستيراد بحيث لا تتأخر البضائع المستوردة في مجموعتي الاستيراد 2 و 3، الأكثر تساهلاً، عند بوابات الميناء وتدخل السوق الإسرائيلية بناءً على تصريح المستورد فقط. استكمالاً للإصلاح، دخلت إصلاحات "ما هو جيد لأوروبا جيد لإسرائيل"، والتي تعني اعتماد المعايير الأوروبية واستيراد المنتجات التي يتم تسويقها في أوروبا أو التي تتوافق مع المعايير الأوروبية على أساس إثبات التسويق في أوروبا، دون الحاجة إلى حيازة ملف المنتج، مما قد يؤدي إلى زيادة حجم الاستيراد الموازي إلى إسرائيل.

يُوصى وزير الاقتصاد بدراسة تطبيق إصلاحات "لا تتوقف في الميناء" و"ما هو جيد لإسرائيل جيد لأوروبا" مع معالجة التناقضات بين القانون الإسرائيلي ومتطلبات التنظيم الأوروبي. بالإضافة إلى



ذلك، يوصى بدراسة توسيع نطاق الإصلاح ليشمل الاستيراد من دول أخرى، مثل الولايات المتحدة.

تعد النفقات على السيارات من أكبر نفقات الاستهلاك للأسر في إسرائيل. يستورد المستوردون الأربعة المباشرون للسيارات مجتمعين حوالي 60.3% من إجمالي السيارات المستوردة (يستورد المستوردون الثمانية الكبار مجتمعين حوالي 87.7%). أظهر فحص مكتب مراقب الدولة أن أرباح المستوردين ارتفعت في عام 2022 على الرغم من ارتفاع تكاليفهم وانخفاض عدد السيارات المباعة. يوصى بأن تستغل وزارة المواصلات وسلطة المنافسة الفرصة التي أتاحت في سوق السيارات في ضوء التغيرات الهامة في هذا القطاع وبسبب ثورة السيارات الكهربائية من أجل زيادة المنافسة. يوصى بأن تعمل وزيرة المواصلات على تقليل المركزية في قطاع السيارات مع الاستفادة من الفرصة التي سنحت نتيجة للتغيرات التي طرأت على قطاع السيارات ودخول مصنعين جدد من خلال دخول مستوردين جدد أو صغار إلى هذا المجال.

• فحوصات الجدوى الاقتصادية لمشاريع المواصلات

وزارة المواصلات والسلامة على الطرق مسؤولة عن تحديد وإدارة تنفيذ سياسة قطاع المواصلات وخدمات أنظمة المواصلات البحرية والجوية والبرية. ومن بين أمور أخرى، تتولى الوزارة مسؤولية تخطيط وتطوير وتنظيم البنى التحتية وأنظمة المواصلات المتكاملة التي تعزز القدرة على التنقل والحركة لمواطني إسرائيل والزوار القادمين إلى البلاد والاقتصاد الإسرائيلي بجميع مكوناته.

وجد بنك إسرائيل في عام 2019 أن نسبة الاستثمار في البنية للمواصلات في إسرائيل تبلغ حوالي 1% من الناتج المحلي الإجمالي، وهي نسبة مماثلة لمتوسط نسبة الاستثمار في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، ولكن هذه النسبة غير كافية بسبب النمو السكاني المرتفع في إسرائيل ومحدودية البنية التحتية نسبياً. تقدر تكلفة الضرر الذي يلحق باقتصاد إسرائيل بسبب ازدحام الطرق، وفقاً لتقديرات وزارة المالية لعام 2024 وتقديرات الـ OECD لعام 2023، بما يتراوح بين 24 و48 مليار شيكل.

يتناول تقرير المراجعة هذا مشاريع المواصلات البرية، التي يتم تمويل معظمها من ميزانية الدولة. في الأعوام 2020-2023، مولت وزارة المواصلات مشاريع مواصلات بتكلفة حوالي 20 مليار شيكل سنوياً بالمعدل - أي حوالي 4% من ميزانية الدولة. وهذه أعلى ميزانية استثمار مدنية من بين جميع ميزانيات الاستثمار للوزارات. نظراً لأهمية مثل المشاريع بالنسبة للاقتصاد، ولتقليل الفجوات الاجتماعية وتخفيض تكاليف الازدحام المروري التي يتحملها سكان الدولة، وكذلك نظراً لتعقيدها وتأثيرها على ميزانية الدولة، من الضروري أن يتم تنفيذ هذه المشاريع بعد عملية اختيار دقيقة، مع فحص جدواها الاقتصادية، بما في ذلك فحص تكاليف إنشاء المشروع والفوائد التي سيحققها للجمهور، وذلك من أجل اختيار المشاريع الأكثر فائدة في إطار الميزانية المحددة.

وقد تبين في أعمال الرقابة أنه على الرغم من أن عملية تخطيط مشاريع المواصلات كما هو محدد في إجراء "مشاريع المواصلات" (الإجراءات التي تستخدم كدليل رسمي لإجراء فحوصات الجدوى الاقتصادية لمشاريع المواصلات) تتضمن توجيهات بإجراء فحص للجدوى في مراحل تخطيط المشروع، إلا أنه في الواقع يتم إجراء دراسة جدوى واحدة فقط لمعظم المشاريع، ولا



يتم إجراؤها بالضرورة في المراحل الحاسمة التي يتقرر فيها الموافقة على مواصلة المشروع، وإذا كان الأمر كذلك، فبأي شكل. كما تبين من أعمال الرقابة بأن إجراء مشاريع المواصلات مُعرّف على أنه إجراء إلزامي ينطبق على جميع أنواع مشاريع البنية التحتية للمواصلات البرية، ولكن في الواقع، تبين أن وزارتي المواصلات والمالية لا تجريان أي تقييم اقتصادي لجزء كبير من المشاريع. كما تبين أن المنهجية المحددة في إجراء "مشاريع المواصلات" تهدف بشكل أساسي إلى فحص الفوائد في مجال الشوارع، ولكنها غير ملائمة تمامًا لفحص فوائد المشاريع في مجال المواصلات الجماعية، بما في ذلك مسارات المواصلات العامة والقطار الخفيف وأنظمة المترو. علاوة على ذلك، لم يتم تحديد أي حد اقتصادي أدنى يتطلب إجراء دراسة جدوى اقتصادية، كما أن مكانة الدراسة وقوتها في مجمل اعتبارات صنع القرار غير واضحة بما فيه الكفاية.

كما تبين أن وزارة المواصلات تعاني من نقص في المهندسين، وارتفاع معدل تبديل الموظفين الإداريين، ونقص في شغل المناصب العليا في مديرية البنية التحتية، المسؤولة عن تخطيط وتنفيذ مشاريع المواصلات. بالإضافة إلى ذلك، تبين أن وزارة المواصلات تفتقر إلى بنية تحتية للمعلومات حول مشاريع المواصلات التي تم تنفيذها والتي يجري تنفيذها، وأن المعلومات المتوفرة لديها تدار يدويًا. وبالتالي، يكفي انتقال عدد قليل من الموظفين من وظائفهم لفقدان الخبرات والمعرفة والإضرار باستمرارية العمل، حيث أن تنظيم المعلومات يعتمد إلى حد كبير على ذاكرة موظف معين وإلمامه بمواد العمل.

تطبيق التوصيات الواردة في فصول التقرير قد يحسن عمليات تخطيط البنية التحتية للمواصلات في إسرائيل، مع زيادة شفافية عمليات اتخاذ القرارات بشأن الموافقة على المشاريع وترتيب أولوياتها، وتحسين ملائمة تخطيط المواصلات لاحتياجات الجمهور، والاستخدام الفعال للموارد العامة.

• ضرائب الأراضي والبنية التحتية للمعلومات العقارية في إسرائيل

سوق العقارات في إسرائيل هو أحد العوامل الأكثر أهمية للاقتصاد الإسرائيلي، وتأثيراته واضحة في مجالات متنوعة، منها: الاقتصاد والمجتمع والتوظيف والسياسة. الصفقات في مجال الأراضي هي أهم وأعلى الصفقات في حياة الإنسان. في العقد الأخير، شهدت أسعار المساكن في إسرائيل ارتفاعًا كبيرًا، ويرجع ذلك إلى عدة عوامل، منها نقص المعروض من الشقق، مستويات الفائدة في إسرائيل منذ عام 2008، وتأثيرات الأزمات الاقتصادية العالمية. ارتفع مؤشر أسعار الشقق بنسبة 77.5% من يناير 2014 إلى ديسمبر 2024، بينما ارتفع مؤشر أسعار المستهلك خلال هذه الفترة بنحو 15.3%.

في الفترة 2018-2020، بلغ متوسط الإيرادات من الضرائب العقارية حوالي 11.37 مليار شيكل - حوالي 7% من إجمالي الإيرادات من الضرائب المباشرة التي تجمعها سلطة الضرائب؛ في الفترة من 2021 إلى 2022، ارتفع إجمالي الإيرادات من الضرائب العقارية إلى حوالي 23 مليار شيكل في المتوسط - حوالي 9% من إجمالي الإيرادات من الضرائب المباشرة التي تجمعها السلطة؛ بينما في عام 2023 انخفض هذا المعدل، بسبب حرب "السيوف الحديدية" وغيرها من الأسباب، وبلغ إجمالي الإيرادات من الضرائب العقارية 14.41 مليار شيكل - حوالي 6% من إجمالي الإيرادات من الضرائب المباشرة التي تجمعها السلطة.



أشارت الرقابة إلى وجود قصور في مجال الضرائب العقارية. وقد تبين أن موظفي التقدير الضريبي في مكاتب الضرائب العقارية الإقليمية لا يعالجون التقديرات بطريقة موحدة ومنظمة، ولا يوجد إطار زمني واضح للرد على طلبات تعديل التقديرات، ويتم التعامل مع العديد من الطلبات بتأخير كبير، مما قد يؤدي إلى تكاليف إضافية على دافعي الضرائب. كما تبين أن هناك تأخيرات في تنفيذ تعديلات على تقديرات ضريبة الدخل - بعضها يتجاوز ثلاث سنوات - مما يجعل من الصعب تحصيل الضريبة المستحقة من تعديل التقدير، ولا يوجد تقدير لمجموع الديون التي تم تحصيلها أو المبالغ المستردة التي لم تدفع للمكلفين. كما تبين أن التعاون بين مختلف أجهزة الضرائب ضعيف، وأن استخدام النظام المخصص لهذه الأنشطة محدود. كما تبين أن العديد من التقديرات يتم التعامل معها بفترة قريبة من موعد سريان التقادم القانوني، مما قد يشير إلى عدم إجراء فحص جيد للتقديرات أو عدم إعطاء الوقت الكافي للمكلفين لتقديم حججهم. كما تبين أن العديد من التقديرات يتم تحديدها وفقًا لأفضل تقدير بعد انتهاء فترة التقدير الضريبي، وهذا أمر يخالف القانون.

فيما يتعلق بخدمة الزبائن في مجال الضرائب العقارية، وجدت عدة أوجه قصور؛ من بينها عدم وجود إجراءات عمل لنظام خدمة الزبائن الرئيسي، وعدم تحديد المدة الزمنية اللازمة للرد على الاستفسارات في الإجراءات، وعدم وجود رقابة حاسوبية على جودة الردود أو حتى على مدة الرد، ووجود تأخير في معالجة الاستفسارات المتعلقة بمواضيع مختلفة. الرد على المكالمات الهاتفية للسلطة غير متاح تقريبًا.

أشار هذا التقرير أيضا إلى أوجه قصور في مجال جمع بيانات معاملات العقارات التي تجمع في ملف "أسعار العقارات" (קובץ הכרמ"1) وتوزيعها على الهيئات الحكومية والجمهور. وقد تبين أن تنفيذ توصيات اللجنة والانتقال إلى الإبلاغ عبر الإنترنت من قبل الممثلين لم يسهما بشكل كبير في تحسين جودة بيانات ملف أسعار العقارات، وأن الملف الذي يتم إرساله إلى مركز المساحة وخرائط إسرائيل ("مابي") لتحسينه غير صحيح وناقص. العديد من العقارات لا تظهر في الملف؛ والعديد من العقارات تظهر ببيانات خاطئة؛ ولا يتم جمع البيانات الهامة التي يمكن أن تساعد في حساب مؤشر أسعار المساكن، وفي إجراءات مصلحة الضرائب، وفي عرض المعلومات على المواطنين؛ ولا يتم تحسين الملف بشكل متكرر من قبل مستخدميه؛ التصديق على قائمة الأصول المقدم للمواطن ناقص وفي كثير من الأحيان غير صحيح؛ ونقل المعلومات بين الهيئات الحكومية محدود بسبب عدم وجود معرفّ محدد للأصول. كما تم العثور على فوارق كبيرة بين المعلومات عن العقارات المنشورة للجمهور من قبل سلطة الضرائب والمعلومات المنشورة من قبل مابي.

على سلطة الضرائب تحسين الخدمة المقدمة للجمهور مع السعي لتحقيق الكفاءة وتقديم خدمة ناجعة وفعالة واستغلال حقوق دافعي الضرائب مقابل تحصيل الضرائب الحقيقية. على مكتب رئيس الوزراء دراسة وتحديد هوية الهيئة التي ستكون مسؤولة عن إنشاء بنية تحتية وطنية للمعلومات في مجال الأصول والتي ستحتوي على معلومات من عدد كبير من المصادر. وسيكون هذا الجهاز مسؤولاً، من بين أمور أخرى، عن تلقي المعلومات وفحص جودة هذه المعلومات وتحسينها ونشرها، بالتعاون مع دائرة الإحصاء المركزية، ونظام الديجيتال الوطني، ووزارة العدل، ووزارة الداخلية، وإدارة التخطيط، وسلطة الضرائب، ووزارة الإسكان، وسلطة أراضي إسرائيل ومركز الخرائط. كما يوصى بأن يقوم مكتب رئيس الوزراء بتنظيم منح الصلاحيات للهيئة المسؤولة عن هذه المهمة. وستعمل قاعدة البيانات المذكورة على تحسين عمل الحكومة وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين في مجال الأراضي والعقارات.

• ضمان احتياجات دولة إسرائيل الغذائية في حالات الطوارئ

"الأمن الغذائي" هو حالة يتمتع فيها جميع الأشخاص، في جميع الأوقات، بإمكانية الوصول المعقول، فعلياً ومالياً، إلى كمية كافية من الغذاء الصحي والمغذي، الذي يتناسب مع تفضيلاتهم واحتياجاتهم الغذائية والثقافية، ويتيح لهم حياة نشطة وصحية. إن توفير الغذاء بانتظام أمر مهم في الأوقات العادية، وهو أمر بالغ الأهمية في حالات الطوارئ لأنه عنصر حاسم في قدرة الناس على الصمود في المراحل الأولى منها. في حالات الطوارئ، يمثل توفير غذاء كافٍ ومتوازن تحديًا كبيرًا. إسرائيل، باعتبارها "دولة جزيرة" من حيث قدرتها المحدودة على الاعتماد على الدول المجاورة، ملزمة بتوفير مخزون غذائي كافٍ لفترات طويلة.

يقتضي ضمان الإمداد الغذائي على المدى الطويل في الأوقات العادية وحالات الطوارئ الاستعداد والتخطيط المسبق من خلال وضع استراتيجية لإدارة الأغذية واتخاذ إجراءات لتنفيذها قبل حدوث السيناريوهات المرجعية. أظهرت الرقابة الحالية أن حكومة إسرائيل لم تستعد بالشكل المطلوب لضمان استمرارية الأداء الوظيفي في مجال توفير الغذاء في حالات الطوارئ؛ وأنه لا يوجد في إسرائيل إطار حكومي شامل مسؤول عن جاهزية دولة إسرائيل لحالات الطوارئ، يتمتع بالسلطات والمسؤولية الشاملة في هذا المجال؛ وأنه لا يوجد جهاز شامل يرى الصورة الكاملة في مجال الغذاء، سواء في الأوقات العادية أو في حالات الطوارئ. كما أن دولة إسرائيل لا تمتلك استراتيجية شاملة طويلة الأمد للأمن الغذائي. وفي غياب هيئة شاملة وتخطيط طويل الأمد، فإن كل وزارة حكومية مسؤولة عن أحد مجالات الأمن الغذائي تدير المجال الذي تقع عليه مسؤوليتها في الأحوال العادية وحالات الطوارئ وفقاً لرؤيتها وتقوم بما تراه مناسباً. ونتيجة لذلك، هناك نقص في بعض المنتجات المخزنة في مستودعات الطوارئ، ولا توجد رقابة كافية على المصانع الحيوية في مجال الأغذية، وهذه المصانع غير مجهزة كما ينبغي لحالات الطوارئ. تفتقر وزارتا الاقتصاد والزراعة إلى أدوات الإنفاذ أو التشجيع التي تضمن سد الثغرات، ومن الواضح أنه لا توجد صورة واضحة عن مدى استعداد المصانع لحالات الطوارئ تسمح بوضع خطة لسد الثغرات. كما أن قطاع الزراعة الإسرائيلي، الذي يشكل أساس ضمان الأمن الغذائي، يعاني من ركود، وحجم الإنتاج المحلي في انخفاض، وذلك بسبب سياسة الحكومة التي تشجع هذا القطاع من خلال دعم غير مباشر يؤدي إلى نشوء عيوب وإخفاقات.

إلى أن يتم وضع تشريع في مجال الاستعداد للطوارئ في الجبهة الداخلية، يوصى أن يقوم كل من مجلس الأمن القومي وسلطة الطوارئ الوطنية، ووزارة الزراعة، ووزارة الاقتصاد، ووزارة الصحة، ووزارة المالية، بالتعاون فوراً من أجل توحيد وتخطيط سياسة الغذاء في دولة إسرائيل في الأوقات العادية وفي حالات الطوارئ، وأن تتخذ الخطوات اللازمة لضمان توفير إمدادات غذائية منتظمة في حالات الطوارئ. كما يتعين عليهم العمل على إعداد مختلف الهيئات المعنية بمجال الغذاء في حالات الطوارئ، وتحديد الثغرات والعمل على سدها.

فحص المتابعة هو أداة مهمة لتعزيز تأثير عمل مراقب الدولة، ولحث الجهة الخاضعة للرقابة على تصحيح أوجه القصور التي أشارت إليها أعمال الرقابة ومنع تكرارها. يتضمن هذا التقرير فحوصات متابعة حول موضوع **تطوير المواصلات العامة في متروبولين حيفا**.

يشمل هذا التقرير أيضاً نتائج أعمال الرقابة المتعلقة **بجودة التعليم في مؤسسات التعليم العالي**.



في الختام، أود أن أشكر موظفي مكتب مراقب الدولة، من قسم الرقابة على الاقتصاد والبنى التحتية الوطنية ومن قسم الرقابة على شؤون المجتمع والرفاهية وللموظفين في المكتب الرئيسي، على عملهم الدؤوب في إجراء عمليات الفحص والرقابة بشكل شامل ومهني ونزيه، وعلى نشر تقارير رقابة واضحة وفعالة ومفيدة.

لم يرغب عن بالي أن الهيئات التي خضعت للرقابة تقوم بأعمال حيوية تم التعبير عن أهمها في فصول تقرير الرقابة كما يتطلب قانون مراقب الدولة. إلى جانب ذلك، من واجب هذه الهيئات تصحيح العيوب المذكورة في هذا التقرير من أجل تحسين نشاطها وتحسين الخدمة المقدمة للجمهور في إسرائيل.

سنواصل الدعاء والتمني بانتصار الجيش الإسرائيلي وجهاز الأمن، وعودة المختطفين إلى ديارهم، وشفاء الجرحى، ولأيام هادئة وطبيعية.

متياهو انجلמן

مراقب الدولة
ومفوض شكاوى الجمهور

أورشليم القدس، تشرين أول 2025

דוח מבקר המדינה | תשרי התשפ"ו | אוקטובר
2025



פרק ראשון

נושאים מערכתיים

דוח מבקר המדינה | תשרי התשפ"ו | אוקטובר
2025



נושאים מערכתיים

הבטחת צורכי המזון של מדינת ישראל בחירום



הבטחת צורכי המזון של מדינת ישראל בחירום

רקע

"ביטחון מזון" הוא מצב שבו לכל האנשים, בכל זמן, יש נגישות סבירה, פיזית וכלכלית, לכמות מספקת של מזון בריא ומזין, אשר מתאים להעדפותיהם ולצורכיהם התזונתיים והתרבותיים ומאפשר חיים פעילים ובריאים¹. הבטחת אספקת מזון נכונה לעיתות שגרה והיא קריטית בעיתות חירום כיוון שאספקת מזון סדירה היא מרכיב מכריע ביכולת השרידות של אנשים בשלבים הראשונים של מצב החירום. בעת חירום אספקת מזון מספק ומאוזן היא אתגר משמעותי. ישראל כ"מדינת אי", במובן של יכולת מצומצמת להישען על מדינות שכנות, מחויבת לדאוג לקיום של מלאי מזון מספק לתקופות ארוכות².

אספקת מזון בחירום יכולה להגיע מכמה מקורות: שמירת מלאי לאומי של מזון לצורך הבטחת אספקתו הרציפה לציבור, הבטחת יכולת יבוא, יצור ושינוע של מזון וכן תוצרת חקלאית טרייה ומוצרי מזון מתוצרת מקומית. הבטחת הרציפות התפקודית לאורך כל שרשרת אספקת המזון³ חיונית, והיא המפתח להבטחת גישה למזון.

האחריות לתיאום אספקת מוצרי המזון לסוגיו בשעת חירום נחלקת בין גופים ממשלתיים שונים. המרכזיים שבהם הם רשות החירום הלאומית במשרד הביטחון (רח"ל) - המשמשת גוף מטה ליד שר הביטחון, שמטרתו לסייע בידיו לממש את אחריות העל לטיפול בעורף במצבי חירום, באמצעות תכנון, תיאום, הנחיה, הכוונה ובקרה של הגופים העוסקים במוכנות והכנת המרחב האזרחי למצבי חירום; משרד הבריאות - שאחראי לקביעת המינון והאיכות של סל מוצרי המזון החיוניים לחירום; הרשות העליונה למזון במשרד הכלכלה והתעשייה (משרד הכלכלה) - הנשאת באחריות לתיאום אספקת מוצרי מזון יבש וטרי שמשרד הבריאות הגדיר כמזון חיוני מהיצרן, היבואן או המלאי האסטרטגי ועד למדפי רשתות השיווק והמרכולים; משרד החקלאות וביטחון המזון (משרד החקלאות) - שאחראי לתפקוד שרשרת האספקה של מוצרי המזון הטריים במשק ולאספקת חומרי גלם לתעשיית המזון.

ביום שמחת תורה התשפ"ד, שבעה באוקטובר 2023, תקף ארגון הטרור חמאס את מדינת ישראל באמצעות ירי של אלפי טילים וחדירה של אלפי מחבלים לבסיסי צה"ל, לערים וליישובים בנגב. מלחמת חרבות ברזל (להלן גם - המלחמה), שפרצה בעקבות מתקפת הטרור, מתאפיינת בירי של אלפי רקטות לעבר יישובי ישראל, בחשש מעימות רב-זירתי ובמשך ארוך לעומת מלחמות

1 הגדרת ארגון המזון והחקלאות של האו"ם, דוח פסגת המזון העולמית, רומא, 1996.

2 בהתאם לתרחישי הייחוס שנקבעו.

3 החל בשלב היבוא או הייצור של חומרי הגלם הבסיסיים, דרך ייצור המזון, העברתו לרשתות ואספקתו לצרכנים, וכן צריכה ישירה של תוצרת חקלאית טרייה באמצעות יבוא או הפקה של תוצרת חקלאית מקומית, שינועה והפצתה לצרכנים.



ישראל האחרונות. מתקפת הטרור של השבעה באוקטובר השפיעה עמוקות על כלכלת מדינת ישראל - בפרט בחודשים הראשונים שלה, והם השפיעו גם על חיי היומיום של אזרחי המדינה. הפגיעה בעורף במהלך המלחמה והתמשכותה מחייבים היערכות מתאימה של גורמי הממשלה לספק שירותים שיאפשרו את הרציפות התפקודית של המשק ויביאו למזעור השפעות המלחמה על הציבור.

נתוני מפתח

3 מתוך 6 ספקי המזון הגדולים נשלטים בידי תאגידים בבעלות זרה, בלי שנבחנה השפעת הדבר על ביטחון המזון ועל הביטחון הלאומי של מדינת ישראל	93% מהדגנים שנצרכו בישראל בשנת 2022, היו מיובאים. בשנת 2020 97% מהדגנים שנצרכו בישראל היו מיובאים. ישראל הייתה ממוקמת במקום 149 מתוך 169 מדינות בדירוג התלות ביבוא דגנים בשנת 2020	-1.3% שיעור השינוי בפריץ ענף החקלאות בין השנים 2011 - 2021, השיעור הנמוך מבין מדינות ה-OECD, למעט קוסטה- ריקה	16% שיעור הגידול באספקת המזון המבוססת על יבוא בשנת 2021 לעומת 2011. זאת לעומת גידול של 1.5% באספקת המזון מייצור מקומי באותה התקופה. דבר המעיד על הגדלת התלות בייבוא מזון
100,000 דונם היקף השטחים החקלאיים בהם אותרו נזקים כתוצאה ממלחמת חרבות ברזל, נכון ליולי 2024, כ-8.5% מסך השטחים החקלאיים במדינת ישראל	-50% 100% הפער בין הכמות הנדרשת במרכיבים השונים של המספוא לבין הכמות הנדרשת לפי תרחיש הייחוס	כ-23% שיעור המפעלים החיוניים בתחום המזון שמוכנים לחירום באופן חלקי בלבד בתחום כוח האדם. כ-12.3% מהמפעלים החיוניים אין מיגון תקני	מחסור ב-3 מוצרים חיוניים כמותם של 3 מוצרים חיוניים במחסני החירום הלאומיים שבאחריות משרד הכלכלה נמוכה מהכמות הנדרשת על פי תרחיש הייחוס. מחסור שנע ביולי 2024 בין 12.2% ל-56.8% במוצרים השונים



פעולות הביקורת

בחדשים ינואר עד אוקטובר 2024 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות והמוכנות של גופי הממשלה השונים להבטחת אספקת מזון בשעת חירום. הביקורת נעשתה ברשות החירום הלאומית, במשרד הכלכלה, במשרד החקלאות, במשרד הבריאות וברשות הספנות (רספ"ן). בדיקות השלמה נעשו במשרד העבודה, באגף התקציבים ובאגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר ובמטה לביטחון לאומי (המל"ל). סיורים נערכו בכמה מפעלים חיוניים, במחסני חירום וב"סניף ברזל" שבאחריות משרדי הכלכלה והחקלאות.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



ביזור האחריות הממשלתית על ביטחון המזון במדינת ישראל - במדינת ישראל האחריות והסמכות בתחום המזון בשגרה מפוזרות בין מספר רב של גופים, בהם משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד הבריאות ועוד, ולעניין היערכות לחירום פועלת בנוסף לגופים אלה גם רח"ל. בניגוד למדינות אחרות כמו יפן, סינגפור, שווייץ, ובריטניה, אשר חוקקו חוקים ומינו גוף מתכלל לטיפול בנושא המזון, תחום המזון בישראל, שהוא גם יעד לאומי בהיערכות העורף לחירום, אינו מוסדר ולא קיימת מסגרת ממשלתית מתכללת האמונה עליו ובעלת סמכויות להבטחת היערכותו. כפועל יוצא מכך, כל משרד ממשלתי העוסק במזון מנהל את ההיערכות לשעת חירום בתחום עליו הוא אחראי באופן עצמאי, ולעיתים ללא תיאום עם המשרדים האחרים. בהיעדר גוף מתכלל האמון על היערכות העורף ובעל סמכויות אכיפה של הנחיותיו, ובהיעדר גוף מתכלל בשגרה ובחירום להבטחת ביטחון המזון, קיים חשש כי ההיערכות הפרטנית של כל גוף בתחום ביטחון המזון תיתן מענה חלקי בלבד ובלתי מתואם, וכפועל יוצא מכך לא יהיה מענה הולם לצורכי המשק בעת חירום, והדבר אף יוביל לניצול לא יעיל של משאבים.



היעדר אסטרטגיה לביטחון מזון - בניגוד למדינות רבות בעולם כגון אירלנד, טיוואן, איחוד האמירויות ושווייץ אשר גיבשו מדיניות בתחום המזון, הכינו תוכניות ופעלו לבניית אסטרטגיה ארוכת טווח בנושא ביטחון המזון, ובניגוד להמלצת הוועדה להיערכות מערכת המזון לשינוי האקלים, מדינת ישראל והגופים האמונים מטעמה על תחום המזון, בהם משרד הכלכלה, משרד החקלאות, ומשרד הבריאות טרם גיבשו תכנית אסטרטגית לביטחון מזון. תכנית שכזו הכרחית נוכח המאפיינים של מדינת ישראל ובכלל זה היותה "מדינת אי", המתמודדת עם איומים ביטחוניים וגיאופוליטיים משמעותיים, צפיפות ומיעוט שטחים חקלאיים, שיעור גידול אוכלוסייה מהגבוהים בעולם ומיקומה בנקודה פגיעה מבחינת שינויי אקלים.





גיבוש תוכנית אסטרטגית לביטחון מזון על ידי משרד החקלאות במהלך מלחמת

חרבות ברזל - בעיקרי תוכנית העבודה של הממשלה לשנת 2022 קבע משרד החקלאות יעד של פיתוח תפיסת ביטחון המזון של מדינת ישראל, שיושם באמצעות גיבוש מסמך מדיניות בעניין ביטחון מזון עד דצמבר 2022, אולם יעד זה לא הושג. היעד הופיע גם בתוכנית העבודה של הממשלה לשנת 2023, שבה קבע משרד החקלאות בין המטרות והיעדים שלו את "פיתוח תפיסת ביטחון המזון הבריאה של מדינת ישראל". לשם כך קבע המשרד כי הוא יגבש עד דצמבר 2023 תוכנית למדיניות ביטחון מזון בישראל. במרץ 2024 פרסם משרד החקלאות כי שר החקלאות מתכוון להגיש "בימים הקרובים" הצעה להצבעה בממשלה בנושא תוכנית לאומית בנושא ביטחון המזון בהובלת משרד החקלאות ובשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים, שתגובש ותובא לאישור הממשלה בתוך 180 יום. אולם גם במועד זה המשרד לא עמד, והכנת תוכנית טרם הושלמה גם לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל.

מחסור במוצרים חיוניים המוחזקים במלאי החירום של משרד הכלכלה - על פי נוהל

משותף של רח"ל ומשרד הכלכלה משנת 2020 ("קונטרס המזון"), המזון שיש לספק לאוכלוסייה בשעת חירום כולל מוצרים הנמצאים באחריות משרד החקלאות - בשר טרי, דגים טריים, ביצים, ירקות ופירות - וכן מוצרי מזון מוכנים וארוזים כגון אורז, סוכר, מזון לתינוקות ולחם הנמצאים בתחום אחריותה של רשות המזון במשרד הכלכלה. בביקורת עלה כי מתוך עשרת המוצרים החיוניים שבאחריות משרד הכלכלה, לגבי שני מוצרים לא נכרתו הסכמי התקשרות מול הזכיינים בהיקפים הנדרשים בהתאם לתרחיש הייחוס, ונכון ליולי 2024 קיים מחסור בהתקשרויות בשני מוצרים חיוניים אלה בהיקף של 12.2%-ו-44%, לעומת הנדרש על פי תרחיש הייחוס. עוד נמצא כי במוצר חיוני נוסף כמות המלאי הקיימת במחסנים נמוכה מהכמות שנקבעה, והלכה למעשה נכון ליולי 2024 קיים מחסור במוצר זה בהיקף של כ-15.9%. בחלוף עשרה חודשים מעדכון התרחיש, ונוכח תקופת החירום והאפשרות להחמרתה, ניתן היה לצפות שהפערים במוצרים החיוניים יסגרו, אולם המחסור במוצרים המתוארים אינו זניח. מחסור במוצרים חיוניים הוא חמור, ובעת חירום יכול להביא לפגיעה בתפקודם של התושבים ושל המשק. השלמת פערים אלו היא בעלת דחיפות גבוהה לאור הפוטנציאל להימשכות מלחמת חרבות ברזל והאפשרות להתרחבותה.

גיבוש צורכי המזון של האוכלוסייה בחירום

- משרד הכלכלה לא קבע מהם מקורות האספקה של כל המוצרים הנדרשים שבאחריותו ומהן הכמויות הנדרשות בהתאם לקצב התפתחות האוכלוסייה ולכמות המומלצת של מוצרים אלו לנפש. למעט מספר מוצרים שמלאים שלהם מאוחסנים במחסני החירום, מדינת ישראל נשענת על מלאי תפעולי הנמצא במשק, אך מלאי זה אינו מנוהל - לא הוגדרו הכמויות שנדרש שיהיו במשק בכל רגע נתון, ומשרדי הכלכלה והחקלאות אינם מנהלים מעקב שוטף אחר כמות המלאי התפעולי שקיים במשק מכל מוצר ומוצר.

- בניגוד לנהלים שקבעה רח"ל, הלכה למעשה למשרד הכלכלה ולמשרד החקלאות יש תמונת מצב מעודכנת של מלאי החירום הקיים במחסני החירום בלבד, ואין להם תמונת מצב כוללת של מלאי המזון התפעולי של המוצרים החיוניים במשק, אף על פי שאספקתם לציבור נשענת על מלאי תפעולי זה. בהיעדר נתונים קשה לאתר פערים



בין הביקוש למוצרי מזון וחומרי גלם לבין ההיצע שלהם במשק ובהתאם לפעול להשלמתם.

פריסה גיאוגרפית מוגבלת של מוצרים חיוניים המאוחסנים במחסני החירום -



ארבעה מוצרים מתוך עשרת המוצרים הנכללים במחסני החירום שבאחריות משרד הכלכלה ממוקמים באזור גיאוגרפי אחד, וארבעה מוצרים נוספים מאוחסנים בשני אזורים בלבד. כל היתר מפוזרים בשלושה אזורים. משמעות הדבר היא כי הפריסה הגיאוגרפית של המחסנים אינה מיטבית, והדבר מעלה את הסיכון לכך שבמקרה של שיבושים ביכולות השינוע וההובלה לא יהיה ניתן לספק את המוצרים, או שלא יהיה ניתן לספקם באופן סדיר, לאזורים הגיאוגרפים השונים.

הפיקוח על מלאי החיטה ומפגעים בחיטה המאוחסנת במחסני החירום שבאחריות



משרד החקלאות - מדוחות ביקורת שערך משרד החקלאות בעשרה אתרי אחסון בתקופה שבין ינואר 2023 ואוגוסט 2024. עלה כי למעט אתר אחד שבו צוינו לטובה רמת הניקיון הגבוהה וטיפולי ההדברה שמתבצעים כנדרש, בכל יתר האתרים שבהם נערכו ביקורות - חלק מהמחסנים שבהם מאוחסנת חיטה לא עמדה בתנאים הנדרשים. בין היתר היה חלק מן החיטה נגוע בחרקים, בעש ובפסולת יונים; חלקה הוחזק בטמפרטורה חמה ולפיכך נמצא כ"מעופש"; וחלקה היה נגוע באבק. עוד עלה כי על אף שכמות החיטה המצויה במחסני החירום עומדת בכמות הנדרשת לחירום, למשרד החקלאות אין למעשה תמונת מצב של ההיקף והכמות של החיטה הפגומה במחסנים. כפועל יוצא מכך, משרד החקלאות נסמך על מלאי חיטה שאומנם קיים במחסנים אך אינו שמיש בטווח הזמן המיידית ואינו יכול לשמש מקור לאספקה לציבור בעיתות חירום. היקף תופעה זו אינו ידוע ורמת המוכנות של המשק לאספקת חיטה בחירום לוקה בחסר.

מחסור במספוא במחסני החירום -



מקור לאספקת צורכי המזון של תושבי מדינת ישראל, נמצא כי עוד בטרם פרוץ מלחמת חרבות ברזל היה קיים פער ניכר של כ- 50% בין היקף מלאי המספוא במחסנים למלאי הנדרש בהתאם לתרחיש הייחוס. פער זה הלך והעמיק לאחר עדכון תרחיש הייחוס של רח"ל בעקבות מלחמת חרבות ברזל, כך שנדרש להגדיל את הכמויות הקיימות בשיעור גבוה ביותר - 300%, כדי להשיג את הכמות הנדרשת. כמו כן, המלאי אינו כולל מרכיבים חיוניים שבלעדיהם לא ניתן להשתמש במספוא, כגון שמנים נוזליים ומוצקים וויטמינים הדרושים לשמירה על בריאות בעלי החיים.

הבטחת יבוא מוצרי מזון וחומרי גלם



- בשנת 2021 הייתה אספקת המזון שמקורה ביבוא (4,570 אלף טונות) גבוהה בכ-16% מזו שבשנת 2011 (3,955 אלף טונות). לעומת זאת, באותה תקופה גדלה אספקת המזון מייצור מקומי בכ-1.5% בלבד (מ-6,038 אלף טונות ל-6,129 אלף טונות). משרדי הכלכלה והחקלאות לא ערכו סקר סיכונים מקיף לבחינת השפעות התלות ביבוא מזון, בייחוד של מוצרים חיוניים. סקר סיכונים כאמור היה מסייע בזיהוי מוצרים חיוניים שראוי לקבוע לגביהם יעדים לייצור מקומי, בדומה למדינות אחרות בעולם, כדי להבטיח את קיומם בעת חירום. בכלל זה, משרד החקלאות לא בחן מה הם מקורות האספקה של המוצרים השונים שבאחריות, מה הן כמויות האספקה המגיעות מכל



מדינה ועוד. משרדי הכלכלה והחקלאות גם לא הכינו תוכניות עבודה ולא גיבשו פתרונות שיצמצמו את הסיכונים הכרוכים בתלות במדינות זרות.

• נמצא כי עצמאות המזון של ישראל בתחומים עוף והודו, חלב ומוצריו וגידולים של תפוחי אדמה, ירקות ופירות היא יחסית גבוהה, כלומר מרבית הצריכה של מוצרים אלה מבוססת על תוצרת מקומית, ואחוזים בודדים מקורם ביבוא, ולעומת זאת העצמאות בתחומי הקטניות, השמנים והשומנים, הדגים והסוכר היא יחסית נמוכה, ומדינת ישראל מסתמכת בעיקר על יבוא של מוצרים אלה. מידת התלות של ישראל ביבוא של דגנים ומוצריהם גבוהה במידה ניכרת מזו של מדינות אחרות כגון ארה"ב, יוון, איטליה, ספרד וצרפת. כאשר מעל ל-97% מהדגנים הנצרכים בישראל מיובאים. על פי נתוני ה-FAO⁵, רק 29 מדינות (17% ממדינות העולם) תלויות באופן קיצוני כל כך ביבוא דגנים. ישראל ממוקמת במקום 149 מתוך 169 בדירוג התלות ביבוא דגנים. בנוסף נמצא כי ייבוא החיטה מקורו בעיקר בשלוש מדינות רוסיה, אוקראינה ורומניה, שחלקן מצויות באזור שבו קיימת אי יציבות. משמעות הדבר, שיבוא רציף של חיטה עלול להיות בסיכון.

היחלשות ענף החקלאות - ענף החקלאות נמצא במגמת היחלשות מאז תחילת העשור הקודם. היחלשות ענף החקלאות באה לידי ביטוי בירידה בפריון (ירידה שנתית ממוצעת של 1.3% בשנים 2011 - 2020), בקיפאון בייצור המקומי (עליה של 0.96% בין השנים 2015 - 2021 בלבד) על אף הגידול באוכלוסייה ובהגדלת היבוא של תוצרת טרייה. היחלשות ענף החקלאות פוגעת בביטחון המזון של מדינת ישראל שכן היא מגדילה את התלות בייבוא של תוצרת חקלאית - החשוף לסיכונים.

שיעור גבוה של תמיכות עקיפות בענף החקלאות - מתחילת שנות ה-2000 ועד שנת 2007 הלך וירד היקף התמיכות בענף החקלאות (בכ-75%, מכ-2.17 מיליארד דולר לכ-550 מיליון דולר); כמו גם שיעורן של התמיכות העקיפות מכלל התמיכות. בתקופה זו ההיקף הכספי של התמיכות הישירות, שיכולות לשמש כלי מרכזי ליעול הענף, ירד אף הוא. אולם משנת 2008 היקף התמיכות לענף החקלאות גדל כמו גם שיעור התמיכות העקיפות מסך כל התמיכות לענף, ואלה הגיעו ל-89% מסך התמיכות בשנת 2022, לעומת 44% בממוצע במדינות ה-OECD. היקף התמיכות הישירות בתקופה זו נותר נמוך ביחס לרמה הממוצעת בשנים 2007-2000. הצעדים שנקטה הממשלה החל במרץ 2022 למעבר לצמצום התמיכות העקיפות בענף החקלאות לא לוו בהגדלה של התמיכות הישירות אשר עשויות להגדיל את כדאיות הייצור החקלאי המקומי, לשפר את היעילות בענף החקלאות המקומית ולהגביר את כושר התחרותיות של ענף זה מול היבוא. בכך, הצעדים שנקטו הובילו לתוצאה הפוכה מהמיוחל, כפי שבא לידי ביטוי בהאצת מגמת הירידה בייצור המקומי בשנתיים האחרונות והעלייה ביבוא. כל אלו הביאו בסופו של דבר לכך שעל אף הגברת היבוא, מחירי התוצרת החקלאית לא ירדו.

5 Food and Agriculture Organization of the United Nations. הארגון מפרסם מאז שנת 2000 חבילת מדדים לביטחון מזון - Suite of Food Security Indicators - ב-200 מדינות ובהן ישראל.



רציפות תפקודית של תעשיית המזון בחירום

נמצא כי אף על פי שהחלטת ממשלה 1716 משנת 1986 והחלטת ממשלה 2017 משנת 2016 הסמיכו משרדי ממשלה ורשויות שונות בהם רח"ל, משרד הכלכלה ומשרד החקלאות להכין את המשק לחירום בתחומים שעליהם הם מופקדים לרבות בתחום המזון, אין בידיהם כלי אכיפה בעניין או יכולת לתת תמריצים מספיקים. על אף הערות דוחות מבקר המדינה⁶ והצעות שהועלו בעשור הקודם לאסדרת תחום המוכנות לחירום, התחום טרם אוסדר כהלכה. בהיעדר אסדרה חוקית מתאימה בנושא מוכנות המשק, או למצער בנושא היערכות המפעלים החיוניים, לשעת חירום, הכוללת כלים להבטחת היערכות מתאימה, הדבר תלוי ברצונם וביכולתם של המפעלים החיוניים לקיים את ההנחיות הניתנות להם.

אף שהחלטות הממשלה הסמיכו את משרדי הממשלה להכין את המשק בנושאים שבאחריותם לשעת חירום, בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי משרד הכלכלה ומשרד החקלאות, האמונים על תחום המזון בחירום, נסמכים על פעילות מפעלים חיוניים שאין ברשותם כלל אמצעים הדרושים לפעילותם התקינה בשעת חירום. עוד נמצא כי חלק מהמפעלים אושרו כמפעלים חיוניים בלי שהיו להם מלוא המשאבים הנדרשים להפעלתם בתרחיש חירום. בהיעדר מנגנון המחייב או מעודד את המפעלים החיוניים לעמוד בתנאים הנדרשים להפעלתם בשעת חירום, לא ניתן להבטיח את מוכנותם של המפעלים החיוניים לחירום ובהתאם את קבלת השירותים או המוצרים מהם בעיתות חירום. יתרה מכך, אישור מפעל כחיוני או כמפעל למתן שירותים קיומיים⁷ מאפשר למשרד העבודה להוציא צווי קריאה לשירות עבודה לעובדי המפעל בעת חירום, לרתק ציוד ועוד. זאת, מבלי שיש ודאות כי המפעל יוכל לעבוד ולספק את התפוקות בעת חירום, דבר אשר עשוי להביא לבזבז משאבים בעת חירום.

פיקוח על רציפות תפקודית של מפעלים חיוניים שבאחריות משרד החקלאות - על אף אחריותו של משרד החקלאות להכנת המפעלים החיוניים בענף החקלאות לחירום מטה משרד החקלאות לא עוקב אחר ביצוע הביקורות במפעלים החיוניים על ידי המחוזות, אין למשרד החקלאות תמונת מצב מעודכנת ומלאה באשר לתדירות ביצוע הביקורות ולתוצאות הביקורות המבוצעות במחוזות. למשרד החקלאות גם אין נתונים על תשומות בסיסיות הנדרשות לחירום בחלק גדול מהמפעלים החיוניים שנבדקו על ידו, לכ- 13% - 21% מהמפעלים שנבדקו אין גנרציה, איגום מים, תיק חירום ורשימת ספקים. כפועל יוצא מכך, למשרד החקלאות אין מיפוי של מוכנות המפעלים החיוניים ברמה המצרפית, המאפשר לזהות פערים ובעיות שורש במוכנות המפעלים החיוניים, ולגבש בהתאם פתרונות לפערים

6 ראו למשל מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד** (2021), "ההיערכות לשיטפונות וההגנה מפניהם"; וכן **קובץ דוחות ביקורת בנושא ההיערכות והמוכנות לשעת חירום** (2015), "ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף".

7 על פי הסדר בחוק שירות עבודה בשעת-חירום, התשכ"ז-1967, שר העבודה מוסמך לאשר בצו "מפעל למתן שירותים קיומיים", לצורך מצב מיוחד בעורף או אירוע חירום אחר. שירות קיומי הוא אחד אלה: אספקת מים, מזון, חשמל, שירותי בריאות ואשפוז, שירותי תברואה ושירותי תקשורת ודואר; שירות שיש לספקו לשם מניעת פגיעה חמורה באוכלוסייה או בשטח שעליו חלה הכרזה על מצב מיוחד בעורף או על אירוע חירום אחר; שירות שלדעת השר הוא חיוני לקיום או לטיפול באוכלוסייה או שהפסקתו עלולה, בנסיבות העניין, לגרום לפגיעה רבה בכלכלה המשפיעה על המשק כולו.



אלה ככל שהם קיימים. גם לגבי מפעלים שכן בוצעו בהן ביקורות נמצאו פערים משמעותיים בתשומות הבסיסיות הקיימות.

פיקוח על המפעלים החיוניים - הפיקוח של הרשויות הייעודיות על המפעלים החיוניים בתחום המזון לוקה בחסר, הרשויות הייעודיות (משרד העבודה⁸, משרד הכלכלה ומשרד החקלאות) אינן מבצעות את הביקורות בתדירות הנדרשת, או כאשר מתגלים פערים הן אינן עומדות על כך שאלה יתוקנו. הרשויות הייעודיות לא ערכו ביקורות בכלל המפעלים החיוניים ותמונת המצב שבידיהן היא חלקית בלבד, ורח"ל מצידה לא ביצעה ביקורות באופן תדיר ברשויות הייעודיות, כך שגם הפיקוח של רח"ל על הרשויות הייעודיות לוקה בחסר, ואין לה תמונת מצב כוללת לגבי מוכנות המפעלים החיוניים לחירום. הלכה למעשה עולה תמונת מצב מדאיגה של מוכנותם של המפעלים החיוניים לחירום. אי-עמידה בתנאים הנדרשים להמשך הרציפות התפקודית, אי-קיום של תשומות נדרשות ואי-הקפדה על מילוי תקני כוח אדם, קיום מרחבים מוגנים וכד' לא יאפשרו את פעילותם של המפעלים החיוניים במצב חירום.

הכנת האוכלוסייה לעיתות חירום - על אף יעדי השירות שקבעה רח"ל, ולפיהם העברת מידע חיוני, הסברה והנחיה של הציבור הם בין היעדים להבטחת הרציפות התפקודית של המשק בשעת חירום ולשיפור היכולת להתמודד עם מצבי חירום, לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל לא ניתנו הנחיות ולא נעשתה הסברה לאוכלוסייה לצורך היערכות להתממשות של אירועי חירום, והשפעתם הפוטנציאלית על הזמינות השוטפת של המזון. עוד נמצא כי משרד הבריאות הכין כבר ביולי 2022 מסמכים הכוללים הנחיות בדבר "סל מזון לציבור בקהילה לשעת חירום ולמצבים שאינם בשגרה". אולם מסמכים אלה לא פורסמו לציבור זאת אף על פי שפוטנציאל הסיכונים הוא גדול וכולל אירועים ביטחוניים, רעידות אדמה וכו' שעלולים להתממש בהתרעה קצרה או ללא התרעה כלל. משרד הבריאות לא העביר את ההנחיות אל פקע"ר, ומשכך גם פקע"ר לא פרסמן. גם ההנחיות המעודכנות של משרד הבריאות מאפריל 2024 לא פורסמו, לדברי משרד הבריאות, כדי לא לזרוע בהלה בציבור. הכנת הציבור בעוד מועד, קרי בעת שגרה, לאירועי חירום היא הכרחית ויכולה לסייע רבות לשיפור החוסן של הציבור, להגברת מוכנותו לאירוע החירום, לשמירה על הסדר הציבורי ולמניעת בהלה בקרב הציבור ולאפשר ויסות נכון וטוב יותר של מוצרי מזון לרשתות השיווק.



תוכנית "סניפי ברזל" - משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את יוזמת משרד הכלכלה, בשיתוף רח"ל ורשתות השיווק, להקמת תוכנית לאומית הכוללת מארג של 555 "סניפי ברזל"⁹ אשר מיועדים לתת שירות גם בעיתות לחימה קשה, וכן את הגדרת התנאים הנדרשים מאותם סניפים ואת עריכת הביקורות ויצירת תמונת המצב של קיום אותם התנאים.

8 יצוין כי משרד העבודה אחראי להבטחת רציפות הפעילות של המפעלים החיוניים בהיבט של כוח אדם, וגם בהיבט זה התגלו פערים, והפיקוח והמעקב של המשרד לא היו שלמים.

9 סניף של רשת שיווק, אשר יוכלו לפעול במצב חירום, בכפוף למדיניות פיקוד העורף.



עיקרי המלצות הביקורת

היעדר אסדרה חקיקתית בעניין מוכנות העורף לחירום והעדר גוף מתכלל לנושא החירום בכלל והמזון בפרט מחדדים את הצורך כי המטה לביטחון לאומי יערוך ביחד עם רח"ל עבודת מטה שבמסגרתה יבחן קביעת גורם מתכלל אשר יוקנו לו הסמכויות בתחום המזון בחירום ויציגו אותה לממשלה לצורך קבלת החלטות. מומלץ כי גוף זה יהיה בעל ראייה אסטרטגית אשר תאפשר לו לקבוע מדיניות ארוכת טווח להיערכות למצבי חירום בתחום המזון וסמכויות להביא ליישומה.

מומלץ כי משרד החקלאות, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, ובהם המל"ל, רח"ל, משרד הכלכלה, משרד הבריאות ומשרד האוצר, ובהתייעצות עם פקע"ר, יסיים את גיבוש התוכנית הלאומית לביטחון המזון ויפעל לאישורה בממשלה. מומלץ כי התוכנית תתבסס על ניתוח סיכונים, ותכלול קביעת יעדים לטווח הארוך. בין היתר, תגדיר התוכנית מוצרים בסיסיים שיעמדו בבסיס תפיסת ביטחון המזון, תמהיל רצוי של ייצור מקומי מול יבוא, ניתוח סיכונים לאספקה ותוכניות פעולה בתחומים השונים של חקלאות, תעשיית המזון ומלאי חירום של מוצרי מזון. לצד זאת מומלץ כי בעת מינוי גוף האמון על יישום התוכנית, יקבעו תקציבים ומקורות למימון התוכנית ויקבעו מדדים לבחינת העמידה בתוכנית והאפקטיביות שלה.

על משרד הכלכלה להשלים ללא דיחוי את המלאים החסרים במחסני החירום. על משרד החקלאות לוודא כי בכל זמן נתון החיטה מאוחסנת באופן ראוי ועומדת בדרישות האיכות ולפעול ללא דיחוי לשיפור איכותה או החלפתה במידת הצורך. כן מומלץ כי משרד החקלאות יודא בהקדם את השלמת מלאי המספוא במחסנים על כלל מרכיביו.

מומלץ כי משרד החקלאות ומשרד הכלכלה יבחנו במסגרת התוכנית האסטרטגית לביטחון המזון את הסיכונים הכרוכים בתלות הגבוהה של מדינת ישראל ביבוא, בעיקר של מוצרים שמשרד הבריאות מזהה כמוצרים חיוניים, ויגבשו צעדים למזעור הסיכונים הללו או השלכותיהם.

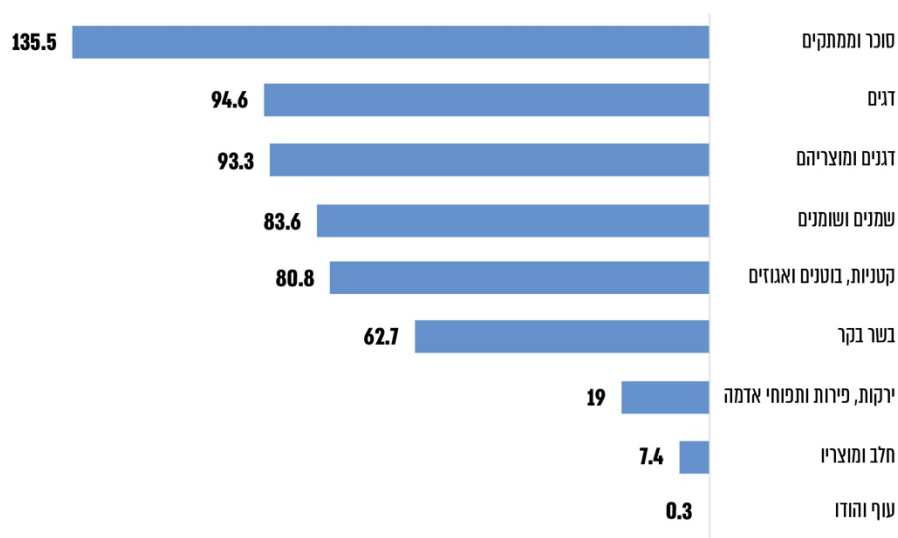
על משרד החקלאות בשיתוף עם משרד האוצר, כחלק מאסטרטגיה לביטחון מזון, להגדיר דרכים לחיזוק מעמדה של החקלאות ולשמירה על החקלאות כענף אסטרטגי שעליו נשען ביטחון המזון של מדינת ישראל, ואשר לו תועלות רבות בשמירה על קרקעות המדינה ובהגנה על גבולותיה, לצד תועלות נופיות, סביבתיות ואחרות. מומלץ כי משרד החקלאות יקבע יעדים לענף החקלאות, ובהתאם להם ובשיתוף משרד האוצר תיקבע אסטרטגיה שתביא לצמצום העיוותים, להגברת היעילות בענף ולשימורו כענף אסטרטגי בעל תפקיד משמעותי בשמירה על חוסנה של המדינה, בעיתות חירום כמו גם בעיתות שגרה.

על הרשויות הייעודיות במשרד הכלכלה ובמשרד החקלאות לפעול, בשיתוף פעולה עם רח"ל ומשרד העבודה, לגבש תמונת מצב מלאה, מפורטת ועדכנית של מוכנות המפעלים החיוניים למצבי חירום, לזהות את הפערים בהיערכותם, ולפעול לסגירתם בכלים העומדים לרשותם. מומלץ כי הרשויות הייעודיות, יכינו ביחד עם המפעלים תוכניות לסגירת הפערים כנדרש בנהלי רח"ל ויעמדו על יישום התוכניות הללו. נוכח קיומם של חסמים בשל היעדר סמכויות, חוסר בכלי אכיפה או בתמריצים מספיקים או בשל חסמים תקציביים ואחרים,



על הרשויות הייעודיות לפעול ביחד עם המל"ל ומשרד האוצר למציאת פתרונות לרבות על דרך חקיקה, כדי להבטיח את פעילותם של מפעלים אלה בעת חירום.

יחס התלות של מדינת ישראל ביבוא מוצרי מזון עיקריים, 2022



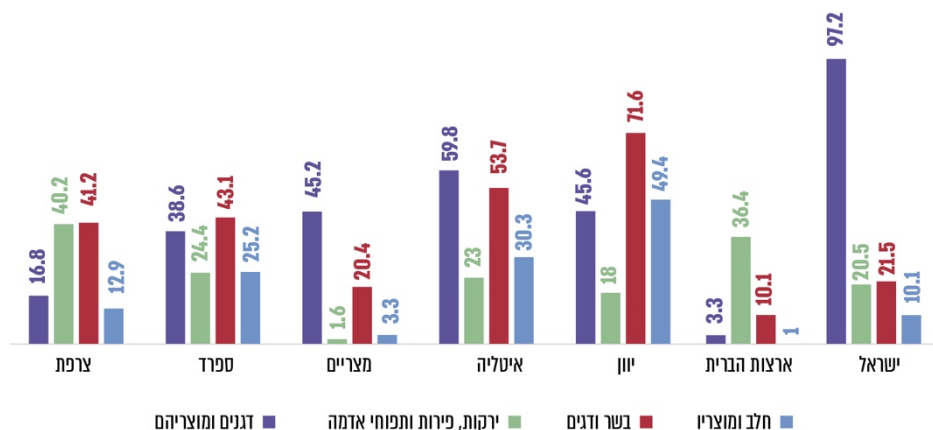
על פי נתוני הלמ"ס, הודעה לתקשורת, מאזן אספקת מזון לשנת 2022, מרץ 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* המדד מתאר את היחס בין הכמות המיובאת של מוצר מסוים לסך ההיצע של אותו מוצר (הכמות המיוצרת במדינה והכמות המיובאת בניכוי הכמות המיוצאת). אם מדד התלות ביבוא גבוה מ-100%, פירושו של דבר שהיצוא תלוי ביבוא. מקרים כאלה מתרחשים, בדרך כלל, אם מרכיב מסוים במצרך ליצוא מיובא. לדוגמה, יצוא הריבות תלוי ביבוא של סוכר גולמי המשמש לייצורן.

** נערכה הפרדה בין תפוחי אדמה לירקות בשל שוני בערכים התזונתיים.



יחס התלות ביבוא מוצרים נבחרים בישראל ובמדינות נבחרות, 2020



על פי נתוני הלמ"ס, מאזן אספקת המזון 1950 - 2021, מאי 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * המדד מתאר את היחס בין הכמות המיובאת של מוצר מסוים לסך ההיצע של אותו מוצר (הכמות המיוצרת במדינה והכמות המיובאת בניכוי הכמות המיוצאת).



סיכום

הבטחת אספקת מזון לטווח הארוך בשגרה ובעיתות חירום דורשת היערכות ותכנון מראש באמצעות גיבוש אסטרטגיה לניהול מזון ופעולות ליישומה בטרם יתממשו תרחישי הייחוס. הביקורת הנוכחית העלתה כי ממשלת ישראל לא נערכה כנדרש כדי להבטיח רציפות תפקודית באספקת מזון בעת חירום. כך, נמצא כי בישראל לא קיימת מסגרת ממשלתית מתכללת האמונה על היערכות מדינת ישראל לחירום, אשר בידיה סמכויות ואחריות כוללת לנושא, וכי אין גוף מתכלל שרואה את התמונה בתחום המזון בכללותה, הן בשגרה והן בעת חירום. ולמדינת ישראל אין אסטרטגיה כוללת ארוכת טווח לביטחון מזון. בהיעדר גוף מתכלל ותכנון ארוך טווח, הלכה למעשה כל משרד ממשלתי הנושא באחריות לתחום מתחומי ביטחון המזון מנהל את התחום עליו הוא אחראי בשגרה ובחירום בהתאם לראייתו ועושה כראות עיניו בתחום המוכנות לחירום. ובהתאם קיים מחסור בחלק מהמוצרים שמאוחסנים במחסני החירום, לא מתקיים פיקוח נאות על המפעלים החיוניים בתחום המזון, ואלו לא ערוכים כנדרש למצבי חירום. למשרדי הכלכלה והחקלאות חסרים כלי אכיפה או עידוד שיבטיחו את השלמת הפערים, וניכר כי אין תמונת מצב של מוכנות המפעלים לחירום שתאפשר לגבש תוכנית לסגירת הפערים. גם ענף החקלאות הישראלית, שהוא הבסיס להבטחת ביטחון המזון, נמצא בקיפאון, והיקף הייצור המקומי נמצא במגמת ירידה, זאת בין היתר לאור מדיניות ממשלתית המעודדת את הענף דרך תמיכות עקיפות שיוצרות עיוותים.

מומלץ כי עד לגיבוש חקיקה בתחום מוכנות העורף לחירום, המל"ל, רח"ל, משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד הבריאות ומשרד האוצר ישלבו ידיים, יפעלו לאלתר לתכלול ולתכנון של מדיניות המזון של מדינת ישראל בשגרה ובחירום וינקטו את הצעדים הדרושים להבטחת אספקה סדירה בחירום. עליהם לפעול להכנת הגופים השונים בתחום המזון לחירום, למפות את הפערים ולפעול לסגירתם.

דוח מבקר המדינה | תשרי התשפ"ו | אוקטובר
2025



פרק שני

משרדי ממשלה

דוח מבקר המדינה | תשרי התשפ"ו | אוקטובר
2025



רשות המיסים בישראל

מיסוי מקרקעין ותשתית המידע על נדל"ן בישראל



מיסוי מקרקעין ותשתית המידע על נדל"ן בישראל

רקע

בישראל קיימות 2.96 מיליון דירות ויחידות דיור למגורים, נכון ליולי 2024, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס). בעשור האחרון חלה עלייה משמעותית במחירי הדיור בישראל, הנובעת בין היתר משילוב בין מחסור בהיצע של דירות, סביבת הריבית בישראל משנת 2008 והשפעות של משברים כלכליים עולמיים. מדד מחיר הדירות עלה מינואר 2014 ועד דצמבר 2024 בכ-77.5%, ואילו מדד המחירים לצרכן עלה בתקופה זו בכ-15.3%.

גורמי הממשלה יכולים להשפיע על מחירי הדיור הן על ידי התערבות בצד ההיצע, הן על ידי התערבות בצד הביקוש. משנת 2008 חיפשה הממשלה פתרונות למשבר הדיור שהולך ומחריף עם השנים. לממשלה כלים מגוונים שיש בהם כדי להשפיע על מחירי הדיור, בין היתר מיסוי על עסקאות מקרקעין והגברת שקיפות העסקאות, ובכך לתרום לתחרותיות בשוק הנדל"ן.

רשות המיסים היא גורם חשוב בשוק זה. הרשות עורכת שומות לעסקאות הנדל"ן וגובה את המיסים¹ עבורן. הרשות קולטת ומתחזקת את קובץ עסקאות הנדל"ן, המכיל את פרטי עסקאות הנדל"ן ואת כרטסת מחירי הנדל"ן (שניהם יחד - קובץ הכרמ"ן). קובץ הכרמ"ן משמש את הגופים בממשלה לצורך חישוב מדד מחירי הדיור ולצורכי מחקר. הרשות מפרסמת באינטרנט (מרשתת) את מאגר מידע הנדל"ן, המאפשר לציבור לקבל מידע עדכני על עסקאות הנדל"ן במשק.

1 מס שבח המוטל על השבח במכירת זכות במקרקעין, ומס רכישה המוטל על הרוכש בעת רכישת זכות במקרקעין.



נתוני מפתח

44 השגות	903,858 דירות בבתים משותפים	18.5 מיליארדי ש"ח	60.5 מיליארדי ש"ח
שהטיפול בהן הסתיים לאחר מועד ההתיישנות	אינן מופיעות בקובץ הכרמ"ן, מבין 1,837,382 דירות בבתים משותפים הרשומות בטאבו. אי-שלמות קובץ הכרמ"ן יוצרת קושי בהסתמכות עליו לצורך מאגר נדל"ן	חובות למיסוי מקרקעין נכון ל-31.12.24, בהתאם לדוחות הכספיים של מדינת ישראל	סך ההכנסות ממיסוי מקרקעין בשנים 2021 - 2023 (מס שבח ומס רכישה), שהם 8.4% מסך ההכנסות ממיסים ישירים בשנים אלו
4,783 פניות של עובדים לבחינה מחדשת	1,192 בקשות לתיקוני שומה	256 עסקאות²	923 תיקוני שבח
בנושא שלילת מענק עבודה בשל מצבת נכסים נמצאו מוצדקות (כ-84% מסך הפניות בנושא זה)	טרם טופלו למרות שחלפה יותר משנה מיום הגשת הבקשה (נכון ל-12.1.25)	שבהן שודרה שומה לפי מיטב השפיטה לאחר חלוף מועד ההתיישנות. מדובר בפעולה שאינה בהתאם לחוק, ואם לא שודרה השומה העצמית של הנישום, יש בה לפגוע כלכלית בנישום ואף בזכויותיו	שטרם תוקנו במס הכנסה אף שחלפו מעל שבע שנים מיום תיקון השבח (נכון ל-16.2.25). התוצאה היא שהרשות לא תוכל לגבות יתרות חובה שנוצרו מתיקוני שומה, ואם מדובר בתיקוני שומה היוצרים יתרות זכות ייתכן כי ההחזר לא יוחזר לנישום

2 מבין 8,821 עסקאות שנבחנו על ידי צוות הביקורת וטופלו בתקופה שבין ינואר 2024 לינואר 2025.



פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2024 עד מרץ 2025 בדק משרד מבקר המדינה את תפקוד רשות המיסים, ובעיקר את מערך מיסוי המקרקעין, בכל הקשור למיסוי עסקאות מקרקעין. עוד בדק משרד מבקר המדינה את שלמותם ודיוקם של נתוני הנדל"ן ועסקאות המקרקעין המדווחים לרשות המיסים, המידע שמתפרסם לציבור והשימוש שנעשה במידע זה על ידי משרדי ממשלה נוספים. הביקורת נעשתה ברשות המיסים - במערך מיסוי מקרקעין וביחידת שירות עיבודים ממוכנים. בדיקות השלמה נעשו בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, במרכז מיפוי ישראל ובמערך הדיגיטל הלאומי.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



שער ראשון: טיפול בשומות בתחום המקרקעין

פעילות מיסוי מקרקעין - בשנים 2018 - 2020 סך ההכנסות ממיסוי מקרקעין היה בממוצע כ-11.37 מיליארדי ש"ח, כ-7% מסך ההכנסות ממסים ישירים שגבתה רשות המיסים. בשנים 2021 - 2022 עלה סך ההכנסות ממיסוי מקרקעין לכ-23 מיליארדי ש"ח בממוצע, כ-9% מסך ההכנסות ממסים ישירים שגבתה רשות המיסים, ואילו בשנת 2023 ירד סך ההכנסות ממיסוי מקרקעין ל-14.41 מיליארדי ש"ח, כ-6% מסך ההכנסות ממסים ישירים שגבתה רשות המיסים³. סך העסקאות שדווחו למשרדי מיסוי מקרקעין בשנת 2022 היה 1,178,005, בשנת 2023 היה 1,130,854, ובשנת 2024 היה 1,167,538. מרבית העסקאות דווחו במשרדי מיסוי מקרקעין חיפה, באר שבע, רחובות ומרכז (בסך הכול בממוצע שנתי כ-86,400 עסקאות, שהן בממוצע כ-54% מממוצע כלל העסקאות בשנה). נמצא כי אין אחדות בכמות השומות המטופלות בידי עובדי השומה במשרדי מיסוי מקרקעין האזוריים. קיימים משרדי מיסוי מקרקעין אזוריים שבהם קיים פער בין כמות העובדים היחסית לבין סך העסקאות המדווחות באופן יחסי, בהשוואה לכלל משרדי מיסוי המקרקעין האזוריים.



אומדן חובות למיסוי מקרקעין - בדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנים 2020 - 2024 יש פילוח של חובות מיסים בהתאם לסוג המס - למשל בדוחות הכספיים לשנת 2024 נכללו חובות למיסוי מקרקעין בסך 18.5 מיליארדי ש"ח; אך רואה החשבון המבקר הסתייג מכיוון שמערכות המידע של רשות המיסים אינן עונות, בחלק ממערכי המס, על מכלול הצרכים החשבונאיים, וקיים קושי בהפרדת הנתונים למרכיבים הנדרשים לצורך הצגה חשבונאית נאותה (כגון הרכב הנכסים, מועד התהוותם ורישום הפרשה לחובות מסופקים). גם לרשות המיסים אין מידע בדבר התפלגות החוב בין סוגי החובות השונים: מס רכוש, מס שבח ומס רכישה, ואין מידע בדבר גיוול של חובות אלו. כמו כן ישנם הפרשים בסך כ-



3 בין היתר בשל מתקפת הטרור שהתרחשה ב-7 באוקטובר 2023.



18.7, כ-18.8 וכ-18.4 מיליארדי ש"ח בשנים 2022, 2023 ו-2024, בהתאמה, בין החובות המוצגים בדוחות הכספיים לבין החובות שהוצגו על ידי מיסוי מקרקעין. ממצאים אלו מעלים קושי בגביית חובות או בהכרה בחובות אבודים או מסופקים. זאת ועוד, הממצאים מעלים תהייה אם החובות המוצגים בדוחות הכספיים מבוססים על נתונים נכונים.

מסגרת זמן לטיפול בתיקוני שומה - בחוק מיסוי מקרקעין לא הוגדר באופן פרטני משך זמן למענה על תיקוני השומה, ואין הנחיה או הוראה פנימית לזמן המוקצב לטיפול בבקשה. על אף מאמץ מצד הנהלת מיסוי מקרקעין לצמצם את כמויות הבקשות לתיקוני שומה שנבחנו על ידי צוות הביקורת⁴ שטרם טופלו בתקופה העולה על שנה, 73% מתיקוני השומה (4,850 מבין 6,602) מטופלים לאחר שעברה יותר משנה מיום הגשתם. כמו כן, ישנן בקשות לתיקוני שומה שהוגשו ב-2019 וטרם נענו. במהלך הביקורת נמצאו 1,192 בקשות לתיקוני שומה שטרם נענו אף שחלפה שנה מאז הוגשו. עוד נמצא כי לא קיימת אחידות בזמני הטיפול בתיקוני שומה בין המשרדים השונים, באופן היכול להצביע על הקצאת כוח אדם לא מיטבית למשרדי מיסוי מקרקעין. כ-84% מכלל הבקשות לתיקוני שומה שחלפו מעל שנתיים מהגשתן וטרם טופלו שייכות לשני משרדי מיסוי מקרקעין אזוריים: רחובות ומרכז. עיכוב במתן תשובה על בקשות לתיקוני שומה יוצר אי-ודאות אצל הנישומים, ועלול ליצור למדינה או לנישום הוצאה נוספת בגין הפרשי הצמדה וריבית במקרה של החזר או חוב בעקבות תיקון השומה.

סגירת תיקים לפני התיישנות - בהתאם לחוק מיסוי מקרקעין, המוכר זכות במקרקעין, הרוכש זכות במקרקעין או באיגוד מקרקעין או העושה פעולה באיגוד מקרקעין, ימסור הצהרה לרשות המיסים תוך 30 ימים מיום המכירה, הרכישה או עשיית הפעולה. לאחר קבלת ההצהרה, מפקחי מיסוי מקרקעין אמונים על עריכת שומת שבח להצהרה זו תוך שמונה חודשים מיום מסירתה. שומה כאמור יכולה להיות אישור השומה העצמית, או שומה לפי מיטב שפיטה אם קיימים טעמים סבירים להניח כי ההצהרה אינה נכונה. בהתאם לחוק מיסוי מקרקעין, יש לתת למוכר, לעושה הפעולה באיגוד מקרקעין או לרוכש הזדמנות סבירה להשמיע טענותיו בטרם תיעשה שומה לפי מיטב השפיטה. לאחר שמונה חודשים, אם לא נקבעה שומה אחרת על ידי מיסוי מקרקעין, השומה העצמית מאושרת. מייצגים במיסוי מקרקעין טענו בפני צוות הביקורת כי בחלק ממשרדי מיסוי מקרקעין ישנה תופעה של פנייה למייצגים לקיום דיוני שומה קרוב למועד התיישנות השומה, ללא הזדמנות אמיתית להשמיע טענות. להלן ממצאי הביקורת בנושא זה⁵:

● **אישור שומה עצמית -** מבין 18,297 עסקאות שנבחנו על ידי צוות הביקורת והטיפול בהן הסתיים בין ינואר 2024 לינואר 2025, 2,301 עסקאות (כ-13%) טופלו והשומה העצמית אושרה בחודש שלפני מועד התיישנות (כלומר, קרוב למועד ההתיישנות); ו-586 עסקאות (כ-3%) טופלו והשומה העצמית אושרה לאחר מועד ההתיישנות על פי החוק. עוד עולה כי 372 מהשומות העצמיות (63.5%) שאושרו לאחר התיישנות השומה שייכות לשלושה משרדי מיסוי מקרקעין אזוריים: תל אביב, ירושלים ורחובות, שסך השומות העצמיות שאושרו בהם הוא רק 32.3% מסך השומות העצמיות שאושרו בכלל משרדי מיסוי מקרקעין.

4 על סמך נתונים חלקיים שהתקבלו מרשות המיסים.

5 על סמך נתונים חלקיים שהתקבלו מרשות המיסים.



● **שומה לפי מיטב השפיטה -** מבין 8,821 עסקאות שטופלו בין ינואר 2024 לינואר 2025 ונבחנו על ידי צוות הביקורת, 2,403 עסקאות (כ-27%) טופלו ונקבעה שומה לפי מיטב השפיטה בחודש שלפני מועד ההתיישנות (כלומר, קרוב למועד ההתיישנות). כמו כן, 256 עסקאות (כ-3%) טופלו ונקבעה שומה לפי מיטב השפיטה לאחר מועד ההתיישנות כפי שנקבע בחוק. מדובר בפעולה שאינה בהתאם לחוק, ואם לא שודרה השומה העצמית של הנישום, יש בה לפגוע כלכלית בנישום ואף בזכויותיו. התפלגות השומות לפי מיטב שפיטה שנקבעו לאחר מועד ההתיישנות אינה אחידה: במשרדים האזוריים רחובות, טבריה, תל אביב וירושלים שיעור השומות לפי מיטב שפיטה שאושרו לאחר מועד ההתיישנות, מבין סך שומות אלה בארץ, (19.1%, 7%, 21.5% ו-13.7% בהתאמה) גבוה משיעור השומות לפי מיטב שפיטה במשרד מכלל שומות אלו (12.3%, 4%, 17% ו-9.1% בהתאמה). ואילו במשרדים האזוריים באר שבע, מרכז, חדרה ונצרת המצב הפוך (0.8%, 3.5%, 1.2% ו-2.3% לעומת 6.5%, 13.5%, 20.4%, 5.6% ו-4.6% בהתאמה).

● **השגה על שומה לפי מיטב השפיטה -** בחוק מיסוי מקרקעין נקבע כי אדם החולק על השומה שנקבעה לו רשאי להשיג על השומה תוך 30 ימים מיום שנמסרה לו הודעת השומה, ויש להמציא לנישום החלטה מנומקת בכתב בתוך שמונה חודשים מיום שמסר את הודעת ההשגה⁶. אם לא נתן המנהל החלטתו למשיג בתקופה האמורה, לרבות תקופה שהוארכה, יראו את ההשגה כאילו התקבלה. נמצא כי מבין 1,446 השגות שהוגשו בין ינואר 2024 לינואר 2025 ונבחנו על ידי צוות הביקורת, 841 השגות (כ-58%) טופלו ונקבעה החלטה בהשגה בחודש שלפני מועד ההתיישנות (כלומר, קרוב למועד ההתיישנות), דבר היכול להעיד על התחלה מאוחרת באופן יחסי של הטיפול בעסקה זו, ועל משך זמן קצר באופן יחסי שניתן לנישום להשמיע טענותיו. כמו כן, 42 השגות (כ-3%) טופלו ונקבעה החלטה בהן לאחר שחלף מועד ההתיישנות, ו-4 מהן אף טופלו לאחר שחלפה שנה מיום הגשת ההשגה.

📌 **תיקוני שומת מס הכנסה בעקבות שינויים בשומת מס שבח -** נמצא כי קיימים 1,456 תיקוני שבח שתוקנו במיסוי מקרקעין וטרם בוצע תיקון השומה לגביהם במס הכנסה אף שחלפו מעל שלוש שנים ממועד התיקון במס שבח. מבין אלה, ב-533 תיקוני שבח (כ-36.6%) חלפו יותר משלוש שנים מיום תיקון השבח אך פחות משבע שנים; וב-923 תיקוני שבח (כ-63.4%) חלפו יותר משבע שנים מהיום שבו בוצע תיקון השבח וטרם תוקנה שומת מס הכנסה. שלושת פקידי השומה גוש דן, נתניה וחדרה אחראים ליותר מ-75% מתיקוני השבח שלא תוקנו במס הכנסה בחלוף מעל שלוש שנים מתיקון השבח. עיכוב בתיקון שומת מס הכנסה בעקבות שומת מס שבח יותר משלוש שנים אינו סביר וחורג מהנחיית סמנכ"לית בכירה שומה וביקורת וכן מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה. יתרה מכך, בתיקוני שומה אשר תוצאתם היא יתרות חובה של נישומים ישנו קושי לגבות את החוב לאחר שלוש שנים, ונדרשות הנמקה מיוחדת לכך והוכחת יכולת פירעון. עוד נמצא כי אין לרשות המיסים אומדן לסכום החובות שלא נגבו או להחזירים שלא שולמו בעקבות תיקוני שבח. בתחילת שנת 2023 החלה יחידת שע"ם ברשות המיסים בפיתוח תוכנה שאמורה לבצע את תיקון השבח באופן אוטומטי בשומות מס הכנסה, אך עד מועד סיום הביקורת לא הושלם פיתוחה, והמשך הפיתוח אף לא נכלל בתוכנית העבודה של שע"ם לשנת 2025.

6 מטעמים מיוחדים רשאי המנהל להאריך את התקופה האמורה עד תום שנה מהיום שנמסרה לו הודעת ההשגה.



דיווח לרשות על עסקאות שמבצעת רשות מקרקעי ישראל - מאז המעבר של כל מרחב ברשות מקרקעי ישראל (רמ"י) למערכת החדשה לדיווח באופן מקוון (בשנים 2020 - 2023), כלל לא דווחו למיסוי מקרקעין עסקאות המקרקעין באותו המרחב, בשל היעדר פיתוחו של ממשק מתאים בין מערכות המידע של רמ"י למערכות המידע של רשות המיסים. עד 14.1.25 נמצאו 114,633 עסקאות שלא דווחו על ידי רמ"י למיסוי מקרקעין. בכך מופרת חובת ההצהרה החלה על רמ"י, ונוצר קושי למיסוי מקרקעין לבצע בקרה על עסקאות שמדווחות על ידי הנישומים או לאתר עסקאות לא מדווחות, ונפגעת שלמות המידע בקובץ הכרמ"ן. אף שכללי הדיווח המקוון מאפשרים לרמ"י להקל על הרוכשים ולחסוך במקרים מסוימים עלויות ייצוג על ידי דיווח באמצעותה למיסוי מקרקעין, עד מועד סיום הביקורת רמ"י לא איפשרה זאת לרוכשים.

העברת מידע בין מערכי המס השונים - באמצע שנת 2022 פרסמה סמנכ"לית בכירה שומה וביקורת הנחיה להעברת מידע באמצעות מערכת קשר מיסוי מקרקעין, מס הכנסה ומע"מ. בהתאם להנחיה יש להעביר את המידע הרלוונטי באמצעות מערכת הקשר בלבד. נמצא כי בתאריכים 1.11.23 - 20.11.24 הועברו במערכת הקשר בין מערכי המס השונים רק חמש פניות ממיסוי מקרקעין למס הכנסה ותשע פניות ממיסוי מקרקעין למע"מ. נתונים אלו מעידים על שימוש מועט במערכת הקשר בין מערכי המס ועל אי-מימוש הנחיית סמנכ"לית בכירה שומה וביקורת משנת 2020. היעדר שיתוף הפעולה בין מערכי המס השונים, כפי שבא לידי ביטוי באי-שימוש ממשי במערכת הקשר, פוגע ביכולת ההרתעה המסייעת בגביית מס אמת ובתהליכי העבודה הפנימיים ברשות.

שירות לקוחות במיסוי מקרקעין

- **הוראות הפעלה ושימוש במערכת קשרי לקוחות CRM - נמצא כי אף שמערכת CRM הושקה כבר בשנת 2021, ואף שמדובר בערוץ התקשורת העיקרי של הרשות עם הציבור בתחום מיסוי מקרקעין, במועד סיום הביקורת לא היה קיים נוהל עבודה למערכת.**
- **איכות הטיפול בפניות במערכת קשרי לקוחות CRM - בשנת 2024 נסגרו 176,549 פניות במערכת קשרי לקוחות CRM, מהן נפתחו לפחות התכתבות אחת ל-44,013 פניות (כ-25%), דבר שעלול להצביע על כך שכרבע מהלקוחות שפונים למיסוי מקרקעין דרך מערכת קשרי הלקוחות CRM לא מקבלים מענה מספק בפנייתם הראשונה, ועל כן נאלצים לפנות פעמים נוספות דרך אותה פנייה במערכת עד קבלת שירות מספק. עוד נמצא כי אין בקרה איכותית ממוחשבת או שימוש בכלי AI המאפשרים את בחינת האיכות והמקצועיות של המענה הניתן ללקוחות נתונים אלה.**
- **משך הטיפול בפניות - בבקורות הקיימות למערכת קשרי הלקוחות CRM לא ניתן למדוד את משך הזמן מרגע פתיחת הפנייה הראשונית ועד סיום הטיפול בפנייה האחרונה, כך שקשה לבצע בקרה על משך הטיפול בפניות. צוות הביקורת בחן את משך הטיפול בפניות בנושאים הקטנת מקדמות, מצבת נכסים, עדכון פרטי חשבון בנק להחזר, נושאי גבייה (בירור מצב חשבון, מידע על תשלומים ובירור סטטוס החזר) ותיקון שומה עצמית פתוחה, ומצא כי פניות רבות נענו לאחר המועדים שנקבעו בהמלצת מיסוי מקרקעין ל-SLA (23%, 40%, 22%, 9%, 27%, 30% ו-36% בהתאמה).**



- **מענה טלפוני במשרדי מיסוי מקרקעין** - נמצא כי אף שהמענה הטלפוני הוא המענה המהיר המקצועי היחיד שלא דרך מערכת קשרי הלקוחות CRM, במשרדים מרכז, תל אביב, חדרה, נצרת, נתניה, רחובות ובאר שבע לא התקבל מענה באף אחד מניסיונות ההתקשרות של צוות הביקורת. במשרדי מיסוי מקרקעין טבריה וירושלים השיחה דרך המוקד כלל לא נותבה למשרדים ונותקה. היעדר קבלת קהל במשרדי מיסוי מקרקעין האזוריים, בשילוב חוסר המענה הטלפוני במשרדים אלו, מותיר לנישומים והמייצגים יכולת לפנות בנושאי מיסוי מקרקעין רק באמצעות מערכת קשרי הלקוחות CRM, שכאמור לא מספקת מענה מהיר ובמרבית המקרים גם לא מספקת מענה מקצועי דיו.

שער שני: מאגר נתוני נדל"ן בישראל

נכסים שלא מופיעים בקובץ הכרמ"ן

- **הזנת נתונים לא סבירים** - מאמצע שנת 2024, בעקבות שינוי שערכה רשות המיסים במערכת דיווח העסקאות למיסוי מקרקעין, המערכת מציגה הודעת אזהרה כאשר מוזנים נתונים לא סבירים בערכים הבאים: "קומה"⁷, "חנייה"⁸, "מחסן"⁹ ו"מרפסת"¹⁰. עם זאת, גם אם הערך הלא-סביר לא תוקן על ידי המזין המערכת תאשר אותו, ולא נערכת בקרה נוספת במקרים אלו. עוד נמצא כי בדיווח העסקאות לרשות המיסים קיימות בקורות על מספר קומה של נכס (שווה למספר הקומות בבניין או קטן ממנו), שטח נטו קטן משטח ברוטו ומגבלה על דיווח שנת בנייה משנת 1900 ועד היום - אולם גם במקרים אלה ניתן לדווח כל ערך, גם אם אינו סביר, והערך נקלט עם אישור הדיווח. האפשרות להזנת נתונים לא סבירים למאגר הנדל"ן פוגעת באיכות, במהימנות ובשלמות של המאגר והמדדים המתפרסמים על ידי הלמ"ס. הדבר מוביל, בין היתר, לפגיעה במיסוי הנישומים על ידי המערכים השונים ברשות המיסים, וביכולת השימוש של האזרחים וגופי הממשלה השונים במידע, כפי שיובא להלן.

- **העברת מידע למערכות חיצוניות** - נמצא כי המידע הקיים בקובצי רשות המיסים לא עובר בשלמותו כאשר הוא מועבר ממערכות המידע של רשות המיסים למערכות חיצוניות או לאתר הרשות. קיים פער משמעותי בהיקף של מאות אלפי רשומות בין המידע הקיים באתר מידע נדל"ן של הרשות והקובץ שהועבר למרכז מיפוי ישראל (מפ"י) לבין המידע הקיים בקובץ הכרמ"ן. כלומר, כאשר הנתונים מועברים ממערכות המידע המאובטחות של רשות המיסים למפ"י ולאחר מידע נדל"ן של רשות המיסים, חלק מהנתונים נשמטים או מקבלים את הערך אפס, ולכן מאות אלפי רשומות מועברות באופן שגוי. בבדיקות שביצע משרד מבקר המדינה (שנת בנייה אפס, שטח דירה אפס, מספר קומות אפס, מספר חדרים קטן ביחס למטר) עלו עשרות אלפי ממצאים בכל בדיקה על הקובץ שהועבר למפ"י ומשמש אתר מידע נדל"ן של רשות המיסים, ואילו באותן בדיקות בקובץ הכרמ"ן של הרשות עלו רק אלפי ממצאים

7 ערך גדול מ-30.

8 ערך גדול מ-4.

9 ערך גדול מ-200 מ"ר.

10 ערך גדול מ-200 מ"ר.



בכל בדיקה. עד מועד סיום הביקורת לא קיבל צוות הביקורת הסבר על היקף הליקוי ומהותו, ואף מרשות המיסים נמסר כי טרם הצליחו לפענח תקלה זו. קובץ הכרמ"ן הוא בסיס המידע היחיד למאגר מידע נדל"ן של רשות המיסים, המשמש גם את אזורי ישראל במגוון דרכים, בין היתר להשוואת מחירי הדיוור כבסיס לקבלת החלטה מושכלת בדבר רכישה חדשה. נתונים חסרים פוגמים באיכות, במהימנות ובשימושיות של אתר מידע נדל"ן.

● **נכסים היסטוריים** - מבין 1,837,382 דירות בבתיים משותפים הרשומות בטאבו, נמצא כי 903,858 דירות לא קיימות בקובץ הכרמ"ן. כלומר, קיימים נכסים שהוסדר רישומם בטאבו אך לא מופיעים במאגר הנדל"ן המסתמך על קובץ הכרמ"ן. ככל הנראה קיימים נכסים נוספים שאינם רשומים בכרמ"ן, שכן לא כל נכסי המקרקעין רשומים בטאבו. אי-שלמות קובץ הכרמ"ן יוצרת קושי בהסתמכות עליו כמאגר נדל"ן. כמו כן, חוסר במידע שלם עלול להוביל לחישוב מס באופן שגוי, לטעויות במצבת הנכסים של אזרחים ולקושי באיתור נכסים ובעלי נכסים.

● **נכסים שעברו איחוד וחלוקה מחדש** - כאשר מתבצעים איחוד וחלוקה מחדש של נכסים נעשה עדכון ברישום בטאבו, במפ"י וברמ"י, אולם לא מבוצע כלל רישום בקובץ הכרמ"ן, שכן לא מדובר בעסקה החייבת בדיווח לפי חוק מיסוי מקרקעין. נמצא כי קיימות 649,636 עסקאות אשר הגוש והחלקה שדווחו בהן לא קיימים ברשימת הגושים והחלקות המוסדרים בטאבו, זאת מבין 2,967,691 עסקאות המופיעות בכרמ"ן אשר לא נמכרו בחלקים¹¹; כלומר, קיימים 649,636 נכסים בקובץ הכרמ"ן עם גוש וחלקה ששוננו ולא קיימים עוד. נכסים שהתרחשה לגביהם מכירה אחת לפחות, הרשומים בקובץ הכרמ"ן ושעברו איחוד וחלוקה מחדש - יישארו על שם הבעלים המקוריים גם לאחר מכירתם, נוכח אי-היכולת לבצע קישור בין מספרי גוש, חלקה ותת-חלקה לפני האיחוד והחלוקה מחדש ואחריהם. במצב זה מופיעים נכסים עם פרטים ישנים בקובצי מיסוי מקרקעין ויוצרים מצג שגוי הן ביחס למלאי הנכסים בישראל, הן ביחס למצבת הנכסים האישית של האזרחים.

עוד נמצא כי מפ"י העביר לרשות המיסים אחת לשנה ועד שנת 2022 את קובץ השינויים של הפרצלציה שנאסף בו, אולם רשות המיסים לא הזינה שינויים אלו למערכות ולא טייבה בעזרתם את קובצי העסקאות הקיימים במיסוי מקרקעין באופן הקושר נכסים לפני פרצלציה ואחריה. כמו כן, לא התבקש קובץ שינויים כאמור לשנים שלאחר 2022. שימוש בקבצים אלה יכול לסייע לקשור בין נכסים לפני פרצלציה ואחריה, וכך למנוע מצבים שבהם נכסים רשומים בבעלותם של נישומים אף שנמכרו.

● **קרקעות שבנו עליהן נכס** - נמצא כי מיום ששיעור המס על קרקעות¹² הפך לשיעור מס אפס, ובשל היעדר חבות המס, רשות המיסים לא אוכפת את חובת הדיווח לפי חוק מס רכוש וקרן פיצויים על שינויים שנעשים בקרקעות. היעדר דיווח על ביצוע שינויים בקרקעות עלול להוביל לכך שלא תהיה לרשות המיסים תמונה מהימנה בקשר לנכסיו של אדם. בקובץ הכרמ"ן לא יעודכנו נתונים על אדם שהפך לבעלים של קרקע או חדל מלהיות בעלים של קרקע בדרך שאינה עסקה החייבת בדיווח לפי

11 כאשר 100% מהנכס נמכר על ידי מוכר אחד בלבד.

12 סעיף 17 לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961.



חוק מיסוי מקרקעין; וכלל הקרקעות שעליהן בנו והבנייה לא נעשתה על ידי מי שזהו עסקו, ימשיכו להופיע כקרקע בלבד בקובץ הכרמ"ן, גם אם הנכס נמכר. מצב זה עלול להוביל לחוסר מהימנות של מאגר הנדל"ן המפורסם לציבור, למיסוי שגוי של נישומים, לטיפול שגוי בבקשות של נישומים כגון במענקי עבודה ובהשתתפות במחיר למשתכן, ולפגיעה בתמונת הנכסים של נישומים המשמשת את רשות המיסים לצורכי גבייה. כמו כן נתון זה פוגע במדדים השונים שמפרסמת הלמ"ס.

הזנת נתונים שגויים לקובץ הכרמ"ן - משנת 1991 דווחו לרשות המיסים 4,021,108 עסקאות. בהשמטת עסקאות שבהן נמכרו חלקים מנכס על ידי מוכרים שונים, מספר העסקאות הוא 2,967,691 - כלומר, גם אם יש כמה מוכרים לנכס, המכירה תיחשב כעסקה אחת. צוות הביקורת בחן את הנתונים הבאים שהוזנו לקובץ הכרמ"ן:

- שנת בנייה -** לפחות ב-53,963 עסקאות בבתים משותפים בקובץ הכרמ"ן שנת הבנייה שנרשמה שגויה או לא ידועה¹³. (לפני 1900; שהרי אין מבנים כאלה בישראל). מדובר בכ-4.2% מהעסקאות המדווחות בקובץ הכרמ"ן בבתים משותפים וכ-1.8% מכלל העסקאות המדווחות בקובץ הכרמ"ן, בהשמטת נכסים אשר נמכרו בחלקים. עוד נמצא כי קיימת מגמת החמרה בהזנת שגיאה זו מאז נהפכו דיווחי המייצגים למקוונים: משנת 2018 היו כ-4.7% מדיווחי שנות הבנייה שגויים או לא ידועים, לעומת 3.9% עד אז. עוד נמצא כי לאותו נכס מדווחות שנות בנייה שונות. לדוגמה, לגבי מבנה עסקי שהוקם ב-1975 ושדווחו בו 96 עסקאות מאז נבנה קובץ הכרמ"ן, היו 21 דיווחים שונים על השנה שבה הוקם הבניין, בין השנים 1900 ל-1990.
- מספר קומות בבניין -** נמצא כי קיימות 452,678 עסקאות בבתים משותפים בקובץ הכרמ"ן שבהן מספר הקומות בבניין שדווחו למיסוי מקרקעין הוא אפס, ולמעשה שגוי. דיווחי עסקאות אלו משקפים כ-35% מהעסקאות המדווחות בקובץ הכרמ"ן בבתים משותפים וכ-15.3% מכלל העסקאות המדווחות בקובץ הכרמ"ן, וכיוון שמדובר רק בעסקאות שבהן נמכר 100% מהנכס על ידי נישום יחיד, שיעור הדיווח השגוי צפוי להיות גדול יותר בהתחשב בנכסים אשר נמכרו בחלקים.
- שטח דירה -** ב-80,556 עסקאות שבהן נמכר 100% מהנכס לנישום יחיד בבתים משותפים, ואותו נכס נמכר לפחות פעם נוספת, קיים הפרש של לפחות 20 מ"ר בשטח הדירה שדווח בדיווחים השונים. צוות הביקורת מצא כי בהשמטת עסקאות שנעשו בבניינים שעברו שינוי לפי תוכניות להתחדשות עירונית - פינוי בינוי או תמ"א 38 (אז ייתכן שהתווסף שטח לאותה הדירה), קיימות 47,414 עסקאות בבתים משותפים עם הפרשי דיווח כאמור, המטילים ספק באיכות הנתונים ובדיוק הדיווחים.
- מספר דירות בבניין -** נמצא כי קיימות 578,561 עסקאות בבתים משותפים בקובץ הכרמ"ן שבהן נמכר 100% מהנכס לנישום יחיד, ומספר הדירות בבניין שדווח למיסוי מקרקעין הוא אפס. מדובר בכ-47% מהעסקאות המדווחות בקובץ הכרמ"ן בבתים משותפים וכ-19.5% מכלל העסקאות המדווחות בקובץ. נתון זה גדול יותר בפועל, בהתחשב בעסקאות שבהן הנכס נמכר בחלקים.

13 בדיווח עסקה קיימת אפשרות לבחור בשנת הבנייה "המאה ה-19" ואז יוזן הערך "1800" בשנת הבנייה, וזאת לצורך סימון מבנים ישנים שלא ידועה שנת הבנייה שלהם.



נמצאו נתונים שגויים גם בהזנת הערכים "כתובת דירה" ו"מספר חדרים". עוד נמצא כי בעסקאות שיש בהן יותר ממוכר אחד, כל דיווח של אחוז נמכר יופיע במערכת כעסקה נפרדת. עסקה אחת - לרוב העסקה שבה האחוז הגדול ביותר שנמכר - תכיל את כלל המידע, ואילו יתר העסקאות יכילו מידע חלקי בלבד. הדבר מקשה על המשתמשים לפענח את המידע המוצג, וכן מקשה על ביצוע סטטיסטיקות וחיתוכי מידע על ידי גופים כמו הלמ"ס ומפ"י.

השימוש בקובץ הכרמ"ן על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - נוסחת החישוב

של מדד מחירי הדירות כוללת אינדקסים רבים הנלקחים מקובץ הכרמ"ן. נוכח היעדר נתונים מהותיים בקובץ ומהימנותו המוטלת בספק רב, המליצה הוועדה המייעצת¹⁴ בדוח הביניים על העשרת המידע השוטף המתקבל מרשות המיסים וטיובו, ועל ביצוע בקורות לוגיות על המידע המדווח לרשות המיסים בזמן אמת עם המעבר לדיווח המקוון. ממצאי דוח זה העלו כי לא חל שיפור משמעותי בעקבות יישום המלצות הוועדה, וכי עסקאות רבות עדיין מדווחות לרשות באופן חסר או שגוי, אך נתוניהן מהווים חלק מנוסחת החישוב ומשפיעים על מדד מחירי הדירות באופן העלול ליצור מצג שגוי של השוק ולהשפיע על התנהגות הצרכנים. להלן שתי דוגמאות לצורך הקיים בלמ"ס באיסוף נתונים שאינם מדווחים כיום לרשות על מגמות אלה, לצורך מדידת השפעתם על מדד מחירי הדירות:

- **מבצעי קבלנים - לאורך שנת 2024** הציגה הלמ"ס עלייה שנתית במדד מחירי הדירות של 7.3%. במסגרת חישוב נתון זה לא הובא בחשבון מתן הטבות שונות מקבלנים, ובפרט מבצעי המימון על דירות והנחות בגובה ההצמדות והריביות שעתידות להצטבר עד התשלום בעת האכלוס, או נתנה להם ביטוי בדרך אחרת. זאת, בשל חוסר בנתונים בנושא זה בזמן אמת והצורך לקבלם מרשות המיסים. יצוין כי בתאריך ה-14.3.25 פרסמה הלמ"ס כנספח את ממצאי ההשפעה של ההטבות המימון ביחס לתקופה שבה הטבות אלו לא היו חלק מהמבצעים שהיצעו הקבלנים לרכשי הדירות ונמצא כי ההשפעה המצטברת הינה כ-1.3 אחוזים.

בפורום שווי הוגן באוניברסיטת רייכמן הוצג בדצמבר 2024 חישוב של שווי ההטבה הגלומה במבצעי המימון. מרכיב ההנחה הגלום בעסקה שבה יתרת התמורה בשיעור של 80% משולמת בעת מסירת הדירה, ביחס לעסקה שלפיה התשלומים מתבצעים על פי קצב התקדמות הבנייה, נע בין 5.3% ל-7% ממחיר המחירון של הדירה (תלוי בעיתוי הרכישה). בעסקאות שבהן יתרת התמורה בשיעור של 90% משולמת בעת מסירת הדירה, מרכיב ההנחה יהיה בשיעור גבוה יותר ממחיר המחירון של הדירה. צוות הביקורת חישב כי כשניתנת הטבת מימון בשיעור של 80% תמורה המשולמת במסירת הדירה, מדובר בהנחה שבין כ-153,500 ש"ח לבין כ-202,700 ש"ח ממחיר דירה ממוצעת¹⁵.

- **ממ"ד - בעקבות מלחמת חרבות ברזל** הביקוש לדירות עם ממ"ד עלה, ולכך השפעה על מחירן. ביוני 2024 התווסף לטופס הדיווח המקוון בעסקאות יד שנייה, לבקשת

14 הוועדה הציבורית המייעצת בנושא בינוי, דיוור ונדל"ן מונתה מטעם המועצה הציבורית לסטטיסטיקה ופעלה בתקופה שבין יולי 2016 לדצמבר 2020.

15 בהתאם לנתוני הלמ"ס, 2,896,000 ש"ח - המחיר הממוצע של דירות חדשות, ללא דירות שנמכרו במסגרת מבצעי משרד הבינוי והשיכון ורמ"י, בחודשים דצמבר 2024 עד ינואר 2025.



הלמ"ס, נתון של קיום ממ"ד. נמצא כי הדרישה להזנת נתון של ממ"ד בטופס דיווח העסקאות נפתחת רק בעסקאות שבהן שנת הבנייה של הנכס לפני 1991 (דירות ישנות), אך נוכח הממצאים לעיל בדבר היקף הזנה שגויה של שנת הבנייה של הנכס הנמכר, ספק אם הנתונים הנוגעים למכירת נכסים הכוללים ממ"ד אכן משקפים כיאות קיומו של ממ"ד בנכס.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת הלמ"ס טרם הכניסה את הנתונים על ממ"ד בדירות ישנות לנוסחת החישוב של מדד מחירי הדירות או נתנה להם ביטוי בדרך אחרת, וזאת אף שיש חשיבות למשך הזמן שחולף ולעיתוי, שכן נתונים אלה מושפעים מהתקופה והנסיבות. להכללת נתונים אלו עלולה להיות השפעה על מדד מחירי הדירות. יצוין כי במרץ 2025 הלמ"ס קיבלה מרשות המיסים נתונים בדבר קיומו של ממ"ד בדירות ישנות וביצעה בדיקה לגבי השפעת נתוני עסקאות. בבדיקה נמצא כי ההשפעה של נתוני העסקאות שהתקבלו מרשות המיסים היא זניחה. הלמ"ס אף הודיעה ב-14.3.25 כי "המשתנה 'ממ"ד' יכנס באופן שוטף לחישוב מדד מחירי הדירות, זאת בשל אפשרות עתידית שהשפעתו על מדד מחירי הדירות תתכן ותעלה במידה והתופעה של הוספת ממ"ד לדירות ישנות תהיה דרמטית".

מצבת נכסים לאדם - מצבת נכסים לאדם היא רשימת כלל נכסיו של אדם. אזרחים וגופים ממשלתיים יכולים להנפיק באתר של רשות המיסים אישורי מצבת נכסים. בין היתר האישור ניתן לצורך קבלת מענק עבודה ממס הכנסה, השתתפות בהגדרות מחיר למשתכן של משרד הבינוי והשיכון, קבלת סיוע בשכר דירה ממשדד הבינוי והשיכון, קבלת השתתפות בשכר דירה מהביטוח הלאומי ובדיקת נכסיו של חייב לפני פשיטת רגל לצורך קבלת הפטר. אישור מצבת הנכסים שמונפק על ידי מיסוי מקרקעין מסתמך על נתוני קובץ הכרמ"ן.

קיים קושי בהצגת מצבת נכסים נכונה. כך למשל, בקובץ הכרמ"ן לא יופיעו בין היתר נכסים היסטוריים שלא בוצעה בהם מכירה, נכסים שהתקבלו בירושה ודירות שנבנו באופן פרטי על קרקעות. מנגד נכסים שנרכשו, עברו פרצלציה ונמכרו לאחר הפרצלציה והעברת נכסים אגב גירושין יופיעו באישור מצבת הנכסים של אדם אף שאלו אינם בבעלותו.

● **אישור מצבת נכסים לצורך מענק עבודה -** מענק עבודה משולם מכוח חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח-2007. מענק עבודה הוא תוספת הכנסה המשולמת לשכירים ולעצמאים מגיל 21 ומעלה שיש להם ילדים או שגילם 55 ומעלה ללא ילדים והכנסתם נמוכה ותואמת לקריטריונים הקבועים בחוק, ככלי לתמרוץ השתתפות עובדים בשוק העבודה. בשל הליקויים שהועלו לגבי קובץ הכרמ"ן ייתכנו מקרים שבהם עובדים יקבלו מענק עבודה אף שבבעלותם נכסי מקרקעין נוספים מלבד דירה יחידה, וייתכנו מקרים שבהם לא יאושר מענק עבודה לעובדים בשל רישום בעלות על נכסים נוספים, שבפועל אינם בחזקתם. עוד הועלה כי בשנים 2021 - 2023 הוגשו 5,700, 804 ו-945 פניות לבחינה מחודשת של שלילת מענק עבודה בשל מצבת נכסים (בהתאמה), ומהן 585 (72.8%), 4,783 (83.9%) ו-812 (85.9%) התבררו כנכונות (בהתאמה). כלומר, בשיעור ניכר מהפניות מצבת הנכסים לא תאמה את מצב הנכסים האמיתי של העובד.



כן נמצא כי קיימות פניות של אזרחים שלאחר בירור הפנייה נמצאו זכאים למענק אולם לא נמצאה סיבה הגיונית לבעיה במצבת הנכסים שלהם, ובין היתר לא היו ברשותם נכס שעבר פרצלציה, נכס שעבר אגב גירושים או קרקע שבנו עליה. עוד נמצא כי במשך תקופה לא ידועה בדיקת מצבת הנכסים, אשר לה כאמור השפעה על מיצוי זכותם של אזרחים לקבלת מענק עבודה, מתבססת על קבצים לא תקינים ובעקבות זאת רישום נכסים לא מדויק, ובפועל חלות שגיאות רבות במצבת הנכסים (84% מהערעורים נמצאו מוצדקים). הדבר גורם לצורך בפניות של אזרחים לתיקון ועלול לגרום לחסרון כיס לאזרחים שלא פנו לבחינה מחודשת של הבקשה.

תשתית מידע לאומית בתחום הנדל"ן - בשנת 2024 החלה הלמ"ס, בשיתוף פעולה עם מערך הדיגיטל הלאומי, ביצירת מערכת לזיהוי נכסים שבבסיסה מאגר דירות ומבנים, ולכל דירה זיהוי חד-חד-ערכי. במסגרת העבודה המשותפת הועלה כי במדינות שונות בעולם, למשל בשבדיה ואירלנד, הצליחו ליצור מרשם נכסים המזהה כל נכס במדינה ומרשם עסקים המזהה כל עסק במדינה, וקשרו שני מרשמים אלו למרשם האוכלוסין המזהה כל פרט באוכלוסייה. בבריטניה חברה ממשלתית מספקת את מרשם הנכסים והרחובות על ידי ערך זיהוי ייחודי לנכסים. גם בקנדה הקימו מרשם המזהה כל נכס לפי מספר ייחודי ואף פעלו לרישום נכסי טבע. עוד הועלה כי בישראל ישנו צורך בתשתית מידע לאומית בתחום הנכסים, וכי האתגר המרכזי בנושא זה הוא היעדר מספר זיהוי לנכס והיעדר שפה משותפת בין משרדי הממשלה. במצב הקיים כיום, גופים ציבוריים הזקוקים למספר מזהה נכס מוצאים לעצמם דרך לזיהוי הנכסים, כל אחד מהם בדרך שונה ובהתאם לצורך. הגופים שלהם עניין במספר מזהה לנכסים הם, בין היתר, מינהל התכנון, משרד הבינוי והשיכון, רשות המיסים, אגף רישום והסדרה מקרקעין, בנק ישראל, רמ"י, קרן קיימת לישראל, גופי דיור ציבורי, רשויות מקומיות, ועדות תכנון, רשות החשמל, תאגידי מים, הלמ"ס, מפ"י ופיקוד העורף. נמצא כי המספרים המזהים של נדל"ן אינם זהים בין הגופים הציבוריים השונים וגורמים לחוסר אחידות, חוסר אינטגרציה בין מערכות שונות וקושי בהעברת מידע בין הגופים. למשל, מזהה הנכס הבודד, שהוא תת-חלקה, מוקצה בשלב הרישום של הנכס בטאבו, אולם כבר בשלבים מוקדמים יותר יש לגופי ממשלה שונים צורך במספר מזהה - בין היתר בדיווח עסקה לרשות המיסים, אז תת-החלקה לא נרשמת ויש קושי בזיהוי מדויק של הנכס. נכון למועד סיום הביקורת, יצירת המערכת לזיהוי חד-חד-ערכי של נכסים נמצאת בשלב התחלתי. המערכת לזיהוי נכסי מקרקעין המוצעת על ידי הלמ"ס ומערך הדיגיטל הלאומי אינה כוללת חיבור לכלל גופי הממשלה, שלהם מידע, בין היתר, על פרטי הבעלים בנכס, ולא נקבע מי הגוף שיהיה אמון על איכות הנתונים המוזנים.

פערים במידע הכלול בשני מאגרי מידע ממשלתיים בנושא נדל"ן - לציבור מוצגים שני מאגרי מידע בשני אתרים ממשלתיים: "מאגר מידע נדל"ן", המנוהל על ידי רשות המיסים, ו"אתר הנדל"ן הממשלתי", המנוהל על ידי מפ"י. נמצא כי בשני האתרים הממשלתיים מתקבלות תוצאות שונות משמעותית (כגון מספר עסקאות שונה, עסקאות שונות, אופן הצגה לא אחיד), באופן היכול להכשיל את הציבור בבואו לקבל החלטות על בסיס מידע זה.



יישום המלצות הוועדה הציבורית המייעצת בנושאי בינוי, דיור ונדל"ן - הוועדה
המליצה על העשרת המידע השוטף המתקבל מרשות המיסים וטיובו, לרבות הגדרת שדות קומה, מעלית, חניה, מחסן ומרפסת כשדות חובה, במסגרת המעבר לדיווח מקוון. כמו כן המליצה הוועדה על ביצוע בקורות לוגיות על המידע המדווח לרשות המיסים בזמן אמת עם המעבר לדיווח המקוון. רשות המיסים יישמה את מרבית המלצות הוועדה. עם זאת עלה כאמור כי על אף הבקורות הלוגיות ניתן להזין נתונים לא סבירים למערכת.

מבצעי קבלנים - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולת הלמ"ס בסיום הביקורת לפרסום מידע בדבר ההשפעה של הטבות המימון על מחירי הדירות לצד מדד מחירי הדירות וממליץ כי דבר זה ייעשה באופן עיתי.

עיקרי המלצות הביקורת

על רשות המיסים לפעול לניהול החייבים באופן שיאפשר יכולת גבייה אופטימלית, יכולת בקרה והתחקות אחר החייבים ויכולת הצגה נאותה בדוחות הכספיים של מדינת ישראל בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים, ואף לפעול לגביית חובות אלו, וזאת במטרה למנוע הפסד כספי לאוצר המדינה. אי-גביית חובות אף פוגעת בשוויון בפני החוק. כמו כן על רשות המיסים לבצע את הדרוש כדי שהנתונים בדבר החובות למיסוי מקרקעין יוצגו בדוחות הכספיים ובמערכות מיסוי מקרקעין באופן אמין ונאות.

על רשות המיסים לפעול בהתאם להוראות החוק ולבדוק את כלל העסקאות המדווחות למיסוי מקרקעין בטרם חולף מועד ההתיישנות, תוך מתן זמן סביר לנישומים להציג טענותיהם ולהמציא אסמכתאות נדרשות. כמו כן על רשות המיסים לקבוע בקורות על מועד התחלת הטיפול בשומות ושמיעת טענות הנישומים. כמו כן, על הרשות לקבוע כללים ברורים בנושא. יתרה מכך, על הרשות לפעול למניעת שידור שומות לאחר המועד הקבוע בחוק, בין היתר תוך אי-מתן אפשרות טכנית לשידור שומות כאמור או לחלופין שידור שומה עצמית אוטומטית לאחר המועדים הקבועים בחוק. על הרשות לבחון בדיעבד שומות ששודרו באופן זה ואם נדרש לקבל את השומה העצמית או את ההשגה של הנישום.

על רשות המיסים לבצע את תיקוני השבח בשומות מס ההכנסה סמוך ככל האפשר לתיקון השבח, לצורך גביית מס אמת והבטחת טיפול שוויוני מול נישומיה, וכן לבצע בקרה על המשרדים השונים בנושא זה.

על רשות המיסים ורמ"י לפעול בהתאם לדרישות החוק והתקנות מכוחו לדיווח העסקאות שלא דווחו מיום המעבר למערכת החדשה בכל מרחב ועד מועד סיום הביקורת, ולדיווח שוטף על עסקאות חדשות.

על רשות המיסים לשפר את השירות שניתן ללקוחות מיסוי מקרקעין, בין היתר באמצעות שדרוג המערכת הממוחשבת, וזאת במיוחד נוכח ביטול השירות של קבלת קהל. כן עליה לבחון מחדש מדיניותה בנושא, תוך חתירה לשירות מקצועי, מהיר ויעיל וליצירת אמון אצל



הלקוחות, בהתאם למטרת-העל שרשות המיסים קבעה לעצמה, והיא הענקת שירות המעמיד את הלקוח במרכז.

על רשות המיסים לתקן את התקלה המונעת העברת בסיס המידע של קובץ הכרמ"ן בשלמותו מהמערכות המאובטחות של רשות המיסים למערכות חיצוניות ואף לאתר מידע נדל"ן של רשות המיסים, לאמוד את היקפה ועומקה של התקלה ולפעול לתיקונה כך שהקבצים שיועברו יהיו שלמים ותקינים. כמו כן על רשות המיסים לשפר את היכולות הממוחשבות לקבלת חיתוכי מידע מקובץ הכרמ"ן, וזאת כדי לאפשר שימוש חכם וטכנולוגי יותר בקובץ זה לצורכי העבודה השוטפת והבקרה עליה. על רשות המיסים לבחון אפשרות של הטמעת כלים מתקדמים דוגמת AI כדי לסייע לעבודת מפקחי מיסוי מקרקעין בהצלבת נתונים ובחינת סבירות נתונים.

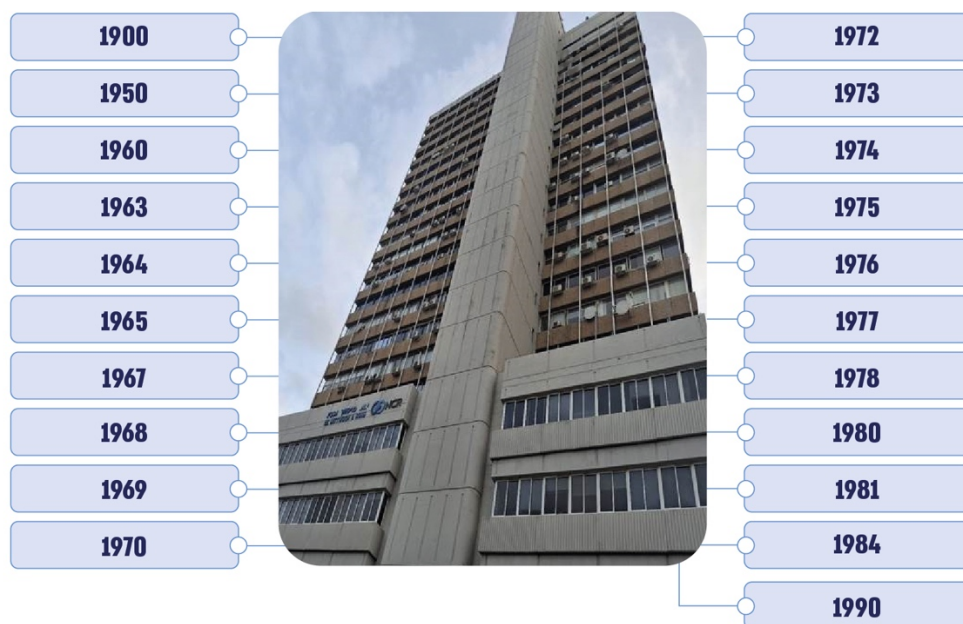
על רשות המיסים לבצע מעקב על שינויים בגין פרצלציות תוך שיתוף פעולה עם הטאבו ועם מפ"י, ולשקול דרישת דיווח בעת מכירת הנכס על תאריך רכישתו או על השינוי שנעשה בגוש והחלקה, וזאת כדי שתהיה יכולת לקשור בין הנכסים. כל זאת כדי שקובץ הכרמ"ן יהיה מהימן ועדכני יותר, ומצבת הנכסים של האזרחים תוביל למיסוי וטיפול נכונים על ידי רשות המיסים.

על רשות המיסים לבצע בחינה מחודשת, על בסיס מערכת מצבת נכסים עדכנית ונכונה, של כלל הבקשות למענק עבודה שנשללו, ולפעול למיצוי זכויות כלל האזרחים שזכאותם למענק עבודה נשללה שלא כדין. כמו כן עליה לתקן את רישום הנכסים הלא-מדויק במערכת.

מומלץ על יצירת תשתית מידע לאומית בתחום הנכסים אשר תכיל ותרכז מידע ממספר רב של מקורות. על משרד ראש הממשלה לבצע עבודת מטה ולקבוע את זהות הגוף אשר יהיה אחראי לתשתית זו. גוף זה יהיה אחראי בין היתר לקבלת המידע, איכותו, טיובו והפצתו, וזאת בשיתוף הלמ"ס, מערך הדיגיטל הלאומי, משרד המשפטים, משרד הפנים, מינהל התכנון, רשות המיסים, משרד הבינוי והשיכון, רמ"י ומפ"י. כמו כן מומלץ כי משרד ראש הממשלה יסדיר את מתן הסמכויות לגוף האחראי לצורך פעילות זו. תשתית מידע כאמור תטיב את פעילות גורמי הממשלה ואת מתן השירות לאזרחים בתחום נכסי המקרקעין.



**מבנה עסקי שהוקם בשנת 1975 ושדווחו בו 96 עסקאות,
ובהן דווחו 21 שנים שונות כשנה שבה הוקם הבניין**



צולם על ידי צוות הביקורת ב-27.5.25.



השפעת הפערים שעלו בדוח על האזרח





סיכום

שוק הנדל"ן בישראל הוא מהגורמים החשובים ביותר לכלכלת ישראל, והשפעותיו הן בתחומים מגוונים: בין היתר בתחום הכלכלי, בתחום החברתי, בתעסוקה ובפוליטיקה. עסקאות בתחום המקרקעין הן החשובות, המשמעותיות והיקרות ביותר בחייו של אדם. בעשור האחרון חלה עלייה משמעותית במחירי הדיור בישראל, הנובעת בין היתר משילוב של מחסור בהיצע של דירות, סביבת הריבית בישראל משנת 2008 והשפעות של משברים כלכליים עולמיים. מדד מחיר הדירות עלה מינואר 2014 ועד דצמבר 2024 בכ-77.5%, ואילו מדד המחירים לצרכן עלה בתקופה זו בכ-15.3%.

בשנים 2018 - 2020 ההכנסות ממיסוי מקרקעין היו בממוצע כ-11.37 מיליארדי ש"ח, כ-7% מסך ההכנסות ממסים ישירים שגובה רשות המיסים. בשנים 2021 - 2022 עלה סך ההכנסות ממיסוי מקרקעין לכ-23 מיליארדי ש"ח בממוצע, כ-9% מסך ההכנסות ממסים ישירים שגובה הרשות, ואילו ב-2023 שיעור זה ירד, בין היתר בשל מלחמת חרבות ברזל: סך ההכנסות ממיסוי מקרקעין היה 14.41 מיליארדי ש"ח, כ-6% מסך ההכנסות ממסים ישירים שגובה רשות המיסים.

מיסוי מקרקעין, בבואו למסות עסקאות נדל"ן, נדרש לתפקד כגוף האמון על דיווחי העסקאות, בדיקתן וקביעת תשלום המס בגינן, ונדרש לפעול באופן היעיל והאפקטיבי ביותר כדי לספק שירות יעיל ומהיר לאזרחים וגביית מס אפקטיבית למדינה. ממצאי דוח זה העלו ליקויים בתחום פעולת מיסוי מקרקעין. נמצא כי אין אחידות בטיפול בשומות על ידי עובדי השומה במשרדי מיסוי מקרקעין האזוריים, אין מסגרת זמנים ברורה למענה לבקשות לתיקוני שומה, ובקשות רבות מטופלות באיחור ניכר, דבר אשר יכול לגרור עלויות נוספות לנישומים. נמצא כי ישנם עיכובים בביצוע תיקוני שבח בשומות מס הכנסה - חלקם עולים על שלוש שנים - כך שישנו קושי לגבות את המס המתחייב מתיקון השומה, ואין אומדן לסך החובות שנגבו או להחזרים שלא שולמו לנישומים. עוד נמצא כי שיתוף הפעולה בין מערכי המס השונים הוא לקוי, וכי יש שימוש מועט במערכת שנועדה לפעילות זו.

נמצא כי שומות רבות מטופלות לקראת מועד ההתיישנות, דבר שיכול להצביע על היעדר בדיקה מיטבית של השומות או לחלופין אי-מתן זמן מספק לנישומים להשמיע טענותיהם. עוד נמצא כי שומות רבות נקבעות לפי מיטב שפיטה לאחר ההתיישנות השומה, זאת שלא בהתאם לחוק.

בנושא שירות הלקוחות במיסוי מקרקעין נמצאו ליקויים רבים. בין היתר אין נוהל עבודה למערכת שירות הלקוחות העיקרית, לא נקבעו בנוהל משכי זמן מענה נדרשים לטיפול בפניות, אין בקרה ממוחשבת על איכות המענה ואף על משך זמן המענה, ויש עיכובים בטיפול בפניות בנושאים שונים. המענה הטלפוני של הרשות כמעט אינו זמין כלל.

ממצאי דוח זה העלו ליקויים רבים בתחום איסוף נתוני עסקאות הנדל"ן לקובץ הכרמ"ן והפצתם לגופים ממשלתיים ולציבור. נמצא כי יישום המלצות הוועדה ומעבר לדיווח מקוון על ידי המייצגים לא תרמו משמעותית לשיפור איכות נתוני קובץ הכרמ"ן, והקובץ המועבר למפ"י לצורך טיובו אינו תקין וחסר. נכסים רבים אינם מופיעים בקובץ; נכסים רבים מופיעים עם נתונים שגויים; לא נאספים נתונים משמעותיים היכולים לסייע בחישוב מדד מחירי הדיור, בפעולות רשות המיסים ובהצגת מידע לאזרחים; לא נעשה טיוב חוזר של הקובץ על ידי המשתמשים בו; אישור מצבת הנכסים שמסופק לאזרח הוא חסר ובמקרים רבים שגוי; העברת המידע בין הגופים הממשלתיים



מוגבלת בהיעדר מזהה חד-חד-ערכי לנכסים. כמו כן נמצאו פערים משמעותיים בהצגת מידע על נדל"ן בין מאגרי המידע המפורסמים לציבור על ידי רשות המיסים ומפ"י.

על רשות המיסים לשפר את השירות לציבור תוך חתירה ליעילות, מתן שירות יעיל ואפקטיבי ומיצוי זכויות הנישומים למול גביית מס אמת.

על משרד ראש הממשלה לבחון ולקבוע את זהות הגוף אשר יהיה אחראי ליצירת תשתית מידע לאומית בתחום הנכסים אשר תכיל מידע ממספר רב של מקורות. גוף זה יהיה אחראי בין היתר לקבלת המידע, איכותו, טיובו והפצתו, בשיתוף הלמ"ס, מערך הדיגיטל הלאומי, משרד המשפטים, משרד הפנים, מינהל התכנון, רשות המיסים, משרד הבינוי והשיכון, רמ"י ומפ"י. כמו כן מומלץ כי משרד ראש הממשלה יסדיר את מתן הסמכויות לגוף האחראי לצורך פעילות זו. תשתית מידע כאמור תטיב את פעילות הממשלה ותשפר את מתן השירות לאזרחים בתחום נכסי המקרקעין.

דוח מבקר המדינה | תשרי התשפ"ו | אוקטובר
2025



משרד הכלכלה והתעשייה

היבטים בטיפול הממשלה ביבוא



היבטים בטיפול הממשלה ביבוא

רקע

סוגיית יוקר המחיה בישראל משפיעה על כל משקי הבית ועל רמת החיים של האזרחים. על כן, הטיפול בה הוא בעל חשיבות מרובה. אחת הדרכים להתמודד עם יוקר המחיה היא פתיחה של השוק המקומי לתחרות בין היתר על ידי הגדלת היבוא. חלק נרחב מהמוצרים הנצרכים לשימוש במדינת ישראל אינם מיוצרים בה ונדרש לייבאם ממדינות אחרות, אלא שהסחר עם שכנותיה מוגבל ולכן כלכלת ישראל מאופיינת כ"כלכלת אי". המדינה מייבאת מוצרים רבים ממגוון תחומים - אנרגייה, חומרי גלם, יהלומים, מוצרי השקעה¹ ומוצרי צריכה² להם השפעה ישירה על הצרכן שכן מדובר במוצרים מוגמרים המיועדים למכירה ושימוש מדי.

קיום סחר מול מדינות אחרות משפיע על הפרייון ורמת המחירים, שכן ככל שמידת החשיפה ליבוא גבוהה יותר, כך היא תורמת להגברת התחרות בשוק המקומי ולהתייעלות מקומית. עם זאת, חשיפה גבוהה ליבוא עלולה להביא לפגיעה באינטרסים הלאומיים ובהם - אינטרסים ביטחוניים, הגנה על ייצור מקומי בהיותו מקור פרנסה, ביטחון תזונתי של אזרחי המדינה ושמירה על בטיחות ובריאות הציבור, ועל כן בישראל נהוגה מדיניות של חסמי אסדרה וחסמים מכסיים המגבילים את החשיפה של המשק הישראלי ליבוא.

בשנת 2014 הוקמה ועדת לנג³ (ועדת לנג) שמטרתה הייתה לבדוק את חסמי היבוא בישראל ולהציע דרכים להגברת התחרותיות וצמצום פערי המחירים של מוצרי צריכה ביחס למדינות ה-OECD. הוועדה ציינה מספר חסמים המשפיעים על יוקר המחיה וביניהם: פתיחת השוק ליבוא; פיקוח הדוק לפני שחרור מהמכס וחסמים בירוקרטיים וזמני המתנה ארוכים לשחרור סחורות מהנמל. בהתאם לחסמים, הוועדה המליצה על גיבוש ויישום מדיניות יבוא חדשה שעיקריה הם: התאמת המדיניות לסטנדרטים בין לאומיים - מעבר מפיקוח טרום השחרור מהמכס לפיקוח בשווקים, הרחבת אחריות היבואן והתבססות על הצהרה, הגברת האכיפה והחמרת הענישה; התאמת דרישות חוקיות היבוא בישראל לנהוג במדינות מפותחות; מנגנון יישום למדיניות יבוא חדשה; מניעת פרקטיקות אנטי תחרותיות - מניעת הסדרים מגבילים בין יצרנים זרים לבין יבואן

1 מוצרי השקעה הם מכונות, ציוד רפואי, גנרטורים, כלי תחבורה לצרכים עסקיים וכיו"ב.

2 מוצרי צריכה הם מוצרים ושירותים שנרכשו על ידי הצרכן הסופי לשימוש אישי או ביתי. מוצרים אלה נועדו לענות על צרכים יומיומיים והם מתחלקים לקטגוריות הבאות: 1. מוצרים בני קיימה - מוצרים שאורך חיים ארוך והם נרכשים לשימוש מתמשך כגון רהיטים, מכשירי חשמל ורכבים. 2. מוצרים מתכלים (FMCG) - מוצרים שנצרכים במהירות כגון מזון, משקאות ומוצרי היגיינה אישית.

3 הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום הייבוא, נובמבר 2014 בראשות מנכ"ל משרד הכלכלה דאז, מר עמית לנג. המלצות הוועדה אומצו בהחלטת הממשלה מס' 2318, "הגברת התחרות וייעול תהליכי האסדרה בתחום היבוא" (11.12.14).

ישר⁴ שמטרתם פגיעה בתחרות; שקיפות והנגשת מידע לציבור הרחב, יבואנים ומאסדרים (רגולטורים).

כמו כן, ועדת לנג מצאה כי תחומים מרכזיים במקטע היבוא בישראל מאופיינים בריכוזיות גבוהה ובמספר מצומצם של יבואנים בלעדיים המייבאים את המוצרים של היצרנים הבין-לאומיים. ועדת לנג ציינה את התרומה המשמעותית שעשויה להיות ליבוא מקביל בקידום תחרות תוך-מיתגית.

דוח ועדת לנג ובהמשך גם דוחות מבקר המדינה שעסקו בנושא וביניהם הדוח שפורסם בשנת 2024⁵ ועסק בהתמודדות המדינה עם ריכוזיות בענף המזון ומוצרי הצריכה ציינו כי בישראל שוררת ריכוזיות גבוהה בתחומי מזון ומוצרי צריכה. על כן, מיוחסת חשיבות לחשיפה מוגברת יותר לתחרות מצד יבוא של מוצרי צריכה שתוכל להביא לצמצום הריכוזיות באמצעות גידול במגוון, הגברת התחרות בין היבואנים והיצרנים המקומיים ולבסוף לירידה במחיר לצרכן ולהפחתת יוקר המחיה.

דוח של ה-OECD משנת 2025⁶ שסקר את הכלכלה הישראלית התייחס, בין היתר, לחסמי הסחר הנהוגים בישראל וציין כי חסמי הסחר, הבירוקרטיה והיעדר תחרות מספקת מביא לרמת מחירים גבוהה. עוד צוין בדוח כי ככל שיצומצמו חסמי הסחר על ידי יישום הרפורמות החדשות, אפשר שהתחרות תגדל ורמת המחירים תרד. עוד נכתב כי מדיניות של פתיחת השוק המקומי עשויה להביא גם לגידול בפריזם ולירידה באופן מתמשך ברמת המחירים.

4 על פי חוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988 יבואן ישר הוא אדם שמתקיים לגביו אחד מאלה: (1) הוא מייבא לישראל טובין או מפץ טובין שיובאו לישראל, בהתאם להסדר עם יצרן הטובין במדינת חוץ; (2) הוא מייצר טובין בישראל, מכוח הסדר עם אדם במדינת חוץ.

5 מבקר המדינה, **דוח שנתי 75א** (2024), "התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה".

6 OECD Economic surveys: Israel 2025.



נתוני מפתח

- 20%
130%

פער המחירים שנמצא בהשוואה שנעשתה בפברואר 2025 בין מדגם מוצרים שמקורם ביבוא אישי למוצרים זהים בשוק המקומי שמקורם ביבוא והם יקרים יותר

- 4%
226%

פער המחירים שנמצא בהשוואה שנעשתה בנובמבר 2024 בין מדגם מוצרים שמקורם ביבוא מקביל למוצרים זהים שמקורם ביבוא ישיר והם יקרים יותר

222

מספר הקטגוריות של מוצרים המיובאים לישראל בשנת 2023 בהשוואה ל-245 בממוצע, במדינות ה-OECD

26.9%
בלבד

שיעור היבוא מהתמ"ג בישראל לשנת 2023, נמוך משמעותית ממוצע מדינות ה-OECD העומד על 51.9%. היקף יבוא הסחורות בשנת 2023 עמד על כ-90.4 מיליארד דולר⁷

2.9%
בלבד

נתח השוק של יבוא מקביל בענף הרכב שמתמקד בעיקר ברכבי יוקרה לשנת 2023

תת-איש של יותר מ-50%

נכון לנובמבר 2024, 9 מ-16 המשרות בזרוע האכיפה במינהל התקינה של בקרה על יבוא, אינן מאוישות עם כניסת הרפורמה לתוקף וכן 7 מ-32 המשרות בזרוע האכיפה לפיקוח בשווקים אינן מאוישות

2%
בלבד

שיעור הגבייה מהעיצומים הכספיים שהטיל הממונה על התקינה בשנת 2024⁸ (כ-93,000 ש"ח מתוך 4.2 מיליון ש"ח)

עלייה פי 3.15

עלייה מכ-16.7 מיליון חבילות בשנת 2020 לכ-52.8 חבילות בשנת 2024 שיובאו ביבוא אישי בערך של עד 75 דולר

7 שיעור היבוא הכספי של מוצרי צריכה בשנת 2023 היה 25% מכלל יבוא הסחורות, בהיקף כספי של 22.7 מיליארד דולר.

8 לפני נקיטת צעדים משפטיים נוספים על ידי רשות האכיפה והגבייה.

21	עלייה של 35%	כ-60%	כ-14 מיליארד ש"ח
מותגי רכב מיוצגים על ידי שמונת היבואנים הישירים הגדולים באמצעות רישיונות יבוא, ותוקף הרישיונות ליבוא 10 מהם יפוג בשנים 2026 - 2025	גידול ריאלי ברווח של 12 היבואנים הישירים הגדולים בענף הרכב בשנת 2022 בהשוואה לשנת 2021. רווח בהיקף כספי כולל של 5 מיליארד ש"ח בשנת 2022 לעומת 3.7 מיליארד ש"ח בשנת 2021.	נתח השוק של ארבעת היבואנים הגדולים בענף הרכב	הכנסות המדינה ממס קנייה מרכב בשנת 2023. ערך יבוא הרכב עמד על כ-30 מיליארד ש"ח

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2024 עד אפריל 2025 (מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את פעולות משרדי הממשלה להסרת החסמים ביבוא וביבוא מקביל, ובכלל זה נבדקו הנושאים האלה: יישום הרפורמות ביבוא; קיום הוראות סעיפי החוקים הרלוונטיים לרפורמות; השוואה בין-לאומית; בחינה של זרוע האכיפה בתקינה; פעולות הממשלה להסרת חסמים ביבוא מקביל; החסמים והתחרותיות בענף הרכב. הביקורת נעשתה במשרד הכלכלה והתעשייה (משרד הכלכלה), ברשות התחרות, במשרד הבריאות, לרבות שירות המזון הארצי ומחלקת תמרוקים, במשרד האנרגיה והתשתיות (משרד האנרגיה), במשרד התקשורת, ברשות המיסים בישראל (רשות המיסים) ובמכון התקנים הישראלי (מכון התקנים). פגישות השלמה נערכו עם רשות האסדרה במשרד ראש הממשלה ועם בעלי עניין כמו סוכני מכס, יבואנים בענפי מוצרי הצריכה, קמעונאים ואיגוד לשכת המסחר (בעלי עניין).

תמונת המצב העולה מן הביקורת

בשנת 2023 יובאו למדינת ישראל סחורות בהיקף כספי של כ-90 מיליארד דולר בהתפלגות הבאה: 43% יבוא של חומרי גלם (כ-39 מיליארד דולר); 25% יבוא של מוצרי צריכה (כ-22 מיליארד דולר); 16% יבוא של מוצרי השקעה (כ-14 מיליארד דולר); 12% יבוא של חומרי אנרגיה (כ-11 מיליארד דולר) ו-4% יבוא של יהלומים (כ-4 מיליארד דולר).

מתוך יבוא בהיקף של כ-22 מיליארד דולר בגין מוצרי צריכה - רוב היבוא נעשה עבור הקטגוריות הבאות: ריהוט ומוצרי חשמל ביתיים (20%), מזון ומשקאות (17%), כלי תחבורה (16%) והלבשה והנעלה (13%).



שיעור היבוא מהתמ"ג בישראל, שעמד בשנת 2023 על 26.9%, נמוך במידה ניכרת מממוצע מדינות ה-OECD, שעמד על 51.9% בשנה זו.



היישום של הרפורמות ביבוא

רפורמה בתקינה ("קסיס דה די'ון") משנת 2022

• כדי לפשט את תהליך היבוא ולהוזיל את עלויותיו החליטה הממשלה על קידום רפורמת התקינה ("קסיס דה די'ון"). עד כניסת רפורמת התקינה לתוקף ביוני 2022 השתייכו מרבית המוצרים שיובאו לישראל (כ-80%) לקבוצה 1 מתוך 3 קבוצות, המחמירה ביותר, מה שהשפיע באופן מובהק על התחרות ועל יוקר המחיה בישראל, שכן עבור המוצרים הנכללים בקבוצה זו הליך היבוא הוא הארוך והבירוקרטי ביותר ויש לו עלויות גבוהות המתגלגלות לצרכן הסופי.

• רפורמת התקינה כללה תיקון לחוק התקנים שהביא לשינויים הבאים: (א) העברת מאות תקנים מקבוצת יבוא 1 לקבוצות יבוא 2 ו-3 בעלות משטר אסדרה מקל, שמשמעו הסרת הדרישה לבדיקת מעבדה לכ-80% ממוצרי הצריכה המיובאים; (ב) הוספת מסלול קסיס - מסלול שבאמצעותו אפשר לייבא טובין לישראל על בסיס הצהרת התאמה לתקינה בין-לאומית, וכן קביעת כלל שלפיו תקן רשמי חדש יסווג אוטומטית במסלול קסיס.

בביקורת עלה כי יישום הרפורמה על ידי משרד הכלכלה והמסלולים הרבים שהתלוו לה (ירוק, זהב, יהלום, אלפא ורשתות זרות) גרמו לבלבול בקרב סוכני המכס והיבואנים, ובמבחן התוצאה לא השיגו את מלוא פוטנציאל החיסכון ליבוא טובין לישראל בהפחתת האסדרה ולהפחתת יוקר המחיה. כך למשל, עלה קושי ליישם את מסלול ההצהרה על מוצרי תינוקות וילדים, אופניים ומוצרי פארם מסוימים בגלל דרישות ייחודיות לישראל, ובהן התאמות נדרשות לשוק המקומי לפי תקנות וחוקים שונים, או משום שהיצרן אינו עומד בדרישות המעבדה המורשית בחו"ל ועל כן אין ברשותו האסמכתה הנדרשת לשימוש במסלול הצהרה. לדוגמה במוצר "נוזל כלים" לא נצפה כל חיסכון בעלויות היבוא בגלל דרישות ייחודיות לישראל. בנוסף, הרפורמה לא קידמה את התחרות מצד היבוא המקביל, שלגביו נותרו החסמים כפי שהיו, ובהם הקושי בהצגת אסמכתאות מהיצרן בחו"ל בהתאם לחובת הצהרה על התאמה לתקן.

רפורמת "לא עוצרים בנמל" משנת 2024

• בינואר 2024 התקבל תיקון לפקודת היבוא והיצוא (מס' 6), התשפ"ד-2024, שנועד להסיר חסמים ביבוא טובין שחל עליהם תקן רשמי כדי להפחית עלויות ליבואן. משרד הכלכלה העריך עלויות אלה בכ-9% מערך היבוא, ואלה היו עשויות להתגלגל להוזלת המחיר לצרכן.

• משמעות התיקון בפועל היא ניתוק הקשר בין היבואן למעבדות הבדיקה ושחרור הטובין בקבוצות יבוא 2 ו-3 ללא המתנה בשערי הנמל באמצעות הגשת הצהרת יבוא



שהמוצר עומד בתקן הנדרש - ישראלי או אירופי. הכוונה הייתה לאפשר יבוא חופשי ללא עיכובים בנמלים ובמעבדות לצורך בדיקות ואישורים של אלפי מוצרים כדוגמת בקבוקים לתינוקות, צעצועים לילדים מגיל שלוש, ריהוט, מוצרי חשמל ביתיים ועוד.

נמצא כי ציבור היבואנים וסוכני המכס נתקלים בקשיים בקיום הרפורמה עקב מידע שחסר בידם בדבר פעילות הממונה על התקינה בעניין תהליכי יבוא והיעדר מידע מספק על אודות הרפורמה. כך למשל, עלו פערים ובכללם - חוסר בהירות בנוגע להוראות אחסנה לפני דיגום ואי-שיקוף המידע בדבר הקלות ביבוא והנגשת אישורים ונספחים. כמו כן, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה לא היה מוקד זמין ומקצועי של הממונה על התקינה שיכול היה לתת מענה לשאלות ולפניות של הציבור.

מה שטוב לאירופה טוב לישראל", ינואר 2025

הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", שנכנסה לתוקף בינואר 2025, היא השלב השני ברפורמה הכוללת שהחלה ביולי 2024, ומטרתה לאפשר יבוא של מוצרים שנמכרים באירופה או שעומדים באסדרה האירופית לישראל בלי חובת בדיקה במכון בדיקה. רף ההוכחה הנדרש מהיבואן ליבוא טובין פוחת מאוד, והדרישה בקבוצות יבוא 2 ו-3 מתבססת בעיקר על הצהרה על תקינות המוצר. מטרת הרפורמה היא להפחית חסמים ובירוקרטיה, לשפר את היעילות העסקית ולהוזיל את המחירים לצרכן. להערכת משרד הכלכלה, הרפורמה כוללת כ-90% ממוצרי הצריכה הנמכרים בשוק הישראלי, והיא תביא לחיסכון של 8% - 16% בעלות היבוא, ואף תוזיל את מחירי המוצרים בכ-6,000 ש"ח בשנה למשפחה.

צוין כי הרפורמה מיושמת בשמונה פעימות: בחודשים ינואר עד יולי 2025 נכנסו לתוקף חמש פעימות למוצרים כגון מוצרי חשמל, מוצרי תינוקות, מוצרים שבאים במגע עם מזון, מוצרי רפואה ובריאות. שלוש פעימות נוספות ייכנסו לתוקף החל מיולי 2026 ועד ינואר 2028.

בביקורת עלה כי על פי נתוני משרד הכלכלה הרפורמה הביאה לעליה של כ-44% ביבוא מוצרי צריכה בקטגוריות שונות, ואף הביאה לירידת מחירים לצרכן של מעל ל-30% (לדוגמה, ביבוא אופניים). נוסף על כך, חל גידול במספר היבואנים בקטגוריות השונות וכן הצטרפות של יבואנים חדשים לרשימת עשרת היבואנים המובילים בכמה קטגוריות. עם זאת, נמצא כי ציבור היבואנים אינו מצוי בתהליכי היבוא, וכי הממונה על התקינה במשרד הכלכלה לא פרסם מסמך המפרט את מדיניות האכיפה שלו. אי-ודאות כאמור עלולה לפגוע במטרת הרפורמה ולהפחית את מספר היבואנים ואת היקף היבוא ולגרום לעיכובים במשלוחים. נוסף על כך, הגם שבמסגרת הדיווח לוועדת הכלכלה משרד הכלכלה אמור לדווח על השפעת החוקים על עלויות היבוא, בכל הנוגע להשפעה על רמת המחירים והתחרות הבדיקה היא מדגמית בלבד.

תחום התקינה

כוח אדם במינהל התקינה במשרד הכלכלה

זרוע פיקוח ואכיפה במינהל התקינה עוסקת באכיפתם של תקנים בישראל. האכיפה נעשית הן במישור הפלילי והן במינהלי באמצעות 62 מפקחים, בקרים ומנהלי תחום.



- במסגרת רפורמת התקינה "קסיס דה דיו"ן" (מסלול הצהרה), ומתוך הכרה בחשיבות של מערך אכיפה יעיל לצד ההקלות שניתנו ליבואנים, תוגבר מערך זרוע האכיפה במינהל התקינה כדי לבצע פעולות אכיפה בשווקים. כדי לשפר את האכיפה וכהכנה לרפורמות "לא עוצרים בנמל" ו"מה שטוב לאירופה טוב לישראל", הוחלט על בקרה נוספת של הממונה על התקינה בשערי הנמל למניעת כניסה של מוצרים שאינם עומדים בדרישות המאסדר.

זרוע האכיפה במינהל התקינה הייתה חסרה בכוח אדם עוד טרם כניסת הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל". כ-22% (7 מתוך 32) ממשורות העובדים שאמורים לעסוק בפיקוח בשווקים אינן מאוישות, ויותר מ-50% (9 מתוך 16) ממשורות הבקרים אינן מאוישות, נוסף על 3 משרות מנהלי תחום בזרוע האכיפה ו-4 משרות מקצועיות שאינן מאוישות. נוסף על 3 מנהלי תחום בזרוע האכיפה ו-4 משרות מקצועיות שאינם מאוישים. הפער בתקינה ובאכיפה מתחדד על רקע ממצאי פעולות אכיפה בשווקים מ-1.6.23 עד 1.6.24. במסגרת, נדגמו 424 מוצרים, ומרביתם (כ-57%) נמצאו לא מתאימים לדרישות התקן הרשמי; במסגרת פעולות בקרה בנמלים נמצא כי 39% מתיקי המוצר שנבדקו אינם עומדים בדרישות הממונה על התקינה; וב-36% מבדיקות המשלוחים בשערי הנמל והתאמתם לתקן נמצאו ליקויים.

כשירות מעבדות בדיקה לצורכי אכיפה

- אכיפה בשווקים נעשית באמצעות נטילת מוצר ממדף בחנות קמעונאית והעברתו לבדיקה במעבדה מוכרת. נכון למועד סיום הביקורת ישנן 61 מעבדות מאושרות שקיבלו הכרה מהממונה על התקינה על פי סעיף 2' לפקודת היבוא והיצוא. לכל אחת מהמעבדות ישנה התמחות ספציפית לתקנים מסוימים, כך שלא כל מעבדה יכולה לבחון התאמה של מוצר לתקן.

- עוד נמצא כי סעיף 10 לחוק התקנים קובע שבדיקת התאמה לדרישות האסדרה האירופית תיעשה בדרך של עמידה בדרישות התקן האירופי התואם. עם זאת, מינהל התקינה במשרד הכלכלה לא ביצע מיפוי מלא של יכולות הבדיקה במעבדות בישראל בהתאם לאסדרה האירופית, כך שייתכן שהמעבדות בישראל, שפועלות בהתאם להוראות חוק התקנים, אינן בעלות היכולות הדרושות לבדיקת העמידה בדרישות התקן האירופי. עוד נמצא כי שלושה חודשים לאחר תחילת הרפורמה "לא עוצרים בנמל" משרד הכלכלה הפסיק להעביר מוצרים לבדיקות במעבדות למשך 60 ימים עקב אי חידוש של החוזה של משרד הכלכלה עם המעבדות. וכן במשך כחצי שנה בשנת 2024 הועברו 10 מוצרים בלבד לבדיקת מכון התקנים לבקרה של המשלוחים בשערי הנמל.

אמצעי אכיפה של הממונה על התקינה

- חוק התקנים מפרט את אמצעי האכיפה המינהליים שעל הממונה על התקינה להשתמש בהם בביצוע אכיפה. כלי חשוב לאכיפה יעילה המובא בחוק התקנים הוא עיצום כספי למפירים בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בשנת 2024 זרוע האכיפה של הממונה על התקינה פתחה 618 תיקי אכיפה שההליכים בהם נמצאים בשלבי טיפול שונים. עם זאת, ב-2024 הוטלו עיצומים כספיים ונשלחו התראות



מינהליות רק ב-47 תיקי אכיפה (שחלקם נפתחו עוד לפני 2024), והיקף העיצומים הכספיים באותם תיקים היה 4.2 מיליון ש"ח (לא חלוט).

- בכל הנוגע לנתוני גבייה - נמצא כי ב-2024 הוטלו עיצומים כספיים בסך 4.2 מיליון ש"ח לפני הפחתות שניתנו למפירים ב-47 תיקי אכיפה, שחלקם נפתחו עוד לפני 2024. שיעור הגבייה מהעיצומים הכספיים שהוטלו היה כ-2% (כ-93,000 ש"ח). משרד הכלכלה ציין כי בשל מגבלות כוח אדם בזרוע עיצומים והיקפי מעבודה, הטיפול בבחינת הטענות וקבלת ההחלטה לוקח זמן ממושך. נוסף על כך, לאור מצב המלחמה השורר בישראל מאוקטובר 2023 מפירים רבים דיווחו על קושי ממשי להגיב במסגרת זכות השימוע. בשנת 2024 הועברו למרכז לגביית קנסות עיצומים כספיים חלוטים בסכום של כ-83,000 ש"ח, והסכום שנגבה היה כ-69,000 ש"ח. בשנת 2025 הועברו עיצומים כספיים חלוטים בסכום של 494,000 ש"ח ועד אוגוסט 2025 נגבו 756 ש"ח.

יבוא אישי מקוון

- יבוא אישי הוא יבוא של טובין שלא באמצעות עוסק, הטובין אינם מיועדים לצורכי אספקה, ייצור או מתן שירותים, והם מיובאים בכמות סבירה לשימוש האישי או המשפחתי של היחיד המייבא. בעקבות החלטת ממשלה מ-2011, במסגרת יישום המלצות ועדת טרכטנברג, הוכן ברשות המיסים צו הפוטר מתשלום מכס ביבוא אישי של טובין בתנאים מסוימים. על פי צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, התשע"ב-2012, משלוח המכיל סחורות שערכן הכולל עד 75 דולר פטור לחלוטין ממסי יבוא (מע"מ, מס קנייה ומכס)⁹. אם שווי החבילה 75 - 500 דולר ישולמו בגינה מע"מ ומס קנייה (ללא מכס). אם שווייה גבוה מ-500 דולר ישולמו בגינה מע"מ, מס קנייה ומכס בהתאם לדין.
- על אף הגידול המשמעותי בסחר המקוון, מכ-16 מיליון חבילות בערך של עד \$75 בשנת 2020 לכ-52 מיליון חבילות בשנת 2024 (פי 3.25), והחשיבות שלו לצרכנים בשל הפטור ממס על רכישות עד 75 דולר, במגזרים רבים ומשמעותיים של מוצרי הצריכה לא חלו ירידות משמעותיות במחירים לצרכן, ובפרט בתחומים שבהם קיימים יבואנים בלעדיים בעלי כוח שוק ניכר.

היבוא בתחום המזון ובתחום התמרוקים

יבוא מזון רגיש

- ביום 24.7.24 אושרה בכנסת רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", ובמסגרתה נעשו גם תיקונים לחוק בריאות הציבור: על פי תיקון מספר 10, במסגרת הרפורמה אומצו 44 אסדרות אירופיות, לרבות לעניין מזונות רגישים מסוימים, כמו שמן זית, דבש, שוקולד ועוד; סעיף 3א לחוק בריאות הציבור תוקן כך שהליכי ההטמעה והעדכון של השינויים בחקיקה המאמצת המקורית שנעשים באירופה יבוצעו באופן מהיר ופשוט בחקיקה הישראלית, כדי שהחקיקה תהיה עדכנית ומסונכרנת עם העדכונים באסדרה

9 הפטור אינו חל על מוצרים שהם מוצרי טבק, כוהל או מוצרים משכרים.



האירופית במידת האפשר. מטרת אימוץ האסדרה האירופית היא הקלה על יבואנים ביבוא מוצרי מזון לישראל ללא צורך בהתאמה לאסדרה המקומית.

- נמצא ששירות המזון במשרד הבריאות במועד כניסת הרפורמה לתוקף, בינואר 2025, לא תרגם ולא פרסם לציבור 40 אסדרות אירופיות מתוך 44 שאומצו במסגרת רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" כנדרש על פי תיקון סעיף 3א לחוק בריאות הציבור במסגרת תיקון מספר 10 לחוק לצורך הקלה על יבואנים ביבוא מזון לישראל. דבר זה עלול להקשות על היבואנים להבין את הדרישות, את התכונות ואת האפיונים שבהם על המזון הרגיש לעמוד. עוד נמצא כי שירות המזון טרם ערך מדריכים לתעשייה בתחומי הרפורמה.

אכיפה בשווקים בענף המזון

- אכיפה בשווקים בענף מזון היא חלק בלתי נפרד מן הרפורמה, שכן יבוא במסלול הירוק כפי שתואר לעיל מגדיל את החשיפה לסיכונים הטמונים במוצרי מזון, רגיל או רגיש, שאינם עומדים בדרישות האסדרה ויכולים לחשוף את ציבור הצרכנים למוצרים אלה. פרקים ט', י' ו"א לחוק בריאות הציבור עוסקים באכיפת הוראות החוק. הפרקים הותאמו לאכיפה בשווקים והורחבו בתיקון מס' 10 לחוק. בין היתר, הפרקים עוסקים בדרך הסמכת מפקחים, בסמכויותיהם ובתהליכי האכיפה במישור הפלילי והמינהלי, לרבות סמכות להטלת עיצומים כספיים, שליחת התראות מינהליות, התניית רישיונות יבוא, הכרזה על יבואן "מפר אמון" ועוד.

- שירות המזון הארצי במשרד הבריאות פרסם מדיניות ונוהלי אכיפה בענף המזון. עם זאת, במועד כניסת הרפורמה לתוקף, בינואר 2025, משרד הבריאות לא סיים את הקמת מערך אכיפה ליישום הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", לרבות מערכת ממוחשבת ייעודית, ולא החלה אכיפה בפועל. כניסת הרפורמה לתוקף והשינוי הטמון בה ללא מערך אכיפה שיבחן את הטובין בשווקים באופן יעיל עלולים לפגוע בבריאות הציבור ובהרחבתה של הרפורמה בתחום.

יבוא תמרוקים

- תמרוקים¹⁰ כוללים בין השאר מוצרים כגון צבעי שיער, תכשירי הגנה מפני קרינת השמש ומשחות שיניים. בנובמבר 2021, במסגרת חוק התוכנית הכלכלית, אישרה הכנסת את רפורמת התקינה בתחום היבוא, שכללה תנאים שונים ליבוא תמרוקים. רפורמת זו יצרה שני מסלולי יבוא: מסלול הודעה בדבר שיווק (נוטיפיקציה) בסיסי (המסלול הבסיסי) ומסלול יבוא מקביל של תמרוק על בסיס אישור התאמה לתמרוק הייחוס (מסלול יבוא לפי תמרוק ייחוס). ברפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", שנכנסה לתוקף ביום 1.1.2025, נוסף מסלול יבוא חדש, וכן נקבעו כמה תיקונים למסלולי היבוא הקודמים (המסלול הבסיסי ומסלול יבוא על בסיס תמרוק הייחוס).

10 תמרוק הוא "כל חומר או תערובת חומרים המיועדים לבוא במגע עם חלקים חיצוניים של גוף האדם, במטרה עיקרית או בלעדית לנקותו, לבשמו, לשנות את מראהו, להגן או לשמור עליו או לשפר את ריחות הגוף, למעט תכשיר, ציוד רפואי, סבון מוצק או בושם; לעניין זה, 'חלק חיצוני של גוף האדם' - שכבת העור החיצונית, שיער, ציפורניים, שפתיים, שיניים, ריריות חלל הפה ואיברי המין החיצוניים".



- עם זאת, נמצא כי, נכון לשנת 2021, חלקן של חמש החברות הגדולות בשוק התמרוקים היה כ-53%, וחלקן של תשע החברות הגדולות - כ-67% משוק התמרוקים, משמע שוק התמרוקים בישראל נותר ריכוזי.

אכיפה בשווקים בענף התמרוקים

- אכיפה בשווקים בענף התמרוקים היא חלק בלתי נפרד מן הרפורמה, שכן יבוא של מוצרים המבוסס על הצהרה והוכחת שיווק בלבד יכול לחשוף את ציבור הצרכנים למוצרים שבטיחותם מוטלת בספק. לדברי נציגי משרד הבריאות, היו מקרים שבהם שווקו תמרוקים באירופה שלא בהתאם לתקנים האירופיים.
- נמצא כי משרד הבריאות, במועד כניסת הרפורמה לתוקף, בינואר 2025, טרם החל בהקמת מערך אכיפה ליישום הליך הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", לרבות מערך עובדים ייעודיים, נהלים להטלת עיצומים כספיים ולשליחת התראות מינהליות והקמת מערכת ממוחשבת ייעודית לשימוש גורמי אכיפה. כניסת הרפורמה לתוקף והשינוי הטמון בה, ובעיקר האפשרות לייבא מוצרים על בסיס הצהרה בלבד, ללא מערך אכיפה שיבחן את הטובין בשווקים באופן נאות, עלולים לפגוע בבריאות הציבור.

יבוא מקביל של מוצרי צריכה

- **פעולות רשות התחרות לעידוד יבוא מקביל** - בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ישנם פערי מחירים משמעותיים בהשוואה בין יבוא מקביל ליבוא ישיר שנעו בין 4.8% ל-226%, ובפועל הפער מציג חיסכון שיכול להגיע למאות שקלים בזכות תחרות בין מוצרים שמייבא יבואן ישיר לבין מוצרים ביבוא מקביל. עוד עלה בבדיקה כי מאז נכנס לתוקף תיקון 23 לחוק התחרות הכלכלית ביוני 2023 רשות התחרות נקטה פעולות יזומות למניעת חסימה של יבוא מקביל¹¹ ופנתה ל-13 יבואנים הפועלים בענף המזון, התמרוקים וחשמל ואלקטרוניקה בדרישה רחבה לנתונים ומידע לאיתור הפרות לאחר תיקון 23 לחוק התחרות הכלכלית. לצד זאת, מהטענות שהעלו יבואנים מקבילים לפני צוות הביקורת עולה כי מספר הפניות לרשות התחרות מצד יבואנים מקבילים בשנים 2022 - 2024 היה מצומצם (13 בלבד), וזאת ביחס להיקף תופעת החסימות שתיארו גורמים בענף. נתון זה עשוי להעיד על מודעות חלקית בקרב יבואנים מקבילים לשינויים שחלו בחוק ולזכותם לפנות לרשות התחרות בנושא. ממצאי ההפרות שעלו עד כה בבדיקת רשות התחרות, שמשמעותן חסימה ופגיעה של יבואנים ישירים ביבוא מקביל בניגוד לחוק לרבות פנייה ליצרן בחו"ל עם פרטים על המוצרים הנמכרים בשוק המקומי במטרה לחסום את מקור האספקה של היבוא המקביל, שהוביל במקרה אחד עד כה להטלה של עיצום כספי, גם לאחר יותר משנה מאז כניסת תיקוני החקיקה לתוקף, עלולים להצביע על הרתעה חלקית מול היבואנים הישירים.

11 ביוני 2023 התקבל תיקון מס' 23 לחוק התחרות הכלכלית מס' 23 שתכליתו העיקרית היא מניעת סיכול או צמצום של התחרות מצד יבוא מקביל או יבוא אישי על ידי יבואן ישיר. בנוסף, יזמה רשות התחרות את תיקון כללי התחרות הכלכלית (פטור סוג להסכמי הפצה בלעדית) (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ג-2023 (פטור הפצה בלעדית). מטרת התיקון היא למנוע מצב שבו ספק (יצרן) ומפיץ זרים יסכימו ביניהם שהמפיץ יסרב לבקשת יבואן מקביל למכור לו מוצרים על מנת להפיצם בישראל, ובכך ימנעו יבוא מקביל של מוצרים.



מבנה השוק המקומי כחסם בפני יבוא מקביל - רמת הריכוזיות, יכולות שיווק והפצה והמבנה של ענפים מסוימים בשוק המקומי, הכולל אינטגרציות מלאות או חלקיות (למשל בענף החשמל והאלקטרוניקה, שבו יבואן עשוי להחזיק גם ברשת חנויות קמעונאיות), עלולים לפגוע בפוטנציאל ההשפעה של הרפורמות "לא עוצרים בנמל" ו"מה שטוב לישראל טוב לאירופה" על היבוא המקביל.

היבוא של כלי רכב פרטיים

תחרות בין יבואני הרכב

- חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016 (חוק שירותי רכב), נועד, בין השאר, לקדם את התחרות בענף הרכב. לצורך כך נקבעו בחוק הוראות ותנאים שיצרו שינוי במבנה הענף בתחום היבוא. החוק מגדיר את סוגי היבואנים ואת היקף הפעילות שלהם. נוסף על כך, ניתנו ליבואנים העקיפים, הזעירים והאישיים הקלות ופטורים למיניהם, כגון בתנאים למתן רישיון יבוא רכב, דרישות הון, חובות במתן שירותי תיקון ואספקת חלפים (ראו סימן ג' לחוק שירותי רכב, חבות יבואן מסחרי) ואף מתן אפשרות לייבא רכב משומש עד חלוף שנתיים מיום ייצורו ביבוא אישי.

- נמצא כי כשמונה שנים מכניסת חוק שירותי רכב לתוקף, למרות ההקלות שניתנו ליבואנים עקיפים, זעירים וליבוא אישי במסגרת החוק, לא התפתחה תחרות של ממש בין יבואנים אלה ליבואנים הישירים. כך, בשנת 2023 החזיקו היבואנים הישירים בנתח שוק של כ-97.4% מיבוא כלי הרכב הפרטיים (סך ערך היבוא של כלל כלי הרכב הסתכם בשנת 2022 ב-27.4 מיליארד ש"ח, ובשנת 2023 - בכ-30 מיליארד ש"ח שמהווה עלייה ריאלית של 5.2%). עוד נמצא ששיעור כלי הרכב שיובאו ביבוא עקיף מכניסת חוק שירותי רכב לתוקף ועד 2023 הוא כ-3% בלבד בממוצע מכלל היבוא. הדבר מעמיד בסימן שאלה את יכולת חוק שירותי רכב להרחיב עוד את היקף היבוא המקביל של כלי רכב.

יבוא כלי רכב מיצרני רכב שטרם יוצגו בישראל

- בשנים האחרונות מתרחשת בעולם הרכב בעולם מהפכה שעיקרה מעבר לכלי רכב חשמליים. גם בישראל חלו שינויים מהותיים בשוק הרכב בשנים האחרונות שעיקרם מעבר לכלי רכב חשמליים המונעים באמצעות סוללות נטענות, ויש להם יתרונות על פני כלי רכב המונעים באמצעות בעירה פנימית (בנוזל ודיזל). השינויים האמורים הביאו לכניסה של יצרני רכב חדשים לישראל המציעים מותגים של כלי רכב שטרם פעלו בישראל, דבר שמהווה הזדמנות בלתי שכיחה ובלתי חוזרת להביא לשינויים משמעותיים במבנה שוק יבוא הרכבים הפרטיים בישראל ואף להפחתה ברמת הריכוזיות בשוק באמצעות מתן רישיונות יבוא של קונצרנים חדשים ליבואנים קטנים או ליבואנים שאינם פועלים בענף כיום.

- נמצא כי שישה יבואני רכב ישירים גדולים קיבלו ממשרד התחבורה רישיון יבוא כיבואנים ישירים ליצרני רכב חדשים. בשים לב לכך שנתח השוק של רכבים חשמליים עלה משמעותית משנת 2020 (1%) ל-2024 (24.8%) שהם כ-67,000 רכבים, מרביתם הנם ממותגים סיניים חדשים (46,000), והפך להיות השני בגודלו בענף הרכב, מה



שיכול להעיד על תחליפיות גבוהה בעיני הצרכן בין רכבי בניין ודיל לרכבי חשמלי. הרי שמתן הרישיונות ליבואנים הגדולים עלול להגביר את הריכוזיות של יבואני הרכב הישירים הגדולים ולהקטין את התחרותיות בתחום, וזאת, במקום לנצל את ההזדמנות שנוצרה עקב השינויים בשוק וכניסה של יצרנים חדשים המייצרים רכבים חשמליים להגברת התחרותיות בשוק הרכב.

רווחיות יבואני רכב ישרים - הרווח של 12 היבואנים הגדולים לפני מס נסק לרמה הגבוהה ביותר שמדד אגף הכלכלן הראשי ב-20 השנים האחרונות. בשנת 2022 הגיע הרווח המצרפי של 12 היבואנים הישירים הגדולים ל-5 מיליארד ש"ח - גידול ריאלי בשיעור של 35% בהשוואה לשנת 2021. בד בבד בשנת 2022 שיעור הרווח לפני מס ביחס למחזור המכירות (מנוכה מס קנייה) של 12 היבואנים הגדולים עלה בשיעור חד והגיע ל-16.3% - גידול של 5.5 נקודות אחוז בהשוואה לשנת 2021.

חסמים ביבוא כלי רכב

- יבואנים מקבילים אינם רוכשים את כלי הרכב ישירות מיצרן רכב, אלא רוכשים אותם בשוק המשני - מסוחר רכב וזכיינים. לעיתים מנגנון היבוא העקיף מאפשר לנצל הזדמנויות של קנייה במדינות שבהן המוצר זול יותר או מסוחר רכב היוצאים במבצעי מכירות מסיבות שונות, לרבות רצון להפנות הון עצמי לרכישת כלי רכב משנת הדגם הבאה. מבצעים כגון אלו נעשים לקראת תום השנה הקלנדרית.

- עולה שלעיתים נמנעת מהצרכן בישראל רכישת כלי רכב שיבואנים מקבילים קונים במבצעי מכירות של סוכנויות רכב בחו"ל מפני שהיבואנים המקבילים, ובעיקר הזעירים, מתקשים לעמוד בלוחות הזמנים להובלת כלי רכב אלו ומכירתם לפני שחלפה שנה ממועד ייצורם. אם חלפו 12 חודשים ממועד ייצורו של רכב בלי שנעשה שינוי רישום בעלות על שם הלקוח, הוא יירשם על שם היבואן. ממועד זה "נרשמת יד" כמחזיקה ברכב לראשונה, וכך מי שירכוש את אותו הרכב מהיבואן ייחשב ל"יד שנייה" אף על פי שהרכב לרוב חדש לחלוטין.

חסם היקף יבוא ליבואן זעיר - על רישיון יבואן זעיר חלה מגבלת יבוא של עד 20 כלי רכב בשנה (מגבלת היקף). יבוא של 20 כלי רכב אינו מאפשר כלכלה בקנה מידה שיכול לכסות הוצאות תפעול ושיווק אפילו של עסק זעיר. מגבלת היקף זו היא בגדר מכשול לפיתוח עסקיהם, ומבחינה כלכלית מסיטה את היבואנים הזעירים ליבוא של רכבי יוקרה ולא מעודדת את התחרות במותגי רכב אחרים.

חסם רישום כלי רכב מיבוא עקיף - בנובמבר 2024 עבר משרד התחבורה לרשום כלי רכב שייבאו יבואנים עקיפים לפי מועד רישומם הטכני על ידי סוכנות הרכב בחו"ל. בשל הצעד שנוקט משרד התחבורה נוצרו פערים ברישום כלי רכב חדשים בין כלי רכב שמייבאים יבואנים ישירים לכלי רכב שמייבאים יבואנים עקיפים, כך שכדאיות היבוא של היבואנים העקיפים פחתה בין השאר עקב ירידת ערך לרכב הנרכש ביבוא עקיף לעומת אותו הרכב הנרכש מיבואן ישיר, שכן למועד עלייתו לכביש יש השפעה ישירה על ערכו. עוד עלה כי על אף המלצת הוועדה להגברת התחרותיות הקודמת משנת 2012 לביטול רישום היד הנוספת ברכבי אפס ק"מ, לא יושמו ההמלצות ורכבי "יד ראשונה 0 קילומטר" נמכרים גם במועד סיום הביקורת כיד שנייה.



החלת הרפורמות "לא עוצרים בנמל" ו"מה שטוב לישראל טוב לאירופה" - שר הכלכלה ומשרד הכלכלה פעלו להחלת הרפורמות, לרבות שינוי שיטת היבוא ועיקרון של אימוץ רגולציה אירופית ומעבר ליבוא של מוצרים המשווקים באירופה או עומדים בסטנדרט אירופי על בסיס הוכחת שיווק במטרה להביא לפתיחת השוק המקומי לתחרות ולהפחתה ביוקר המחיה.

פעולות יזומות שנקטה רשות התחרות לעידוד יבוא מקביל - רשות התחרות העבירה תיקון לחוק התחרות הכלכלית (מס' 23) וכן פרסמה את גילוי דעת 2/23, שבו היא מבהירה את משמעות התיקון, שתכליתו העיקרית היא מניעת סיכול או צמצום של התחרות מצד יבוא מקביל או יבוא אישי על ידי יבואן ישרי; וכן פעלה לתיקון כללי התחרות הכלכלית (פטור סוג להסכמי הפצה בלעדית) כדי למנוע מצב שבו ספק (יצרן) ומפיץ זרים יסכימו ביניהם שהמפיץ יסרב לבקשת יבואן מקביל למכור לו מוצרים על מנת להפיצם בישראל, ובכך ימנעו יבוא מקביל של מוצרים. פעולות אלה, מטרתן גידול התחרות מצד יבוא מקביל.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למשרד הכלכלה, במסגרת הדיווח לוועדת הכלכלה, להרחיב את הבדיקה ולמדוד את השפעת הרפורמות "לא עוצרים בנמל" ו"מה שטוב לישראל טוב לאירופה" על התחרות ועל רמת המחירים בשווקים נבחרים בשיתוף רשות התחרות. כמו כן, מומלץ לממונה על התקינה במשרד הכלכלה להנגיש את המידע בדבר הרפורמות לציבור היבואנים, להגביר את התיאום עם יבואנים וסוכני מכס לגישור על הפערים הקיימים ולוודא כי כל החומר הנדרש בתהליך היבוא מפורסם באתר מינהל התקינה, חומר שהיה מצופה כי יהיה נגיש זה מכבר, עם כניסת הרפורמה לתוקף, לציבור היבואנים.

על משרד הכלכלה לפעול לגיוס כוח אדם למשרות שאינן מאוישות בזרוע האכיפה במינהל התקינה כדי לאפשר את קיום הרפורמה במלוואה תוך שמירה על בטיחות הציבור, כמו כן עליו לשמור על רציפות תפקודית מול מעבדות בדיקה ולבחון את הליכי הפיקוח והאכיפה כדי לייעל אותם ולקצר לוחות זמנים בבחינת הטעונוים ובקבלת ההחלטות, וכן עליו לעקוב אחר יישום בפועל של גביית עיצומים כספיים לשמירה על הרתעה.

על משרד הבריאות לפעול בהקדם להשלמת הקמת מערך אכיפה אחוד לשמירה על בריאות הציבור, שהוא נדבך חשוב להתרת יבואנים שאינם מקיימים את הוראות המחוקק ומשווקים מוצרים שאינם עומדים בדרישות לצורך שמירה על בריאות הציבור.

מומלץ לכלל המשרדים הרלוונטיים לרפורמה "מה שטוב לישראל טוב לאירופה" - משרד הבריאות, משרד הכלכלה ומשרד האנרגיה בשיתוף משרד האוצר ובשיתוף רשות התחרות - לבחון את יישום הרפורמה בתחומים השונים והשפעתה על התחרות ועל המחירים לצרכן וכן לבחון את השפעת הרפורמות על יבוא מקביל ולהסיר חסמים ככל ויותר. בנוסף, מומלץ לבחון את הרחבת הרפורמה גם לשווקים נוספים עם חשיפה משמעותית ליבוא



כדוגמת ארה"ב - המדינה השלישית בגודלה מבחינת היקף יבוא סחורות לישראל, 32 מיליארד ש"ח בשנת 2024 (12%).

מומלץ לרשות התחרות לבחון את השפעת הרפורמות "לא עוצרים בנמל" ו"מה שטוב לאירופה טוב לישראל" על היבוא המקביל, לרבות על היקף היבוא המקביל והתפוצה של מוצרים שמקורם ביבוא מקביל ברשתות המזון הגדולות ובשווקים, ואם יידרש לנקוט ביחד עם משרד הכלכלה פעולות אקטיביות, כל אחד בתחומו, לעידוד הפצה ושיווק של מוצרים שמקורם ביבוא מקביל.

מומלץ כי משרד הכלכלה ומשרד האוצר, בהתייעצות עם רשות התחרות, יבחנו את הגדלת הפטור ממס ביבוא מקוון למוצרים ולתחומים שבהם יש כשל שוק או ניצול לרעה וגביית מחירים מופרזים של מונופולים או יבואנים בלעדיים בעלי כוח שוק ניכר, וזאת מתוך איזון עם הצורך להגן על חלקים מסוימים במגזר הקמעונאי הישראלי ולמנוע הסטת פעילות כלכלית לחו"ל.

מומלץ למשרד התחבורה, בשיתוף עם רשות התחרות, למפות את החסמים שמונעים את כניסתם של יבואנים מקבילים נוספים והרחבת פעילותם של הקיימים ולתת אף הקלות ככל האפשר כגון בהרחבת האפשרות ליבוא רכב משומש או באמצעים אחרים שיסייעו להגדיל את שיעור כלי הרכב המיובאים באמצעות יבואנים מקבילים. יבוא מקביל עשוי להגדיל את מגוון הספקים למותגים מסוימים ולאפשר תחרות תוך-מותגית מסוימת וריסון העלאות מחירים של היבואנים הישירים.

מומלץ למשרד התחבורה בשיתוף רשות התחרות לבחון את האפשרות להגדיל את מגבלת ההיקף החלה על היבואנים הזעירים או לקובעה בהתאם לסוגי הרכב כדי שתהיה להם כדאיות כלכלית בפיתוח עסקם כמחוללי תחרות, על מנת לעודד יבוא כלי רכב שאינם רכבי יוקרה ולהגביר את התחרות גם בקטגוריות רכב נוספות.

מומלץ למשרד התחבורה בשיתוף רשות התחרות לנצל את ההזדמנות שנוצרה בשוק הרכב נוכח השינויים המשמעותיים בענף ועקב מהפכת כלי הרכב החשמליים, ולפעול בהתאם לסמכותם על פי חוק לקידום התחרותיות לצורך כניסתם של יבואנים חדשים לשוק הרכב באופן שיצמצם את הריכוזיות הקיימת כפי שנדרש בהוראות חוק שירותי רכב; ובתוך כך גם לפעול להקצאת עשרת רישיונות היבוא שיפוג תוקפם ב-2025 ליבואנים חדשים או קטנים ובכך להקטין את הריכוזיות, תוך מעקב אחר ההתנהגות של היבואנים עקב השינויים באסדרה ובכך להגביר את התחרות בענף הרכב.



פערי מחירים שנמצאו בין יבוא מקביל ליבוא ישיר במוצרים נבחרים

שם המוצר הממותג	מחיר יבואן ישיר (ש"ח) (לא כולל מבצעים)	מחיר יבוא מקביל הזול ביותר (ש"ח)	מחיר יבוא	פער מחירים
קולגייט אופטיק וייט - פחם	36.8 ל-75 מ"ל	18.9 ל-125 מ"ל	226%	
ג'ילט - קצף גילוח	20.1 ל-200 מ"ל	10.9 ל-200 מ"ל	84%	
ליסטרין - קול מינט	28.1 ל-500 מ"ל	10.9 ל-500 מ"ל	158%	
נספרסו אססו מיני	398	300	32.70%	
Samsung Galaxy S24 256GB 8GB RAM	2,890	2,594	11.40%	
Xiaomi Redmi Note 13 PRO 5G 512GB 12GB RAM	1,500	1,255	19.50%	
Ninja Foodi Health Grill AG301	938	748	25.40%	
Samsung טלוויזיה 65 UE65CU7000	2,846	2,590	10%	
מכונת כביסה 9 ק"ג Bosch דגם WAN28293	3,190	2,97	7.30%	
מקרר מקפיא תחתון LG 601 GRB718MB	7,990	7,623	4.80%	

* באמצעות בדיקת עובדי משרד מבקר המדינה בחנויות ובאתר ZAP להשוואת מחירים, נכון לנובמבר 2024. מוצרי פארם נבחנו בחנויות ייעודיות. לא הובאו בחשבון מחירי מבצע. נתוני מוצרי החשמל נדגמו מאתרי המרשתת עם המחירים הזולים ביותר המוצגים באתר ZAP, הן של יבוא מקביל והן של יבוא ישיר. ייתכן כי ישנם הבדלים מסוימים בין השירותים הנלווים המוצעים בין יבואן ישיר ליבוא מקביל.



סיכום

סוגיית יוקר המחיה בישראל משפיעה על כל משק בית. על כן הטיפול בה הוא בעל חשיבות מרובה. אחת הדרכים להתמודד עם יוקר המחיה בטווח הקצר היא פתיחתו של השוק המקומי לתחרות מיבוא, שכן לסוגיית היבוא השפעה של ממש על רמת המחירים ויש לה תרומה קריטית לתחרות ולרווחת הצרכן. היבוא המקביל תורם גם לתחרות תוך-מותגית ומאפשר לצרכן לרכוש בשוק המקומי מוצרים זהים במחירים נמוכים במידה ניכרת; מבדיקת משרד מבקר המדינה שנערכה בנובמבר 2024 נמצאו פערי מחירים בין מוצרים שמקורם ביבוא מקביל לבין מוצרים זהים שמקורם ביבוא ישיר ויקרים יותר בכ-4.8% - 22.6%. לצד יבוא מקביל, יבוא אישי גם הוא דרך להתמודד עם יוקר המחיה, ובאמצעותו הצרכן רוכש מוצרים ישירות מחו"ל במחירים תחרותיים. גם במקרה זה בבדיקת משרד מבקר המדינה שנערכה בפברואר 2025 נמצאו פערי מחירים בין מוצרים שמקורם ביבוא אישי לבין מוצרים זהים שמקורם ביבוא מסחרי והם יקרים יותר בכ-20.6% - 130.3%.

ביוני 2024 נכנסה לתוקף רפורמת "לא עוצרים בנמל" שמטרתה לשנות את שיטת היבוא כך שטובין המיובאים בקבוצת יבוא 2 ו-3, המקילות יותר, לא יתעכבו בשערי הנמל ויכנסו לשוק הישראלי על בסיס הצהרה של היבואן בלבד. כהשלמה לרפורמה, בינואר 2025 נכנסה לתוקף רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", שמשמעותה אימוץ אסדרה אירופית ויבוא של מוצרים המשווקים באירופה או עומדים בתקן אירופי על בסיס הוכחת שיווק באירופה וללא החזקת תיק מוצר, מה שעשוי להגדיל גם את היקף היבוא המקביל לישראל.

מומלץ לשר הכלכלה לבחון את יישום הרפורמות "לא עוצרים בנמל" ו"מה שטוב לישראל טוב לאירופה" תוך יישוב הסתירות בין החוק הישראלי לדרישות האסדרה האירופית וככל שיידרש להשתמש בסמכות של השר בחוק התקנים להעביר חקיקת משנה ליישוב הסתירות. כמו כן, מומלץ לשר הכלכלה לוודא את השלמת היערכות הממונה על התקינה וזרוע האכיפה להחלת הרפורמה בצורה מיטבית ולבחון בשיתוף רשות התחרות את השפעת הרפורמות על השווקים והיבוא המקביל וככל שיידרש לבצע התאמות להסרת חסמים אם ייוותרו. נוסף על כך, מומלץ לבחון את הרחבת הרפורמה ליבוא ממדינות נוספות, כדוגמת ארה"ב.

מומלץ לשר הבריאות לוודא כי כלל המערכים הנדרשים לקיום הרפורמה יוקמו ויושלמו במלואם, ובפרט מערך אכיפה. נוסף על כך, מומלץ לבחון את יישום הרפורמה וככל שיידרש לבצע התאמות על מנת להסיר חסמים שנותרו.

ההוצאה על כלי רכב היא מהוצאות הצריכה הגדולות של משקי הבית בישראל. ארבעת יבואני הרכב הישירים מייבאים יחד כ-60.3% מסך הרכבים המיובאים (שמונת היבואנים הישירים הגדולים מייבאים יחד כ-87.7%). בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בשנת 2022 נצפתה עלייה ברווחי היבואנים על אף עלייה בעלויות היבואנים וקיטון במספר הרכבים שנמכרו. בנובמבר 2024 הוגשו לשרת התחבורה ולשר הכלכלה המלצות הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב שמטרתן לעודד את התחרות בענף הרכב. בשנים האחרונות מתרחשת בעולם הרכב בעולם מהפכה שעיקרה מעבר לכלי רכב חשמליים. השינויים האמורים הביאו לכניסה של יצרני רכב חדשים לישראל המציעים מותגים של כלי רכב שטרם פעלו בישראל, דבר שמהווה הזדמנות בלתי שכיחה ובלתי חוזרת להביא לשינויים משמעותיים במבנה שוק יבוא הרכבים הפרטיים בישראל ואף להפחתה ברמת הריכוזיות בשוק באמצעות מתן רישיונות יבוא



של קונצרנים חדשים ליבואנים קטנים או ליבואנים שאינם פועלים בענף כיום. שינויים אלה היו יכולים להביא להגברת התחרות בענף ואף לירידת מחירים ולשיפור בתנאי הרכישה.

מומלץ למשרד התחבורה ולרשות התחרות לנצל את ההזדמנות שנוצרה בשוק הרכב נוכח השינויים המשמעותיים בענף ועקב מהפכת כלי הרכב החשמליים, ולפעול בהתאם לסמכותם על פי חוק לקידום התחרותיות לצורך כניסתם של יבואנים חדשים לשוק הרכב באופן שיצמצם את הריכוזיות הקיימת, תוך מעקב ובחינה אחר ההתנהגות של היבואנים עקב השינויים באסדרה; ובתוך כך גם לפעול להקצאת עשרת רישיונות היבוא שיפוג תוקפם ב-2025 ליבואנים חדשים או קטנים ובכך להקטין את הריכוזיות ולהגביר את התחרות בענף הרכב.

מומלץ לשרת התחבורה לוודא כי המלצות הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב משנת 2024 ייושמו במלואן, וככל שיידרש להורות על ביצוע התאמות כדי להסיר חסמים שייוותרו תוך מתן דגש על עידוד יבוא מקביל. כמו כן, מומלץ לשרת התחבורה לפעול לצמצום הריכוזיות בענף הרכב תוך ניצול ההזדמנות שנוצרה בעקבות שינויים שחלו בענף הרכב וכניסה של יצרנים חדשים באמצעות כניסה של יבואנים חדשים או קטנים לענף.

דוח מבקר המדינה | תשרי התשפ"ו | אוקטובר
2025



משרד התחבורה והבטיחות
בדרכים

בדיקות כדאיות כלכלית של פרויקטים תחבורתיים



בדיקות כדאיות כלכלית של פרויקטים תחבורתיים

רקע

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה) ממונה על ניהולה וקביעתה של מדיניות ענף התחבורה ועל שירותי מערכות התחבורה בים, באוויר וביבשה. בין היתר, המשרד אחראי לתכנון, לפיתוח ולהסדרה של תשתיות ומערכות תחבורתיות משולבות אשר מקדמות את הניידות והלוגיסטיקה של אזרחי ישראל והבאים בשעריה ושל המשק הישראלי על כל מרכיביו.

דוח ביקורת זה עוסק בפרויקטים של תחבורה יבשתית, הממומנים במרביתם מתקציב המדינה. בשנים 2020 - 2023 מימן משרד התחבורה פרויקטים תחבורתיים בעלות של כ-20 מיליארד ש"ח בשנה בממוצע - שיעור של כ-4% מכל תקציב המדינה. זהו תקציב ההשקעה ("תקציב פיתוח") האזרחי הגבוה ביותר מכלל תקציבי ההשקעה של משרדי הממשלה. לנוכח זאת, היקף ההשקעה השנתי הממוצע בתשתיות כבישים הסתכם בתקופה זו ב-8.6 מיליארד ש"ח, כלומר בכ-43% מתקציב הפיתוח, והיקף ההשקעה השנתי הממוצע בתשתיות הרכבת הכבדה הסתכם ב-4.3 מיליארד ש"ח לשנה, כלומר בכ-22% מתקציב הפיתוח.

מינהל תכנון ופיתוח תשתיות¹ (מינהל תשתיות) שבמשרד התחבורה עוסק בהיבט הביצועי של כלל תשתיות התחבורה היבשתית על מרכיביהן השונים: רכבות כבדות, מערכות להסעת המונים במטרופולינים, תשתיות תחבורה ציבורית, כבישים בין-עירוניים וכבישים עירוניים². המינהל אחראי בין היתר לגיבוש תוכניות רב-שנתיות לפרויקטי הפיתוח בתשתיות תחבורה, לתיאום ולסנכרון בין כלל מרכיבי תשתיות התחבורה היבשתית וכן לגיבוש ולביצוע של תקציב הפיתוח של המשרד.

הפרויקטים מקודמים באמצעות חברות תשתית ממשלתיות ועירוניות³ (חברות התשתית), האחראיות לביצוע ההליך התכנוני, ולאחריו מבצעות את הפרויקט באמצעות קבלן ביצוע פרטי. מתוקף תפקידו מינהל התשתיות אחראי גם לוודא כי התקציבים מנוהלים ביעילות וכן עוקב אחר ביצוע הפרויקטים בהתאם לתקציב וללוחות הזמנים שנקבעו.

אגף מחקר ועיצוב מדיניות כלכלית (אגף מחקר כלכלי), השייך לחטיבת כלכלה, תקציבים ואסטרטגיה במשרד התחבורה, עוסק בבדיקת הכדאיות הכלכלית של פרויקטים, בהתבסס על שימוש במודלים תחבורתיים, וכן הוא עוסק בביצוע מחקרים שונים בנושא תשתיות תחבורה

1 הצעת תקציב לשנות הכספים 2021 - 2022.

2 משרד התחבורה גם משתתף במימון, בתכנון ובהקמה של פרויקטי תחבורה באזורים העירוניים, ופרויקטים אלו מבוצעים על ידי רשויות מקומיות וחברות התשתית.

3 חברות התשתית הלאומיות: (א) נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ; (ב) חברת רכבת ישראל בע"מ; (ג) חברת נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים; (ד) חברת נתיבי איילון בע"מ; (ה) חברת כביש חוצה ישראל בע"מ; (ו) מוריה - חברה לפיתוח ירושלים בע"מ.



בהיבטים כלכליים ואחרים, לרבות בעדכון נוהל בדיקת פרויקטים תחבורתיים (נוהל פר"ת)⁴.
בדיקת הכדאיות נועדה לבחון אם התועלת הנובעת מהפרויקט גבוהה מעלות הקמתו ותחזוקתו.

בשל הריבוי הטבעי הגבוה בישראל, רמת הצפיפות במדינה - שהיא גבוהה כבר כיום - צפויה לעלות עוד בעתיד. לנוכח המחסור הקיים בתשתיות תחבורה, ההשקעה בענף זה חיונית להמשך ההתפתחות הכלכלית והחברתית של המדינה. מפאת חשיבותם לתפקוד המשק, לצמצום הפערים החברתיים ולהורדת עלויות הגודש המושטות על תושבי המדינה, וכן בשל מורכבותם והשפעתם על תקציב המדינה, חיוני כי הקמת פרויקטים של תשתית תחבורתית תתבצע לאחר תהליך בחירה קפדני, ובתכנון ארוך טווח, תוך בחינה של עלויות הפרויקט, אופן הקמתו והתועלות שהוא יניב לציבור, כדי לבחור את הפרויקטים המועילים ביותר למשק בתוך מסגרת התקציב הנתונה.

4 משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד האוצר, המשרד להגנת הסביבה, **נוהל בדיקת פרויקטים תחבורתיים** (פר"ת) (2021). זהו הנוהל הרביעי במניין הנהלים, והוא מחליף את גרסה 2012. גרסת הנוהל הראשונה פורסמה בתחילת שנת 1997 ועודכנה בשנת 2006.



נתוני מפתח

כ-120 חודשים זמן ההוצאה לפועל של פרויקט תחבורתי טיפוסי. מזה: אורכו של ההליך התכנוני נאמד בכ-76 חודשים, ועלותו נאמדת בכ-13% מעלות הפרויקט	24 - 48 מיליארד ש"ח עלותה המוערכת של הפגיעה בכלכלת ישראל בשל הגודש בדרכים על פי אומדן משרד האוצר משנת 2024 ואומדן ארגון ה-OECD משנת 2023	1% מהתוצר שיעור ההשקעה בתשתיות תחבורה בישראל - בדומה לממוצע מדינות ה-OECD. שיעור זה אינו מספק בשל הריבוי הטבעי הגבוה בישראל ובשל מצאי התשתיות המצומצם יחסית	39.6% עד שנת 2050 שיעור הגידול הצפוי באוכלוסייה בישראל בשנים 2024 - 2050 על פי תחזית האו"ם - לעומת הממוצע העולמי של 18.7%
2.45 מיליארד ש"ח הפער בין עלות ההשקעה הצפויה בקו הרכבת הקלה "נופית" השקולה ל-8.2 מיליארד ש"ח במחירי סוף 2024 לבין אומדן העלויות הראשוני משנת 2010 השקול ל-5.75 מיליארד ש"ח במחירי סוף 2024	15,681 נוסעים בלבד עברו בתחנת הרכבת דימונה בחודשים ינואר - נובמבר 2024 - כ-1.6% מהאומדן של 965,000 נוסעים מדי שנה בתחנה זו	מהנדס אחד בלבד במינהל התשתיות עוסק באישור דרישות התשלום של חברות התשתית אשר מקימות, באמצעות קבלן פרטי, את תשתיות התחבורה הלאומיות. אין מהנדסים נוספים העוסקים באישור פרויקטים ובבקרה על ניהולם	317 בדיקות כדאיות בוצעו בשנים 2015 - 2024 על ידי משרד התחבורה. בדיקת כדאיות כלכלית מבוצעת במסגרת תהליך התכנון כדי לבחון אם התועלת מהפרויקט גבוהה מעלותו. מתוך כך, 37% מהבדיקות נערכו עבור פרויקטים המבוצעים על ידי חברות התשתית והיתר עבור פרויקטים עירוניים בעלות נמוכה. ואולם, כמעט תמיד נבדקת החלופה הנבחרת בלבד שאותה בוחרת בדרך כלל חברת התשתית בלי ששאר החלופות מובאות לעיון משרד התחבורה, ומכאן שהבחירה בין החלופות השונות מתבצעת ללא בדיקת כדאיותן הכלכלית



פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אוגוסט 2024 עד מרץ 2025 את התהליכים לאישור פרויקטים תחבורתיים במיקוד על בדיקות הכדאיות הכלכלית הנעשות במהלך תהליך זה. בין היתר נבחנו תהליכים של הכנת תוכניות אסטרטגיות ותוכניות חומש; בדיקות כדאיות כלכלית של פרויקטים תחבורתיים שבוצעו או המבוצעים במשרד התחבורה בהתאם לנוהל "פרויקטים תחבורתיים" (נוהל פר"ת), לרבות אופן יצירת אומדני העלות ותחזית התועלות, הדיוק שלהם והמשקל שניתן להן בתהליכי קבלת ההחלטות.

הביקורת בוצעה ביחידות השונות של משרד התחבורה, ובפרט במינהל תכנון ופיתוח התשתיות ובאגף מחקר ועיצוב מדיניות כלכלית. בדיקות נוספות בוצעו באגף התקציבים שבמשרד האוצר וכן בחברות התשתית הממשלתיות חברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (חברת נתיבי ישראל או נת"י), חברת רכבת ישראל בע"מ (חברת רכבת ישראל או רכבת ישראל) חברת חוצה ישראל בע"מ (חברת חוצה ישראל) וחברת נתיבי איילון בע"מ (חברת נתיבי איילון).

תמונת המצב העולה מן הביקורת



הצפיפות בישראל וההשקעה בתשתיות התחבורה תוך השוואה בין-לאומית - בשנים 2020 - 2023 מימן משרד התחבורה פרויקטים תחבורתיים בעלות של כ-20 מיליארד ש"ח בשנה בממוצע (מתוך כך, היקף ההשקעה השנתי הממוצע בכבישים בלבד הסתכם בתקופה זו ב-8.6 מיליארד ש"ח), שהיו כ-4% מכלל תקציב המדינה בכל שנה לעומת עלות שנתי ממוצעת של 10.7 מיליארד ש"ח (כ-3.2% מכלל תקציב המדינה) בשנים 2014 - 2017. זהו תקציב הפיתוח האזרחי הגבוה ביותר ביחס למשרדי הממשלה האחרים.

שיעור הגידול הצפוי באוכלוסייה בישראל בשנים 2024 - 2050 צפוי להיות 39.6% לעומת ממוצע עולמי של 18.7% (מקום 163 מתוך 222 מדינות וטריטוריות⁵), כך שהאוכלוסייה במדינה תמנה 13 מיליון תושבים. זוהי תחזית מתונה ביחס לתחזית הלמ"ס הצופה בתקופה זו צמיחה של 56.5% שתביא לאוכלוסייה בהיקף של 15.7 מיליון תושבים. בהתאם, עולה מנתוני האו"ם כי בשנת 2050 צפויה ישראל להיות אחת המדינות הצפופות בעולם (מקום 204 מתוך 222 מדינות וטריטוריות) עם 604.9 נפשות לקמ"ר לעומת ממוצע עולמי של 74.1 נפשות לקמ"ר.

5 מדינת ישראל נמצאת במקום ה-223 מתוך 293 המדינות, הטריטוריות ו"קבוצות המדינות".



בנק ישראל מצא בשנת 2019⁶ כי שיעור ההשקעה בתשתיות תחבורה בישראל הוא כ-1% מהתוצר, בדומה לשיעור ההשקעה הממוצע במדינות ה-OECD, אך שיעור זה אינו מספק משני טעמים: (א) האוכלוסייה בישראל גדלה במהירות, ולכן ההשקעה הנדרשת לשמירה על רמת הון לנפש קבועה צריכה להיות גבוהה יחסית; (ב) כיוון שמצאי תשתיות התחבורה בישראל נמוך ביחס ל-OECD, אנו נדרשים לשיעור השקעה גבוה יותר כדי לסגור את הפער⁷. גם ארגון ה-OECD העריך⁸ כי היקף ההשקעות הציבוריות בתשתיות בישראל אינו מדביק את קצב גידול האוכלוסייה.

בשל הריבוי הטבעי הגבוה בישראל ורמת הצפיפות הקיימת והצפויה, ההשקעה בתשתית תחבורתית, ובעיקר ההשקעה במערכות להסעת המונים, חיונית להמשך ההתפתחות הכלכלית והחברתית של המדינה. המחסור הקיים בתשתיות תחבורתיות, המתבטא במצאי תשתיות כבישים נמוך ב-35% מהממוצע במדינות ה-OECD ומצאי מסילות רכבת נמוך ב-15% בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD והחלופות השונות להשקעה מחייבים ניצול מושכל של התקציבים המושקעים בתשתיות תחבורה לבחירה של הפרויקטים הכדאיים ביותר במונחי עלות-תועלת למשק.

תהליך אישור פרויקטים תחבורתיים - תהליך אישורם של פרויקטים תחבורתיים הוא תהליך מורכב וארוך הכרוך באישור של תוכניות לטווח ארוך, בינוני וקצר באישור סטטוטורי של תוכניות (הנדרש כדי לקבוע את ייעודי הקרקע המתאימים בשטח הפרויקט) וקביעת סדר עדיפויות שלפיו הפרויקטים יתוכננו, יתקצבו ויבוצעו בהתאם לשיקולים הנוגעים בין היתר להיבטים תכנוניים, לתרומת הפרויקטים לפיתוח המדינה ולכדאיותם הכלכלית. בביקורת עלה כי אף שתכנון רשת התחבורה צריך להסתמך על תוכנית מתאר ארצית מאושרת, ואף שהכנתה של תמ"א 42 - תוכנית ארצית משולבת לתשתית תחבורה יבשתית - הותנעה בשנת 2007, ואישורה אמור היה להסתיים עד לסוף שנת 2011, במועד סיום הביקורת, כ-18 שנים לאחר מכן, הממשלה טרם אישרה את התמ"א החדשה בשל מחלוקת בין משרדי התחבורה והאוצר, והיא לא נכנסה לתוקף.

פרויקטים תחבורתיים - מקרי בוחן - משרד מבקר המדינה בחן בדיקות כדאיות של שלושה פרויקטים והעלה כדלהלן:

- **קו הרכבת הקלה חיפה-נצרת (פרויקט "נופית")** - עלות הקמת קו הרכבת הקלה "נופית" עלתה מכ-5.75 מיליארד ש"ח (כפי שהוערכה בשנת 2010 ובהצמדה למחירי 2024) לעלות מוערכת של 8.2 מיליארד ש"ח (כולל מע"ם, בשנת 2024) אך משרד התחבורה לא ביקש לערוך בדיקת כדאיות חדשה לפרויקט ולבחון האם הוא עדיין מציג כדאיות כלכלית.

6 בנק ישראל, **דוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פריון העבודה** (אוגוסט 2019).

7 על פי בנק ישראל, "גידול אוכלוסייה שוחק לאורך זמן את גודלו של מלאי הון התשתיות לנפש, שכן השקעה בתשתית המבוצעות היום צריכה לשרת יותר אוכלוסייה בעתיד. ככל שקצב גידול האוכלוסייה מהיר יותר קצב שחיקה זה משמעותי יותר. על כן, בכדי לשמר רמה נתונה של מלאי הון תשתיות לנפש (או מלאי הון תשתיות ביחס לתוצר), יש לקיים שיעור השקעה גבוה יותר ככל שקצב גידול האוכלוסייה גבוה יותר".

8 OECD Economic Surveys: Israel 2023, אפריל 2023.



- **תחנת הרכבת בדימונה - בבדיקת הכדאיות הכלכלית שנערכה עבור הקמת תחנת הרכבת בדימונה נאמד מספר הנוסעים העתידי בכ-965,000 נוסעים בעוד שבפועל בחודשים אוקטובר - נובמבר 2024 עברו בתחנת הרכבת 3,063 נוסעים המייצגים קצב שנתי של 18,378 נוסעים (ללא התחשבות בעונתיות) שהם 1.9% בלבד ביחס לתחזית.**
- **פרויקט מסילת הרכבת "קשת מודיעין" - בפרויקט חיבור מסילת מודיעין למסילת הקו המהיר לירושלים נמצא פער בין התחזית עבור תוספת הנוסעים היומית בכל אחת משלוש התחנות הממוקמות בפרויקט ובסיכום הפערים מספר הנוסעים נמוך בכ-10% ביחס לתחזית תוספת הנוסעים.**

בניית בסיס ידע מקצועי בפרויקטים תחבורתיים - העסקת מהנדסים - פרויקטי תחבורה מתאפיינים בתקציבים בהיקף משמעותי, בצורך בתכנון ארוך טווח, במורכבות טכנית וניהולית גבוהה, בזמן הקמה שעשוי להתארך וכן בהשקעה בהיקף כספי משמעותי הנאמד בכ-20 מיליארד ש"ח לשנה המשמשים למימון פרויקטים רבים המבוצעים על ידי גופים רבים. ניהול הגופים הרבים, שמירת השליטה בסכומים הגבוהים והצורך בפתרון בעיות תחבורתיות מחייבים תשתית ידע מקצועי איתנה באמצעות אנשי מקצוע ומערכות מידע מתאימות. בביקורת עלה כי למרות הערות מבקר המדינה מהשנים 2017 ו-2022 והערות הביקורת הפנימית במשרד התחבורה בשנת 2023, ואף שמשרד התחבורה נערך להקמת תשתיות רבות להסעת המונים (כגון המטרו וקווים רבים של הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב), חלה בארבע השנים האחרונות ירידה במספר המהנדסים המועסקים במינהל תשתיות (מ-18 מהנדסים בשנת 2020 ל-14 מהנדסים בשנת 2025, ירידה של 4 מועסקים). עוד עולה כי תקן המהנדסים אינו מאוּש במלואו ושעור האיוש עומד על 82% המבטא חוסר בשלושה מהנדסים באגף בכיר תכנון תעבורתי ותשתיות. נכון למועד סיום הביקורת, מועסק במינהל התשתיות מהנדס אחד בלבד העוסק באישור דרישות התשלום של חברות התשתית ואין מהנדסים נוספים העוסקים באישור פרויקטים ובבקרה על ניהולם.

תוכניות לטווח ארוך - תוכניות אסטרטגיות - תוכניות ארוכות טווח - כדוגמת תוכניות אסטרטגיות ותוכניות אב - אמורות להתוות את החזון התחבורתי של מדינת ישראל ולפרוט את תמונת התחבורה שמשרד התחבורה מכון להשיגה בטווח הארוך. תוכנית אסטרטגית בוחנת את צורכי התחבורה במשק, את התמורות הטכנולוגיות והמגה-מגמות הצפויות בארץ ובעולם ומציבה חזון, מטרות, יעדים מדדי תוצאה, כיווני פעולה, ועקרונות תכנון. חלק מהתוכניות האסטרטגיות כוללות רשימה של פרויקטים מועדפים לביצוע, בהתאם לתרומתם למשק בהיבטים תחבורתיים, כלכליים וחברתיים. בביקורת עלה כי חלק מהתוכניות האסטרטגיות לתחומי התחבורה השונים נהגו לפני יותר מעשור ומשרד התחבורה ומשרד האוצר לא עדכנו אותן בחלוף הזמן; כך, התוכנית לפיתוח התחבורה הציבורית פורסמה בשנת 2012 ותוכניות התחבורה למטרופולינים חיפה (טייטה) ותל אביב פורסמו בשנים 2015 - 2016. נוסף על כך, עלה כי משרד התחבורה לא הכין תוכנית תחבורה אסטרטגית למטרופולין באר-שבע וכי הוא לא השלים את התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה וזו נותרה בגדר טייטה.



תוכניות לטווח בינוני - תוכניות חומש - תוכנית לטווח בינוני היא תוכנית עבודה המתווה את פעילות חברת התשתית ואת יעדיה לטווח של כמה שנים קדימה, לרוב חמש שנים. בהתאם לתוכנית החומש, משרד האוצר ומשרד התחבורה מסכמים את תקצוב הפרויקטים, ובהתאם לכך חברות התשתית מוציאות מדי שנה בשנה פרויקטים לתהליך תכנוני ולביצוע. בביקורת עלה כי מבין חברות התשתית לחברת נתיבי ישראל ולחברת רכבת ישראל קיימות תוכניות חומש, אולם משרד התחבורה לא אישר לחברת נתיבי איילון ולחברת חוצה ישראל תוכניות חומש, כך שפעילותן מבוצעת ללא תוכנית סדורה לטווח ביניים, מה שעלול ליצור לחברה חוסר ודאות.



תהליך תכנון פרויקטים תחבורתיים - תהליך התכנון מורכב מכמה שלבים מרכזיים: תכנון ראשוני, תכנון סטטוטורי, תכנון מוקדם ותכנון מפורט. בסיום כל שלב מתכנסת "ועדת שיפוט", שהיא ועדה פנימית המורכבת מאנשי מקצוע בחברת התשתית, והיא בוחנת את נתוני הפרויקט ומחליטה אם להמשיך לקדם את הפרויקט או לעצור את קידומו. הוועדה היא למעשה הגורם שמשפיע בצורה מהותית על תוואי הדרך שנבחר, ותצורתו במסגרת העקרונות שנקבעו בתוכנית האסטרטגית. נמצא כי משרד התחבורה, שמתפקידו לשמש "המתכנן הלאומי" של תשתיות התחבורה, מקבל את תוצאות החלטות ועדת השיפוט של חברות התשתית, מבלי שמוגשות לו החלופות השונות לפרויקט - על עלויותיהן ותועלתיהן - ועל כן יכולתו להשפיע על הפרויקט בהתאם לשיקוליו המקצועיים והלאומיים מוגבלת.



ביצוע בדיקת כדאיות עבור סוגי פרויקטים שונים - נתונים שהתקבלו מאגף מחקר כלכלי מעלים כי בין השנים 2015 - 2024 האגף ביצע 317 בדיקות כדאיות אשר בוצעו בשלבים שונים של הליך התכנון. בדיקות הכדאיות הכלכלית מבוצעות לרוב בהתאם לנוהל בדיקת פרויקטים תחבורתיים (נוהל פר"ת)¹⁰: זהו הספר הרשמי של משרד התחבורה ומשרד האוצר הקובע מתודולוגיה סדורה לבדיקת כדאיות של פרויקטים תחבורתיים יבשתיים, ובכלל זה מיפוי וכימות עלויות הקמת הפרויקט ותחזוקתו, ומנגד מיפוי וכימות התועלות שייב לציבור, ובראשן החיסכון בזמן נסיעה. בביקורת עלה כי נוהל פר"ת מוגדר כ"מתייחס לכל סוגי הפרויקטים של תשתית תחבורתית יבשתית: כבישים ומסילות, תחבורה עירונית ובין עירונית, תחבורה ציבורית וכללית, פרויקטים קטנים וגדולים..." וכי הוא "מסמך מחייב, לצורך הכנת בדיקות כדאיות של פרויקטים בענף התחבורה היבשתית בישראל". בפועל נמצא כי משרדי התחבורה והאוצר כלל לא מבצעים בדיקת כדאיות עבור חלק משמעותי מהפרויקטים. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ומשרד האוצר כי הם לא קבעו ולא הגדירו באופן ברור קריטריונים ואמות מידה לפיהם ייקבע עבור אילו פרויקטים יש לבצע בדיקות כדאיות והדבר נתון להחלטה פרטנית של גורמים במשרדים אלה. כך למשל: התועלת מפרויקטים מסילתיים נבדקת עבור רשת המסילות ולא עבור מסילה ספציפית, פרויקטים המחברים שכונות חדשות מוחרגים מהצורך בבדיקת כדאיות, פרויקטים בתווך עירוני נבחרים על סמך מודלי תיעדוף אחרים ולא נערכת עבורם בדיקת כדאיות, ומרבית קווי המתע"ן (מערכת תחבורה עתירת נוסעים דוגמת רכבות קלות וקווי BRT) לא נבדקו. זאת ועוד, "מגה פרויקט" דוגמת המטרו בגוש דן שעלותו, על פי הערכות ראשוניות, נאמדת בכ-150 מיליארד ש"ח, לא נבדק באמצעות אגף מחקר כלכלי אלא נבדק באופן פרטני באמצעות חברה בין-לאומית ללא מעורבות האגף, תוך שנעשה שימוש

10 משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד האוצר, המשרד להגנת הסביבה, **נוהל בדיקת פרויקטים תחבורתיים (פר"ת)** (2021). זהו הנוהל הרביעי במניין הנהלים והוא מחליף את גרסה 2012. גרסת הנוהל הראשונה פורסמה בתחילת שנת 1997 ועודכנה בשנת 2006.



במתודולוגיה מעט שונה מזו המוצגת בנוהל פר"ת. יוצא אפוא כי בפועל, בדיקת כדאיות כלכלית על פי נוהל פר"ת מבוצעת כמעט אך ורק עבור פרויקטים של כבישים בין-עירוניים ועבור פרויקטים המבוצעים על ידי רשויות מקומיות.

בדיקות כדאיות לפרויקטים של תחבורה ציבורית - בשנים האחרונות הולך וגדל מספרם של הפרויקטים המיועדים לתחבורה ציבורית, בהתאם למדיניות משרד התחבורה ומשרד האוצר להפחית את השימוש ברכב הפרטי ולהגביר את השימוש בתחבורה הציבורית. בביקורת עלה כי נוהל פר"ת אינו ממצה כראוי את התועלות הנובעות מפרויקטים אלה. מנתונים של בדיקות כדאיות שנעשו על ידי אגף מחקר כלכלי¹¹ עולה כי כבישים (עירוניים ובין-עירוניים) מציגים יחס תועלת-עלות ממוצע העומד על כ-2.6 הגבוה ביחס לאמצעי תחבורה ציבורית המניבים בממוצע יחס תועלת-עלות העומד על 1.28 בלבד. מצב שכזה עשוי להצביע על כך שהתועלת מסלילת כבישים עולה לכאורה על התועלת הנובעת מבניית פרויקטים של תחבורה ציבורית אף שהדבר אינו בהכרח נכון.

שלב ביצוע בדיקת הכדאיות בתהליך תכנון ואישור פרויקט - בביקורת עלה כי בניגוד להנחיות נוהל פר"ת לפיהן יש לבצע את בדיקת הכדאיות פעמיים לאורך שלבי התכנון של פרויקט, כדי שהבדיקה תשמש תשומה לתהליכי קבלת ההחלטות עם התקדמות הפרויקט, בפועל כמעט תמיד מבצע משרד התחבורה בדיקת כדאיות אחת באמצעות אגף מחקר כלכלי, וזו מבוצעת בשלבים שונים של תהליך התכנון, ולא בהכרח בצמתים מרכזיים שבהם מתקבלות החלטות אם לאשר את המשך ובאיזו תצורה (כביש, גשר, מנהרה). בביקורת. נמצא כי בפועל אין עיקרון המנחה באיזה שלב בתכנון הפרויקט יש לבצע בדיקת כדאיות, כך לדוגמה בשנים 2015 – 2024 בוצעו באגף מחקר כלכלי 317 בדיקות כדאיות: מתוכן 29% בשלב התכנון המוקדם, 22% בשלב התכנון המפורט 18% בשלב התכנון הראשוני והיתר בשלבים שונים. עוד נמצא כי הבדיקה מבוצעת כמעט תמיד על החלופה הנבחרת בלבד שאותה בוחרת בדרך כלל חברת התשתית בלי ששאר החלופות מובאות לעיון משרד התחבורה, כך שההחלטה בין החלופות מתבצעת ללא בדיקת כדאיותן הכלכלית של החלופות השונות. בדרך זו לא ניתן לבצע תעדוף בין החלופות על בסיס העלויות והתועלות שניבו.

משקלה של בדיקת הכדאיות הכלכלית בתהליך קבלת ההחלטות לאישור פרויקטים - בדיקת הכדאיות מעניקה למקבלי ההחלטות מידע בדבר העלויות הצפויות של הפרויקט ותועלתו הצפויה על סמך בדיקה שיטתית ואחידה, ובביקורת אף עלה כי קיימת הסכמה רחבה בקרב בעלי תפקידים בדבר חשיבותה. למרות זאת, מיקומה ומשקלה של בדיקת הכדאיות במערכת קבלת ההחלטות הקשורה בהקמת פרויקט תחבורתי אינם ברורים ואינם מוסדרים דיים שכן הבדיקה לפרויקט נערכת לרוב רק לאחר שהפרויקט כבר נבחר לתכנון ואף לביצוע ולא בשלבי גיבוש תוכניות המתאר, התוכניות האסטרטגיות ותוכניות החומש. נוסף על כך, בדיקת הכדאיות הכלכלית מבוצעת בשלבים שונים של תכנון הפרויקט ולא בהכרח בצמתים חשובים בתהליך קבלת ההחלטות ואף אינה מבוצעת על כל החלופות אלא על החלופה שכבר נבחרה כך שהבדיקה אינה מהווה כלי תומך החלטה. ולבסוף, בשל התארכות ההליכים הסטטוטוריים, עולה כי זמינותה של קרקע

11 ריכוז נתונים שהתקבל מאגף מחקר כלכלי. בסיס הנתונים כולל 425 בדיקות כדאיות שנערכו לכבישים (עירוניים ובין-עירוניים) ו-11 בדיקות של אמצעי תחבורה ציבורית: קו רכבת (2 בדיקות), תחנת רכבת (3), BRT (3), רכבת קלה (3).



מהווה תמריץ חזק לקידום הפרויקט גם אם כדאיותו נופלת מזה של פרויקטים אחרים שאינם זמינים לעבודה.

מודלים תחבורתיים - למודלים מעודכנים חשיבות ביכולת חיזוי התנהגות הציבור והם משמשים לצורך התכנון התחבורתי לטווח קצר, בינוני וארוך וכן לביצוע בדיקות הכדאיות. הביקורת מצאה כי קיימים עיכובים במשרד התחבורה בהשלמת העבודה על המודלים התחבורתיים החדשים ביחס לתאריך הסיום המקורי, ובפרט במודל הארצי שלא תוחזק ולא עודכן באופן שוטף כך שהוא עדיין מתבסס על סקרים ישנים אף כי הוא בעל חשיבות מרכזית בהיותו רכיב מרכזי במערכת התחבורה. כמו כן נמצא כי היום אין מודלים תחבורתיים עבור מטרופולין חיפה והצפון ועבור מטרופולין באר שבע. המודלים התחבורתיים מתבססים על סקרי הרגלי נסיעה (שמטרתם לבטא את העדפות הציבור). סקר הרגלי הנסיעה הארצי האחרון נערך בשנת 1996 ומאז למעשה כלי עבודה זה היה חסר והוחלף בסקרים אזוריים בלבד. ואולם, גם המודלים שמשרד התחבורה משתמש בהם כעת מבוססים על סקרי הרגלי נסיעה ישנים שבוצעו בשנים 2011 - 2019.

בקרה על עבודת היועצים החיצוניים - האגף למחקר כלכלי משתמש בשירותיהם של יועצים חיצוניים כדי לבצע את בדיקות הכדאיות לפרויקטים וכן בודק את שלמות הבדיקה. לשם כך הוא מעביר ליועץ את אומדן העלויות של הפרויקט, כפי שמתקבל מחברת התשתית, והיועץ ממפה את התועלות הצפויות מהפרויקט ומכמת אותה, כדי שניתן יהיה לחשב את יחס התועלת/עלות של הפרויקט. אף שדוח בדיקת הכדאיות אמור לשמש את מקבלי ההחלטות לצורך אישור פרויקטים מתקציב המדינה בסכומים גדולים, נמצא בביקורת כי משרד התחבורה אינו בוחן את בדיקת הכדאיות המוגשת על ידי היועצים החיצוניים באמצעות מומחה מטעמו.

ריבית ההיוון - לשיעור ההיוון של זרם התשלומים והתועלות מפרויקט השפעה רבה על כדאיות ההשקעה בו. אף שחלו שינויים של ממש בסביבת הריבית במשך בשלושים השנים האחרונות, והיא ירדה מרמה של 13.7% בשנת 2006 (השנה שבה פורסם לראשונה נוהל פר"ת) לרמה אפסית בחלק מהשנים ובהמשך עלתה לרמה של 4.75% באמצע שנת 2023, שיעור ההיוון המשמש לביצוע בדיקות הכדאיות נותר זהה (7%). ב-2021 הוסיף משרד התחבורה בנוהל פר"ת הנחיה לכלול בדיקות רגישות ביחס לריבית ההיוון, אולם צוות הביקורת מצא כי הנחיה זו אינה מיושמת במלואה שכן בחלק מבדיקות הכדאיות בדיקת רגישות בשיעור היוון 4% כלל אינה מופיעה נוסף על הבדיקה המרכזית בשיעור היוון 7%. עוד נמצא כי בדיקת הכדאיות מציגה את המסקנות בהתאם לבדיקה הראשית, ובדיקת הרגישות מצורפת כנספח בשולי הבדיקה, כך שמקבל ההחלטות אינו חשוף באופן ברור לשתי תוצאות שביניהן עשוי להיות פער לא קטן. נוסף על כך, אין הגדרה ברורה כיצד לקבוע אם פרויקט כדאי כלכלית במצב שבו תוצאות בדיקת הרגישות הופכת את המסקנה של בדיקת הכדאיות.

הצגת תחזיות הנוסעים - בדיקת הכדאיות היא מסמך המפרט את אופי הפרויקט, ובכלל זה תחזית הנסיעה הצפויה, שהיא מרכיב מרכזי בחיזוי התועלות הנובעות מהקמתו. אף שהמוטיבציה העיקרית לביצוע פרויקט קשורה למספר הנוסעים בו, הנתונים הנוגעים לפרמטר זה אינם מצוינים באופן ברור ושקוף בדוח בדיקת הכדאיות. מסמך הבדיקה אינו מציין במפורש את תחזית השימוש הצפויה לפרויקט במונחי נוסעים ביום ממוצע אלא במונחי "שעת שיא בוקר ממוצעת"; ואינו מציין את מספר כלי הרכב הצפויים לעבור



בפרויקט, אלא במונחי "יחידת כלי רכב"¹² או "שעות נוסע". אף שהצגת הנתונים עולה בקנה אחד עם נוהל פר"ת, קריאתה של בדיקת הכדאיות אינה פשוטה ועשויה להיות בלתי נגישה לקורא הסביר שאינו בעל מקצוע בתחום התחבורה. כמו כן הנתונים בדבר מספר הנוסעים עשויים להיות בלתי אפשריים להשוואה לנתוני האמת לאחר פתיחת הפרויקט. שכן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אוספת נתונים על נפחי תנועה בקטעי כביש באמצעים שונים, מקצתם מבוטאים במונחי כלי רכב ומקצתם במונחי "יחידת רכב מושווה". נוסף על כך, מפעילי כבישים אוספים נתונים באמצעות מצלמות או רדארים, וגם אלו נספרים על פי כלי רכב.

שינויים ארגוניים ותחלופת בכירים במינהל תכנון ופיתוח תשתיות במשרד התחבורה - תפקידיו של מינהל התשתיות כוללים פעילויות ליבה רבות, ובהן תכנון מערך התחבורה הארצי, תהליך תיעוד פרויקטים בהיקף של כ-20 מיליארד ש"ח בשנה ואישורם תקצובם, ופיקוח ובקרה על ביצועם. לכך יש להוסיף את העלייה בפעילות הקמת תשתיות התחבורה והצפי להמשך פעילות הקמת תשתיות בשנים הבאות, בהתאם לתוכנית האסטרטגית לשנת 2050. משכך, קיימת חשיבות רבה לאלמנט ההנדסי ולקיומו של בסיס ידע מקצועי ורחב במינהל. בביקורת עלה כי בין השנים 2020 - 2025 בוצעו חמישה מינויים לתפקיד ראש מינהל תכנון ופיתוח תשתיות; מהם מינוי אחד לממלא מקום זמני בסוף שנת 2020 למשך 5 חודשים, וכן נכון לחודש אוגוסט 2025 מכהן בתפקיד ממלא מקום זמני. נוסף על כך, עזבו בתקופה זו את תפקידם שלושה ראשי אגפים, ובתוך כך מאז יולי 2024 לא אוישה משרת מנהל אגף תכנון מערכות הפועל תחת אגף בכיר תכנון תחבורתי. כמו כן סגנית ראש המינהל עזבה במרץ 2025 וכן חלו שינויים תכופים במבנה המינהל, מנהלים ועובדים התחלפו ואגפים הוקמו, בוטלו ופוצלו. התחלופה התדירה וחוסר איוש תפקידים בכירים במינהל תכנון ופיתוח תשתיות אינם מאפשרים המשכיות ניהולית, חושפים את המערכת לאובדן ידע רב ואף עלולים לפגוע בהתקדמות הפרויקטים.

מערכות מידע במינהל התשתיות - אף שמנהל תכנון ופיתוח תשתיות אחראי לבצע פיקוח ובקרה על ביצוע הפרויקטים והתקדמותם, במינהל לא מופעלת מערכת מידע המרכזת את נתוני הפרויקטים. זאת, למרות שמשרד מבקר המדינה העיר על כך כמה פעמים, עוד משנת 2017. בפועל, רישום המידע על אודות פרויקטי התחבורה, מבוצע באופן ידני בתוך תיקיות ממוחשבות אישיות ועל גבי גיליונות אלקטרוניים. בין היתר נמצא כי אומדני העלות המקוריים ולוחות הזמנים מתעדכנים בדיעבד כך שלא ניתן להתחקות אחר חריגות בהם. בהיעדר מערכת מידע מתאימה, די במעבר תפקיד של עובדים אחדים באגפים אלו כדי לגרום לאובדן ידע ולפגיעה בהמשכיות העסקית, ביכולת לבצע מעקב אחר כדאיותו של פרויקט ספציפי וביכולת לקבל תמונה כוללת של הפרויקטים. הדבר מקבל משנה תוקף במצב בו קיימת תחלופה רבה של מנהלים ועובדים מקצועיים. היעדר מידע וזיכרון ארגוני עלול להקשות על מינהל תכנון ופיתוח תשתיות ועל משרד האוצר לפעול לשיפור מתמיד ועקבי בהשקעת כספי ציבור, שכן בהיעדר תיעוד לא קיים נתיב המאפשר לבצע בקרה איכותית על ביצוע הפרויקטים. בנוסף, בהיעדר בסיס נתונים הכולל רישום מסודר של מידע על פרויקטים, קיים קושי בבדיקת איכות מודלי התמחור ובצורך

12 המונח יר"מ (יחידת רכב מושווה) משמש לצורך סטנדרטיזציה של כמה כלי רכב מסוגים שונים במונחי רכב פרטי. לדוגמה: רכב פרטי, מסחרי ומונית הם 1 יר"מ, אוטובוסים ומשאית קלה הם 1.8 יר"מ ומשאית כבדה היא 2.2 יחידות רכב מושווה.



בטיובם שכן לא ניתן לרכז ולהשוות את כלל האומדנים מול כלל עלויות הביצוע על פני מספר שנים.

בהיעדר תשתית מידע היסטורית על פרויקטי התחבורה שבוצעו במשרד התחבורה ובחברות התשתית ולנוכח הניהול הידני של המידע, משרד מבקר המדינה נתקל בקושי בקבלת נתונים, כך שלא ניתן לנתח את ביצועי העבר ולא ניתן להסיק מסקנות לגבי העלות הסופית של ביצוע הפרויקטים והתועלות שנבעו מהם ביחס לתחזית ולאומדנים הכלכליים שניתנו בשלבי התכנון.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למשרד התחבורה, בהינתן המצב הקיים, שבו מינהל תשתיות נשען במידה רבה לצורך מילוי חלק ניכר מפעילויות הליבה על יועצים חיצוניים ועליו לקיים בקרה אפקטיבית על פעילותם, לאייש באופן מלא את תקני המהנדסים ולהתאים בין היקף המשימות למספר התקנים והאיוש. כמו כן מומלץ למשרד התחבורה לאייש את התפקידים הבכירים במינהל התשתיות באנשי מקצוע מתאימים ולהבטיח את קיומו של רצף ניהולי הנדרש במיוחד ביחידות האמונות על ייזום, על ביצוע ועל פיקוח על פרויקטים ארוכי טווח, בעלי השלכות משקיות ובעלות תקציבית גבוהה.

מומלץ למינהל תכנון ופיתוח תשתיות שבמשרד התחבורה לארגן ולהנגיש את המידע הרב שברשותו לעובדי המינהל ולבעלי עניין נוספים באמצעות הטמעת מערכות מידע בכל חברות התשתית, אשר יתממשקו באופן אוטומטי למערכת מידע של משרד התחבורה, באופן שתהיה תאימות בנתונים. באופן זה, נתוני הפרויקטים יישאבו ישירות מהמערכות של חברות התשתית וישמשו את כלל היחידות העוסקות בתכנון ובתקצוב הפרויקטים ובפיקוח ובקרה עליהם. עוד מומלץ למשרד התחבורה לוודא כי מערכת המידע תציג בצורה בהירה נתונים מלאים, מדידים ובני השוואה על אודות הפרויקטים ולהטמיע מק"ט (מספר קטלוגי) אחיד אשר ילווה כל פרויקט בקרב בעלי העניין השונים. מומלץ כי המערכת תציג גם נתונים מקוריים דוגמת אומדני העלות בשלבי התכנון השונים, במטרה לאפשר חקירה של התפתחות עלויות של פרויקטים תחבורתיים.

מומלץ למשרד התחבורה ולמשרד האוצר להתאים את נוהל פר"ת לסוגים שונים של פרויקטי תחבורה ולהסדיר את נושא הביצוע של בדיקות הכדאיות הכלכלית ואת השימוש בנוהל פר"ת כדי שיהיה ברור באילו מקרים נדרשת הבדיקה, באיזו מתכונת עליה להתבצע ועל פי אילו הנחיות. בפרט נכונים הדברים בנוגע לפרויקטים שכיום מוחרגים, בפועל, מהנוהל, דוגמת מגה-פרויקטים, חלק מקווי הרכבות הכבדות וכבישים לדיר. עוד מומלץ למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לעדכן את נוהל פר"ת כך שניתן יהיה לכמת באופן אמין ומדויק את התועלות הנובעות מפרויקטים של תחבורה ציבורית, כמו נתיבי תחבורה ציבורית, נתיבים רבי תפוסה, רכבות כבדות ומערכות מתע"ן (דוגמת רכבות קלות וקווי BRT). עוד מומלץ למשרד התחבורה ליצור מדרג אחיד בין פרויקטים תחבורתיים מעולמות שונים שיאפשר השוואה ותעדוף בין פרויקטים שונים, ובכך יאפשר לבחון אלטרנטיבות תחבורתיות בהתאם לתועלות המשקיות הנובעות מהן.



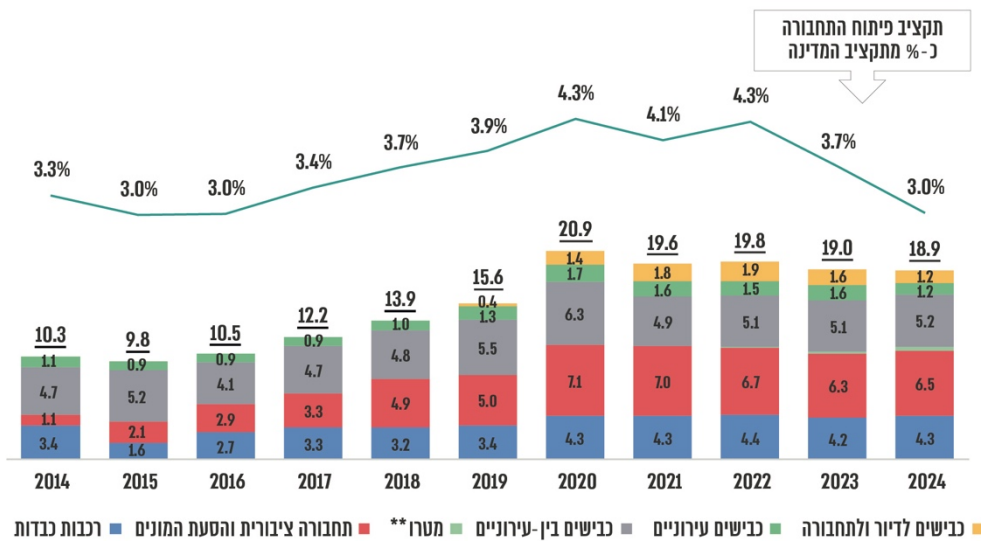
מומלץ למשרד התחבורה, בכובעו כ"מתכנן הלאומי", למשרד האוצר המאשר את מימון הפרויקטים מתקציב המדינה, ולחברות התשתית לעגן את מקומה של בדיקת הכדאיות הכלכלית במארג קבלת ההחלטות בבואם להכריע בדבר קידום פרויקטי תחבורה. עיגון שכזה עשוי להתבצע באמצעות הגדרת כוחה של הבדיקה כ"מסמך תומך החלטה" אשר ביחד עם שיקולים אחרים יכריע את הכף בדבר אישור ביצועם של פרויקטים. אם משרד התחבורה או משרד האוצר סבורים כי בפרויקטים מסוימים קיימים שיקולים הגוברים על בדיקת הכדאיות הכלכלית (דוגמת שיקולים מדיניים, חברתיים, ביטחוניים, תחבורתיים ואחרים) עליהם לציין את הנסיבות הללו באופן שקוף, מסודר ומתודולוגי במסמכי אישור הפרויקט. נוסף על כך, על משרדי התחבורה והאוצר להקפיד על כך שיתבצעו שתי בדיקות כדאיות בשלבים שונים של הפרויקטים, כפי שמופיע בנוהל פר"ת או לחילופין לשקול ביצוע של "בדיקה מתגלגלת" אשר תבטיח כי מתקיימת כדאיות כלכלית לפרויקטים ברמת פירוט ההולכת ועולה עם התקדמות הפרויקט בשלבי התכנון השונים, כך שהבדיקה תוכל לשמש תשומה למקבלי ההחלטות בצומתי החלטה חשובים. כמו כן מומלץ לעגן בנוהלי העבודה השוטפת את ביצוע בדיקות הכדאיות בשלבים קבועים בפרויקט.

מומלץ למשרד התחבורה לעקוב באופן שוטף אחר התועלות שנבעו לציבור מהקמת פרויקטים תחבורתיים לאחר הפעלתם ולהשוות את הממצאים לבדיקת הכדאיות הכלכלית ולתחזיות שהוצגו טרם הקמתם. אם יתגלו פערים משמעותיים בין התועלות שנאמדו לבין התועלות שהתקבלו בפועל, מומלץ למשרד התחבורה לעדכן ולטייב את בדיקות הכדאיות ואת המודלים לאמידת התועלות כדי לוודא כי פרויקטים תחבורתיים מוקמים ומתועדפים בהתאם לתועלת האמיתית הנובעת לציבור מהקמתם. כמו כן, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבדוק באופן שוטף גם את העלויות הסופיות של הפרויקטים ולהשוותם לאומדני העלויות השונים, ובפרט לאומדני העלויות ששימשו עבור ביצוע בדיקת הכדאיות ולהפיק מכך לקחים לגבי אופן תמחור פרויקטי תחבורה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להטמיע מערכת מידע שתתעד את בדיקות הכדאיות באופן מרוכז, בין היתר כדי שניתן יהיה לבחון לאחר השלמת הפרויקט את איכותן של בדיקות הכדאיות. נוסף על כך, מומלץ לחבר מערכת מידע זו למערכת מידע משרדית לניהול הפרויקטים כדי שניתן יהיה לבחון רוחבית את רמת דיוקן של בדיקות הכדאיות וכן לבצע מעקב אחר עמידת הפרויקטים בתחזיות ולהפיק מכך לקחים. עד להקמת מאגרי מידע סדורים, מומלץ כי משרד התחבורה יבחן ניתוח חומרי העבודה באמצעות מערכת בינה מלאכותית שתותאם לצורכי המשרד, לרבות בהיבטי אבטחת המידע.



תקציב הפיתוח של משרד התחבורה בחלוקה לתחומים, ביצוע במיליארדי ש"ח ושיעורו מתקציב המדינה בשנים 2014 - 2023



על פי אתר משרד האוצר, קובצי "פיסקאלי דיגיטלי": פירוט הוצאות על פי סעיפי תקציב המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* ללא סעיף תמיכות בתחבורה ציבורית המיועד לתשלום סובסידיות הנדרשות לכיסוי עלויות הפעלת אוטובוסים, רכבות כבדות ורכבות קלות, שאינן מכוסות באמצעות הפדיון מהנוסעים.

** תקציב המטרו בתקופה זו זניח.



סיכום

בשנים 2020 - 2023 מימן משרד התחבורה פרויקטים תחבורתיים בעלות של כ-20 מיליארד ש"ח בשנה בממוצע, ששיעורם היה כ-4% מכל תקציב המדינה. זהו תקציב ההשקעה ("תקציב פיתוח") האזרחי הגבוה ביותר מכלל תקציבי ההשקעה של משרדי הממשלה. מפאת חשיבותם לתפקוד המשק, לצמצום הפערים החברתיים ולהפחתת עלויות הגודש המושתות על תושבי המדינה, וכן בשל מורכבותם והשפעתם על תקציב המדינה, חיוני כי הקמת פרויקטים שכאלה תבצע לאחר תהליך בחירה קפדני, תוך בדיקת כדאיותם הכלכלית למשק, הכוללת בחינה של עלויות הקמת הפרויקט והתועלות שהוא יניב לציבור, וזאת כדי לבחור את הפרויקטים המועילים ביותר בתוך מסגרת התקציב הנתונה.

בביקורת נמצא כי אף שתהליך תכנון פרויקטים תחבורתיים כפי שנקבע בנוהל פר"ת (נוהל "פרויקטים תחבורתיים", המשמש המדריך הרשמי לביצוע בדיקות כדאיות כלכלית של פרויקטים תחבורתיים) כולל הנחיה לביצוע שתי בדיקות כדאיות בשלבי התכנון של הפרויקט, בפועל מבוצעת עבור מרבית הפרויקטים בדיקת כדאיות אחת בלבד, ואף היא אינה מבוצעת בהכרח בצמתיים מרכזיים שבהם נקבע אם לאשר את המשך הפרויקט, ואם כן - באיזו תצורה. עוד עלה כי נוהל פר"ת מוגדר נוהל מחייב המתייחס לכל סוגי הפרויקטים של תשתית תחבורתית יבשתית אולם בפועל נמצא כי משרדי התחבורה והאוצר כלל לא מבצעים בדיקת כדאיות עבור חלק משמעותי מהפרויקטים. כמו כן נמצא שהמתודולוגיה הקבועה בנוהל פר"ת מיועדת לבדוק בעיקר תועלות בתחום הכבישים אך אינה מותאמת במלואה לבדיקת תועלות מפרויקטים של הסעות המונים, ובהם נת"צים, רכבות קלות ומערכות מטרו. יתרה מכך, לא הוגדר בנוהל מאיזה רף כלכלי יש לבצע בדיקת כדאיות כלכלית, ומיקומה וכוחה במארג קבלת ההחלטות אינו ברור דיו.

כמו כן נמצא כי משרד התחבורה סובל ממחסור במהנדסים, מתחלופה ניהולית גבוהה ומחסור איש תפקידים בכירים במינהל התשתיות, האחראי לתכנון ולביצוע של הפרויקטים התחבורתיים. נוסף על כך נמצא כי משרד התחבורה נעדר תשתית מידע על פרויקטי תחבורה שבוצעו ומבוצעים, והמידע מנוהל באופן ידני. על כן, די במעבר תפקיד של עובדים יחידים כדי לגרום לאובדן ידע ולפגיעה בהמשכיות העסקית, שכן ארגון המידע נסמך במידה רבה על זיכרונם והתמצאותם של עובד ספציפי בחומרי העבודה.

יישום ההמלצות השזורות בפרקי הדוח עשוי לשפר את תהליכי תכנון תשתיות התחבורה בישראל, תוך הגברת השקיפות של תהליכי קבלת החלטות לגבי אישור פרויקטים ותיעודם, התאמה טובה יותר של התכנון התחבורתי לצורכי הציבור וניצול יעיל יותר של המשאב הציבורי.

דוח מבקר המדינה | תשרי התשפ"ו | אוקטובר
2025



משרד התחבורה והבטיחות
בדרכים

קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה - ביקורת מעקב



קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה - ביקורת מעקב

רקע

מערכת תחבורה ציבורית (תח"ץ) ענפה, יעילה ומשוכללת היא מרכיב הכרחי בצמיחה כלכלית, ומצופה ממנה להציע יתרונות חברתיים, סביבתיים ובטיחותיים ופתרון הולם לבעיות התחבורה במטרופולינים.

מדינת ישראל נמצאת בפיגור רב לעומת המדינות המפותחות בכל הקשור בפיתוח תשתיות לתח"ץ, מה שאף מביא להעצמת הפערים בין הפריפריה למרכז הארץ.

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה) חילק את מרחב מטרופולין חיפה לשלוש טבעות:

- הטבעת הפנימית, "הגלעין", כוללת את העיר חיפה, גוש ערי הקריות, העיר נשר והעיר טירת כרמל.
- הטבעת התיכונה מקיפה את הגלעין, וכלולים בה יישובים הפזורים במרחב, וביניהם שטחים נרחבים פתוחים. העיר עכו היא היישוב העירוני הגדול בטבעת זאת.
- הטבעת החיצונית כוללת מספר יישובים עירוניים שעליהם נשענים כפרים יהודיים וערביים. נצרת, נוף הגליל, נהריה, כרמיאל ומגדל העמק הן בין הערים הבולטות בטבעת זאת. יצוין כי יישובי הטבעת החיצונית גדולים מהיישובים הנכללים בטבעת התיכונה.

על פי התוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה ומשרד האוצר משנת 2015 (התוכנית האסטרטגית מ-2015), בשנים 2016 - 2045 - במשך שלושה עשורים - מתוכננים במטרופולין חיפה פרויקטי תחבורה בהיקף תקציבי בסך של כ-23.06 מיליארד ש"ח ובהם: (א) הרכבת הכבדה (הכפלת מסילות החוף); (ב) הרכבת הקלה חיפה-נצרת (הרק"ל); (ג) הרחבת קווי המטרונית בחיפה ובקריות, מטרונית לטירת הכרמל, מטרונית לעכו ועוד (ראו גם בפרק "התוכנית האסטרטגית לפיתוח התח"ץ במטרופולין חיפה").

נתוני מפתח

18 - 28 שנים	6 קווים פעילים¹ 4 קווים מתוכננים נוספים	2.8 כ-מיליון	23.06 מיליארד ש"ח
פרק הזמן המשוער מתחילת התכנון ועד סיום ביצועם של שני פרויקטי התחבורה במטרופולין חיפה ² שנבדקו במהלך תקופת ביקורת המעקב	6 קווי מטרונות פועלים במטרופולין חיפה, נכון למועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2025). קווים אלה עוברים בין העיר חיפה ובין ערי הקריות השונות (קריית אתא, קריית מוצקין וקריית ביאליק); כמו כן מתוכננים 4 קווי מטרונות נוספים במטרופולין חיפה	המספר הכולל של הנסיעות היומיות החזויות, בתח"ץ ובאמצעי התחבורה האחרים, במטרופולין חיפה, לפי תחזית לשנת 2040	ההיקף התקציבי, של משרד התחבורה, בפרויקטי התחבורה במטרופולין חיפה, בשנים 2016 - 2045, בהתאם לתוכנית האסטרטגית מ-2015
0	עלות נוספת של כ-19% (כ-1.3 מיליארד ש"ח)	300 מיליון ש"ח	78
מספר הישיבות שבהן כונסה ועדת השרים לתשתיות לאומיות מאז הקמתה ביולי 2023 (נכון למועד סיום ביקורת המעקב, מרץ 2025)	העלות הנוספת לאומדן עלות פרויקט הרק"ל נצרת חיפה, נכון לסוף שנת 2024, לעומת אומדן העלות שאושר בהחלטת ממשלה משנת 2016 (כ-8.2 מיליארד ש"ח לעומת כ-6.9 מיליארד ש"ח, בערכים ריאליים לסוף שנת 2024)	אומדן ההפסד שנגרם לתקציב המדינה, בכל שנה ושנה, בעקבות ההשתמטות מתשלום עבור כלל הנסיעות בתח"ץ, שמשרד האוצר העריך אותו בכ-300 מיליון ש"ח כבר בשנת 2021	מספר הצמתים (כ-65%) שבהם ישנה העדפה ברמזורים למטרונות במטרופולין חיפה (כולל העיר חיפה) לעומת התכנון האמור עד שנת 2020 (כ-120 צמתים)

- 1 נכון למועד סיום ביקורת המעקב, מרץ 2025, אלה קווי המטרונות הפעילים במטרופולין חיפה: 1, 2, 3, 4, 5, ו-א - שישה קווי מטרונות בסך הכול.
 2 פרויקט הרק"ל חיפה-נצרת ופרויקט הכפלת המסילות בקו תל אביב-חיפה.



פעולות הביקורת

במרץ 2019 פרסם מבקר המדינה דוח מיוחד: "משבר התחבורה הציבורית", ובמסגרתו פורסם פרק בנושא "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה" (דוח הביקורת הקודם או הביקורת הקודמת)³. בחודשים אוגוסט 2024 עד מרץ 2025 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (ביקורת המעקב או הביקורת) בעניין תיקון עיקרי הליקויים שהועלו בדוח הביקורת הקודם. הבדיקה העיקרית נעשתה במשרד התחבורה, ובדיקות השלמה נעשו בוועדה לתשתיות לאומיות במינהל התכנון שבמשרד הפנים (הוות"ל); בעיריית חיפה; בחברת רכבת ישראל בע"מ (חברת רכבת ישראל); בחברת נתיבי ישראל החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (להלן - חברת נתיבי ישראל); ובחברת חוצה ישראל בע"מ (חברת חוצה ישראל).

תמונת המצב העולה מן הביקורת

חתימה על הסכם ארוך טווח בין משרד התחבורה לחברת יפה נוף - בביקורת הקודמת עלה כי מאז סיום הסכם המסגרת בשנת 2015 עם חברת יפה נוף ועד מועד סיום הביקורת הקודמת (פברואר 2018) לא נחתם בינה ובין משרד התחבורה הסכם ארוך טווח המסדיר את ההתקשרות ביניהם לביצוע הפרויקטים. תחת זאת, הוארך מדי פעם בפעם ההסכם הקיים לתקופה קצובה של כמה חודשים בכל הארכה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה חלקית**. עלה כי בהתאם להחלטת ממשלה 421 מאוקטובר 2020, הסתיימה ההתקשרות עם חברת יפה נוף, וכל הפרויקטים במטרופולין שהיו בתחום אחריותה הועברו לחברות תשתית ממשלתיות אחרות. המצב החדש, שבו כמה חברות ממשלתיות נכנסו לתחום הפרויקטים שבעבר היה מצוי בידיה של חברה אחת בלבד, יצר קושי מסוים בתיאום בין משרד התחבורה ובין עיריית חיפה ובין אותן חברות ממשלתיות. עוד עלה בביקורת המעקב כי חברת חוצה ישראל פועלת ללא הסכם מסגרת ארוך טווח חתום עם המדינה, והסכם המסגרת של חברת נתיבי ישראל הסתיים בסוף שנת 2024 והוארך עד יוני 2025 עם אפשרות להארכתו עד סוף אותה שנה, עד לחתימת הסכם מסגרת חדש ארוך טווח עם המדינה. נוסף על כך, חברת נתיבי ישראל נמצאת, נכון למועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2025), במשא ומתן מתקדם עם משרדי האוצר והתחבורה לצורך חתימה על הסכם מסגרת חדש ארוך טווח עם המדינה.

התוכנית האסטרטגית לפיתוח התח"ץ במטרופולין חיפה - בביקורת הקודמת עלה כי בתוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה לא נקבע שקיצור זמן ההגעה "מדלת לדלת" הוא אחד מיעדיה המרכזיים, וממילא לא נקבע בה גם מדד לזמן ההגעה "מדלת לדלת".

3 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה", עמ' 385 - 475.



זאת אף על פי שמדובר באחד ההיבטים החשובים בשירות שניתן לציבור ובאחד המרכיבים העיקריים שעליהם מתבסס שיקול דעתם של הנוסעים לעניין השימוש בתח"ץ. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**: עלה כי בפרויקטים שהוצגו בתוכנית האסטרטגית מ-2015 אחד המשתנים שעל פיו דורגו ונבחרו הפרויקטים לשנים 2016 - 2045 הוא מדד "הפחתת זמן נסיעה בתח"ץ". עם זאת, מדד זה קיבל משקל משתנה משוקלל של 5% בבחירת הפרויקטים האלו והוא עדיין לא יעד מרכזי שעל פיו הם נבחרו בתוכנית. עוד עלה בביקורת המעקב כי התוכנית האסטרטגית האחרונה שהוכנה עבור מטרופולין חיפה היא משנת 2015, והגם שבמועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2025) חלפו כבר כעשר שנים מאז הכנתה, היא טרם עודכנה.

תכנון קווי המטרונות - בביקורת הקודמת עלה כי במסגרת התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה מ-2015 לא בוצעה השוואה סדורה מנומקת ומתועדת בין חלופות טכנולוגיות שונות. כמו כן, לא בוצעה בדיקת עלות ותועלת בין אופציית הקמתם של קווים נוספים למטרונות ובין אמצעי תחבורה חלופיים, כגון הגברת השירות הקיים באוטובוסים במידה ניכרת, הקמת רכבת קלה או רכבת תחתית וכן הקמה של דרגנועים כאמצעי משלים במקרים מסוימים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**: עלה כי במועד סיום ביקורת המעקב, מרץ 2025, קיימים שישה קווי מטרונות פעילים ברוב שעות היממה, מתוכם קו מטרונות שפעיל לאורך כל שעות היממה (קו 1). יצוין כי קווים אלה עוברים בין העיר חיפה לבין ערי הקריות השונות (קריית אתא, קריית מוצקין, וקריית ביאליק). עוד יצוין כי תדירות קווי המטרונות האלה גבוהה יחסית לאמצעי תחבורה אחרים, כגון קווי אוטובוסים. עוד יצוין כי מתוכננים ארבעה פרויקטים נוספים הקשורים לקווי המטרונות החדשים, אשר יקדמו ויפתחו את התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה, ואשר מטרתם לספק לציבור הרחב חלופות נוספות לחלופות הקיימות ולעודד אותו להשתמש בתח"ץ. עם זאת, נמצא במסגרת ביקורת המעקב כי לא בוצעו בדיקות כדאיות מעודכנות לפי נוהל פר"ת⁴ בעניין ארבעת הפרויקטים העתידיים בקווי המטרונות שיפעלו במטרופולין חיפה. כמו כן, לא בוצעה בדיקת עלות ותועלת בין אופציית הקמת הקווים האלה לבין אמצעי תחבורה חלופיים, כגון הגברת תדירות השירות הקיים באוטובוסים, הקמת רכבת קלה או רכבת תחתית וכן הקמת דרגנועים כאמצעי משלים במקרים מסוימים.

הבקרה על הנוסעים בתחבורה הציבורית - בביקורת הקודמת עלה כי הסכם ההפעלה קבע שעל המפעיל הקודם לבצע בקרת תשלום, אולם בפועל לא הוקנו לפקחים האמצעים שיאפשרו להם לפקח על תשלום דמי הנסיעה. בביקורת בשטח שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 ציינו פקחי המפעיל הקודם כי אין להם יכולת אכיפה, וכי נוסעים שלא שילמו התעלמו מדרישתם להזדהות. רק בתחילת שנת 2017 פנתה הרשות הארצית לתח"ץ ליועץ המשפטי של משרד התחבורה כדי להסדיר בחקיקה הקניית סמכויות פיקוח אפקטיביות לפקחי המפעיל. במרץ 2018 פורסמה הצעת תזכיר חוק בעניין סמכויות פיקוח בתח"ץ, ובסוף נובמבר 2018 קיימה הכנסת דיון ראשון בנושא הצעת החוק. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**: בביקורת עלה כי המפקח על התעבורה קבע הנחיות, שעוסקות בנושא הפיקוח על תשלום דמי נסיעה בקו שירות באוטובוס. ההנחיות הן בתוקף החל ביוני 2025 ומטרתן, בין היתר, לקבוע כללים להסמכת בקר (או

4 נוהל פר"ת הוא מתווה מסגרת מחייבת של תהליך לבדיקת כדאיות של פרויקטים תחבורתיים, שהכין משרד התחבורה ומשרד האוצר במשותף.



פקח) על ידי המפקח על התעבורה, ולקבוע את מדיניות המפקח על התעבורה בנוגע לאופן ביצוע הבקרה. עם זאת, במועד סיומה של ביקורת המעקב (מרץ 2025) טרם הסתיימה אסדרתן החקיקתית של סמכויות הפיקוח והאכיפה בתח"ץ בכל הנוגע לנסיעה ללא תשלום או תיקוף כרטיס. האסדרה נחוצה, במיוחד, לנוכח אומדן ההפסד שנגרם לתקציב המדינה בכל שנה בעקבות ההשתמטות מתשלום עבור הנסיעות בכלל התח"ץ (אשר נאמדת בכ-20% מממוצע מכלל הנסיעות בתח"ץ), וההפסד שנגרם בשל כך לקופת המדינה נאמד על ידי משרד האוצר בשנת 2021 בכ-300 מיליון ש"ח⁵. יצוין כי הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 126) (פיקוח על תשלום דמי נסיעה באוטובוסים), התשע"ט-2018, פורסמה לראשונה כבר באוקטובר 2018 מטעם הממשלה אך הליך החקיקה שלה לא הושלם.

הכפלת מסילות הרכבת בקו תל אביב-חיפה

• **קידום הפרויקט -** בביקורת הקודמת עלה כי על פי מסמכי חברת רכבת ישראל, בשנת 2012 היא החלה לקדם את תוכנית הכפלת המסילות שתאפשר להגדיל את קיבולת הרכבות וגם להעלות את מהירות הנסיעה. התוכנית הוכרזה כתת"ל ביולי 2014 (תת"ל 65). פרויקט זה הוא פרויקט ארוך טווח בעל חשיבות גבוהה לפיתוח ולקידום של התח"ץ במטרופולין ובעיר חיפה וכן לפיתוח הרשת המסילתית הרכבתית הארצית, ולפיכך קידומו היה אמור להתבצע במהירות. למרות זאת, רק במרץ 2018 וכשש שנים מתחילת תכנונו וארבע שנים מיום הכרזתו כתת"ל, התקבלה החלטת הוות"ל לפרסם בעיתונות הודעה על הכנת התוכנית. מלבד ההפסד התועלתית למשתמשי התח"ץ, לעיכובים בפרויקט זה, שנועד לפתור כשלים הקיימים במערכת התחבורה בישראל, יש מחיר כבד. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה חלקית**: עלה כי התכנון הסטטוטורי של תת"ל 65 הסתיים בשלמותו במוסדות התכנון, והתוכנית אף אושרה בממשלה בדצמבר 2023. אשר לתת"ל 65, התכנון הסטטוטורי שלה הסתיים באופן חלקי בלבד, במוסדות התכנון. הוות"ל אישרה באוקטובר 2023 לפרסם את דבר הכנת התוכנית, וקבעה תנאים למתן היתרי הבנייה לפי סעיפים 77 ו-78 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה - 1965. נכון למועד סיום הביקורת (מרץ 2025) הצפי לסיום פרויקט תת"ל 65 הוא בשנת 2034, ואילו לפרויקט תת"ל 65 אין אפילו צפי לסיום. עוד עלה בביקורת המעקב כי בהחלטת ממשלה 1231 ממרץ 2022 נקבע כי התנאי לקידום וביצוע תת"ל 65 הוא השלמת פרויקט חשמול המסילות במטרופולין חיפה, עד לתחנת הרכבת מרכזית המפרץ; כן נקבע כי יש להשלימו, לאחר אישור המסמכים המפורטים, עד סוף שנת 2024. עם זאת, בביקורת נמצא כי הצפי לסיום פרויקט חשמול המסילות במטרופולין חיפה הוא עד סוף מרץ 2027, ואומדן עלותו הוא כ-4.7 מיליארד ש"ח. כמו כן, התברר כי במועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2025) עיריית חיפה התנגדה לביצוע שיקוע ומנהור המסילות בתחומה ולחשמול עילי של מסילות הרכבת הקיימות, ללא קידום וביצוע תת"ל 65 במקביל. יצוין, כי במקביל להליכי התכנון של תת"ל 65 שעודם מתנהלים במוסדות התכנון, הגישה עיריית חיפה בשנת 2024 תביעה⁶ לביהמ"ש המחוזי בחיפה כנגד

5 ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 72א - חלק שני** (2021), "התחבורה הציבורית - שימוש בכרטיס רב-קו (מעקב) וביישומי תשלום", עמ' 858 - 859.

6 ת"א (חיפה) 59047-10-24 **עיריית חיפה נ' רכבת ישראל בע"מ ואח'.**



רכבת ישראל וצדדים נוספים. בתביעתה היא עתרה למתן צו עשה שיורה לרכבת ישראל לשקע מקטעים מסוימים של המסילה בתחומי העיר חיפה, ולמתן צו מניעה קבוע האוסר על ביצוע עבודות חשמול המסילה באותם מקטעים. בהחלטת ביהמ"ש המחוזי בחיפה במרץ 2025 הצדיים הופנו לגישור. עוד יצוין כי התמשכות פרויקט הכפלת המסילות בקו תל אביב-חיפה אחרי שנת 2030 עלול לפגוע בעמידה של חברת רכבת ישראל ביעדי תוכנית הפיתוח האסטרטגית של החברה לשנת 2040. נוסף על כך, העיכוב עלול להגדיל גם את הסיכון לסטייה מאומדן עלות הפרויקט שנקבע עוד בשלב תכנונו ועלול לפגוע בעמידה ביעדי הפרויקט ובהשגת המטרות שלו, אשר כוללות, בין היתר: הגדלת קיבולת הרכבות והעלאת מהירות הנסיעה⁷.

● **ביצוע בדיקות כדאיות כלכלית לחלופות שהוצעו - בביקורת הקודמת עלה כי בפרויקט הכפלת המסילות לא בוצעו בדיקות כדאיות כלכלית לחלופות שנבחנו. הנתונים שעל בסיסם התקבלה ההחלטה אם לאשר או לדחות את החלופות נבחנו בראייה הנדסית, סביבתית ואורבנית של תוואי המסילות בלבד, ולא בבדיקה כלכלית מעמיקה של העלות והתועלת הגלומות בחלופות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה חלקית**. בביקורת עלה כי באפריל 2022 ובמאי 2024 משרד התחבורה ביצע בדיקת כדאיות כלכלית לפי נוהל פר"ת רק לפרויקט תת"ל 65 (המקטע הצפוני של תת"ל 65); ואילו לפרויקט תת"ל 65א (המקטע הדרומי של תת"ל 65) לא בוצעה בדיקת כדאיות כלכלית על ידי אף גורם מוסמך, לפי נוהל פר"ת, ואף לא בוצעה בדיקת כדאיות כלכלית על פי נוהל אחר או מודל כלכלי מוסכם אחר.**

📌 **קידום פרויקטי תחבורה במטרופולין חיפה - בביקורת הקודמת עלה כי אף על פי שפרויקטי תחבורה, כגון הרכבל, הרק"ל והכפלת המסילות, הוגדרו על ידי משרד התחבורה כאמצעי לפתרון בעיות התחבורה במטרופולין חיפה, ואף על פי שפרויקטים אלה הוגדרו על ידי הממשלה כתת"ל - ולפיכך קידומם היה אמור להתבצע בהליך מקוצר, קידום הפרויקטים עוכב הן בוות"ל והן בגופים שאמורים לקדם, בין היתר על ידי משרד התחבורה. עוד העלתה הביקורת הקודמת כי לא היה גורם מתכלל לכל פרויקטי התת"ל שיכול היה לקדם ולזרז את הליכי קבלת ההחלטות בהם. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. בביקורת עלה כי ראש הממשלה כיו"ר הוועדה לא כינס את ועדת שרים לתשתיות לאומיות שהוקמה בהחלטת ממשלה 851 מיולי 2023. אי-כינוסה של הוועדה מונע קביעת מדיניות בנושא תשתיות לאומיות, הסרת חסמים לקידום פרויקטים תשתיתיים וביצוע ליווי, בקרה ומעקב עליהם. כמו כן נמצא כי לא נקבעו לוחות זמנים ואבני דרך לתוכניות תת"ל 56 (על כל מרכיביה) ותת"ל 65 לאחר פיצולה. זאת, אף על פי שתוכניות אלה הוגדרו מראש, כאמור, כתוכניות תשתית לאומית (תת"ל) אשר גם נידונו בוות"ל בשל מעמדן וקיבלו את אישורה (תת"ל 65א ותת"ל 56). עוד עלה בביקורת המעקב כי לשני הפרויקטים שנבדקו בביקורת הקודמת, וגם במהלך ביקורת המעקב: פרויקט רק"ל חיפה-נצרת ופרויקט הכפלת המסילות הרכבת בקו תל אביב-חיפה, הזמן המשוער שיחלוף מתחילת תכנונם ועד סיום ביצועם ינוע בין 18 ל-28 שנים. עם זאת, יצוין כי שלב התכנון במוסדות התכנון לגבי תת"ל 56 (על כל מרכיביה) ולגבי תת"ל 65א (המקטע הדרומי של תת"ל 65) כבר הסתיים.**

7 לאחר הכפלת המסילות, הרכבות יוכלו לנסוע במסילות החדשות במהירות של עד 250 קמ"ש.



הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות - בביקורת הקודמת עלה כי לא היה בהתקשרות בין עיריית חיפה לחברת יפה נוף כדי לפתור את הקושי הנובע מכך שחברת יפה נוף, שהיא תאגיד עירוני של עיריית חיפה, נעדרת סמכויות וכלים שיאפשרו לה לקדם פרויקטים תחבורתיים מול רשויות מקומיות נוספות במטרופולין. בהיעדר סמכויות כאמור, לא הייתה החברה יכולה לפעול מול רשויות התכנון ומול רשויות מקומיות במטרופולין ללא אישור משרד התחבורה. הדבר פגע בקידום הפרויקט וגרם נזקים למשתמשי התחבורה הציבורית ולפיתוח הכלכלי שהיה יכול לנבוע מקיומה של מערכת תחבורה ציבורית יעילה. נוסף על כך נקבע בביקורת הקודמת כי הקמת רשות מטרופולינית בעלת סמכויות נרחבות בתחום התחבורה עשויה לייעל תהליכים בקידום פרויקטים תחבורתיים; ומשרד מבקר המדינה המליץ בדוח הביקורת הקודם כי על משרד התחבורה לקיים את החלטות הממשלה על הקמת רשות מטרופולינית. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**: עלה כי נכון למועד סיום ביקורת המעקב, מרץ 2025, משרד התחבורה ושרת התחבורה לא הקימו רשויות תחבורה מטרופוליניות (ולחילופין רשויות מרחביות לתחבורה) בכלל המטרופולינים הקיימות (גוש דן, ירושלים, חיפה ובאר שבע), ובמטרופולין חיפה בפרט. מבקר המדינה מעיר לשרת התחבורה ולמשרד התחבורה כי עברו כ-14 שנה מהחלטת הממשלה (בשנת 2011) בעניין גיבוש תזכיר החוק להקמת רשויות התחבורה המטרופוליניות ולמתן הסמכויות הדרושות לפעילותן, אך נכון למועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2025) לא הושלם הכנת תזכיר חוק זה.



תפעול קווי המטרונות - בביקורת הקודמת עלה כי החל ברבעון הרביעי של שנת 2013 ועד לרבעון השני של שנת 2016 חרג זמן הנסיעה הממוצע בשעות השיא של אחר הצהריים מזמן הנסיעה התקני שנקבע בהסכם עם המפעיל הקודם. יודגש כי בהסכם נקבעה חריגה רק לשעות השיא של הבוקר. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה רבה**. בביקורת המעקב עלה כי מדד "אי-ביצוע"⁸ של מפעיל קווי המטרונות הנוכחי נע בין 0.45% ל-1.58% בשנים 2022 - 2024 ועמד על מתחת לשיעור של 2.1%; שיעור גדול ממנו מוגדר כ"רמת שירות מינימלית" בהסכם ההפעלה.

העדפה ברמזורים למטרונות - בביקורת הקודמת עלה כי בניגוד להסכם עם חברת יפה נוף, שבו נקבע כי יותקנו מנגנוני העדפה ברמזורים בכ-140 צמתים עוד לפני הפעלת המטרונות, לא דאג משרד התחבורה לתכנון מנגנוני ההעדפה בכל הרמזורים הנדרשים, למעט 19 הרמזורים שנכללו בתקציב התכנון וההקמה של המטרונות. עוד עלה בביקורת הקודמת כי במועד סיומה (פברואר 2018) לא הסתיים פרויקט ההעדפה ברמזורים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה רבה**: בביקורת המעקב עלה כי עד שנת 2020 מתוכנן היה כי למטרונות תהיה זכות קדימה בכ-120 צמתים, וכתוצאה מכך תהיה

8 מדד "אי-ביצוע" בדוחות בקרה חצי שנתיים של משרד התחבורה מוגדר כ"נסיעה שתופיע במערכת הטכנולוגית כיציאה מתחנת מוצא, או נסיעה שתופיע במערכת הטכנולוגית כיציאה מתחנת מוצא באיחור שמעל 20 דקות, או נסיעה שתופיע במערכת האלקטרונית כיציאה מתחנת המוצא בהקדמה של 10 דקות ומעלה, או נסיעה שתופיע במערכת האלקטרונית כיציאה כאשר הגיע זמן היציאה מתחנת מוצא של הנסיעה העוקבת ברישיון [של הקו]" (ההדגשות במקור).



למטרונת נסיעה רציפה בקווי שירות 1, 2 ו-3, ובשלב הראשון יוצבו גלאים בכ-60 צמתים מרומזרים. עוד עלה בביקורת המעקב כי בפועל, ישנה העדפה למטרונת בכ-78 צמתים במטרופולין חיפה (כולל העיר חיפה) המהווים כ-65% ממספר הצמתים שהיו מתוכננים עד שנת 2020 (120 במספר).

ביצוע פרויקט הרכבת הקלה (רק"ל) בקו חיפה-נצרת - בביקורת הקודמת עלה כי תכנון פרויקט הרק"ל חיפה-נצרת החל בשנת 2005. הפרויקט הוכרז כתוכנית תשתית לאומית בשנת 2011, ותקציבו אושר בממשלה רק באוגוסט 2016 ובוות"ל - באפריל 2017. רק כשנה לאחר מכן - באפריל 2018 - הועברה תוכנית הפרויקט לאישור הממשלה. במועד סיום הביקורת הקודמת, כ-13 שנה מתחילת תכנון הפרויקט, הוא טרם אושר סופית בממשלה, וממילא לא הוחל בביצועו. עוד עלה בביקורת הקודמת כי המחלוקות בין עיריית קריית אתא למשרד התחבורה על מאפייני תוואי הרק"ל באזור קריית אתא עיכבו את הפרויקט במשך כשש שנים - מהצגת התוכנית לציבור ולבעלי עניין בשנת 2012 ועד העברת התוכנית להערוות הממשלה באפריל 2018. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה רבה**. עלה כי התוכניות הקשורות לפרויקט הרק"ל (תת"ל 56⁹ על כל שלביה השונים) אושרו על ידי הממשלה בשנים 2018 - 2023 (כולל). עוד עלה בביקורת המעקב כי ביצוע פרויקט הרק"ל החל במקטעיו השונים, כי הצפי לסיומו הוא עד שנת 2029. עם זאת, בביקורת המעקב גם עלה כי אומדן עלות הפרויקט (נכון לסוף שנת 2024) הוא כ-8.2 מיליארד ש"ח, כלומר גבוה בכ-19% בערכים ריאליים מהנתון שהוצג בהחלטת הממשלה משנת 2016.

בחירת חלופה מיטבית לפרויקט הכפלת המסילות בקו הרכבת תל אביב-חיפה (תת"ל 65) - בביקורת הקודמת עלה כי בשנת 2012 החלה חברת רכבת ישראל בקידום בחירת החלופות לתוואי הרכבת באזור חיפה, כחלק מפרויקט הכפלת המסילות שהוכרז כתת"ל בשנת 2014. במועד סיום הביקורת הקודמת (פברואר 2018) טרם נבחרה חלופה מיטבית לפרויקט. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה רבה**. באפריל 2023 אישרה ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (באישור הות"ל מדצמבר 2022) את החלופה המועדפת (חלופה 102) לפרויקט הכפלת מסילות הרכבת בקו תל אביב-חיפה (או הכפלת מסילות החוף). בסיכום של השוואת החלופות צוין, בין השאר, כי חלופה 102 (או חלופה A102) היא החלופה המועדפת לעומת החלופות האחרות, ויש לה יתרונות בהיבטים הבאים, ובין היתר: עדיפות בתפעול מערך הרכבות המהיר והפרברי; תדירות רכבות גדולה יותר; פשטות התפעול; עדיפות בביצוע שלביות עבודות ההקמה ומיעוט קונפליקטים עם תשתיות קיימות; התאמה לתכנון הסטטוטורי ברמה ארצית ומחוזית; שירות רכבתי מהיר ללב מטרופולין חיפה ומתן קישוריות מרבית ונגישות עבור משתמשי רכבת בתוך המטרופולין חיפה ומחוצה לו; ופוטנציאל למפגעי רעש ואיכות אוויר של חלופה זו נמוך בהשוואה לחלופות האחרות.

פיצול הליך התכנון הלאומי של פרויקט הכפלת המסילות בקו הרכבת תל אביב-חיפה (תת"ל 65) - בביקורת הקודמת עלה כי פרויקט הכפלת המסילות חשוב לעורק המרכזי של תנועת הרכבות הארצית. בפועל הושגו הסכמות על רוב המקטע, וחילוקי הדעות המהותיים נסובו רק על תוואי המסילות באזור חיפה. הפיצול הסטטוטורי של

9 ביולי 2011 הוכרז הפרויקט כ"פרויקט תשתית בעל חשיבות לאומית" (תוכנית תשתית לאומית או בקיצור תת"ל). פרויקט הרק"ל נקרא במוסדות התכנון - תת"ל 56.



הפרויקט בשלב מוקדם של התכנון היה עשוי לקדם ביצוע של חלקים ממנו, מה שהיה מגדיל את הסיכוי לעמוד ביעדי הביניים של התוכנית האסטרטגית לשנת 2030. נוכח העובדה שפרויקט תשתית מסוג זה נמשכים שנים ארוכות וטומנים בחובם פוטנציאל עיכובים, הרי אם ישנן מחלוקות בחלק מהם, אפשר ורצוי לקדם חלקים אחרים בלי לפגוע בתוכנית המלאה, ובפרט אם יש תועלת ישירה שאינה תלויה בהשלמת הפרויקט כולו. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן באופן מלא**. כן עלה כי ביוני 2019 החליטה הוועדה לפצל את תת"ל 65 לשתי תוכניות, ולקדם בראשונה את תת"ל 65א, אשר בשלה יותר מהבחינה התכנונית. תת"ל 65 פוצלה אפוא לשתי תוכניות: (א) תת"ל 65א (שדרוג והרחבת מסילת החוף בין תחנת חוף הכרמל לשפיים או המקטע הדרומי של תת"ל 65); (ב) תת"ל 65ב (מסילות החוף בקטע סדנאות אפרים - חוף הכרמל או המקטע הצפוני של תת"ל 65).

עיקרי המלצות הביקורת

על ראש הממשלה כיו"ר הוועדה לפעול לכינוס ועדת השרים לענייני תשתיות לאומיות, אשר נועדה מעצם הקמתה לקדם פרויקט תשתית לאומית, בהתאם ללוחות זמנים ואבני דרך מרכזיות אשר ייקבעו לכל פרויקט תשתית לאומית. כמו כן, כינוס של הוועדה יתרום לביצוע פיקוח, בקרה ומעקב בנוגע למשרדי הממשלה אשר אחראים על פרויקטים אלה.

מומלץ כי משרד התחבורה יעדכן את התוכנית האסטרטגית במטרופולין חיפה משנת מ-2015, ויקבע בה מדד שירות "מדלת לדלת" וגם את ערכו (בפרקי זמן שונים), בהתאם לאזורי השירות השונים, מכיוון שלמדד זה ישנה חשיבות רבה בעיני הציבור בבואו לבחור בחלופה של שימוש באמצעי התח"ץ השונים או בחלופה של שימוש ברכב פרטי. עוד מומלץ כי משרד התחבורה יעניק למדד שירות "מדלת לדלת" (או לחלופין למדד "הפחתת זמן נסיעה בתח"ץ") משקל משוקלל גבוה יותר מ-5% כבר בשלב של בחירת הפרויקטים התחבורתיים לביצוע.

מומלץ כי משרד התחבורה יבצע את כל הבדיקות הנדרשות, בהתאם לנהליו, לפני שהוא בוחר בפרויקט תחבורה תשתיתיים, שכן מטבע הדברים עלותם גבוהה מאוד והקמתם אורכת זמן רב, לפעמים אפילו עשרות שנים. מיותר לציין כי בדיקות כאלה נדרשות כדי להקצות בצורה נכונה את המשאבים המוגבלים של המדינה ולהשקיע אותם בפרויקטים שתועלתם חיובית, מתוך הבנה שלאחר הקמתם קיים קושי רב להחזיר את המצב לקדמותו.

מומלץ כי משרד התחבורה ועיריית חיפה ימשיכו ויקדמו את ההעדפה ברמזורים למטרות בכל הצמתים הקיימים במטרופולין (כ-120 במספר), וזאת כדי לקצר את ההגעה "מדלת לדלת" של משתמשי התח"ץ ולשפר את אמינות השירות כתוצאה מכך. נוסף על כך, דבר זה יעודד נוסעים נוספים אשר עדיין אינם משתמשים בתח"ץ לעבור מחלופה של רכב פרטי לחלופה של שימוש בתח"ץ.

כפי שכבר המליץ משרד מבקר המדינה בעבר, מומלץ כי משרד התחבורה ומשרד האוצר יפעלו להשלמתה של אסדרת סמכויות הפיקוח והאכיפה של הפקחים בתחבורה הציבורית; זאת בייחוד לנוכח המצב שבו כל משתמשי התח"ץ רשאים לעלות מכל הדלתות; וכן לנוכח אומדן ההפסד שנגרם לתקציב המדינה בכל שנה בעקבות ההשתמטות מתשלום עבור הנסיעות בכלל התח"ץ, אשר משרד האוצר כבר העריך אותו בשנת 2021 בכ-300



מיליון ש"ח¹⁰. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה לפעול ליישום ההנחיות של המפקח על התעבורה אשר עוסקות בפיקוח על תשלום דמי נסיעה בקו שירות באוטובוס, ואשר בתוקף החל מיוני 2025.

על משרד התחבורה, ומשרד האוצר, להמשיך ולקדם את הטיפול בפרויקט הכפלת מסילות הרכבת בקו תל אביב-חיפה. זאת, כדי לקדם פרויקט תחבורה תשתיתיים, ארוכי טווח, בעלי חשיבות גבוהה לפיתוח ולקידום של התח"ץ במטרופולין חיפה, בעיר חיפה, ולפיתוח רשת הרכבות הארצית. נוסף על כך, פיתוח זה נועד גם לאפשר לתושבי הצפון להגיע מביתם לאזור המרכז בפרק זמן מיטבי.

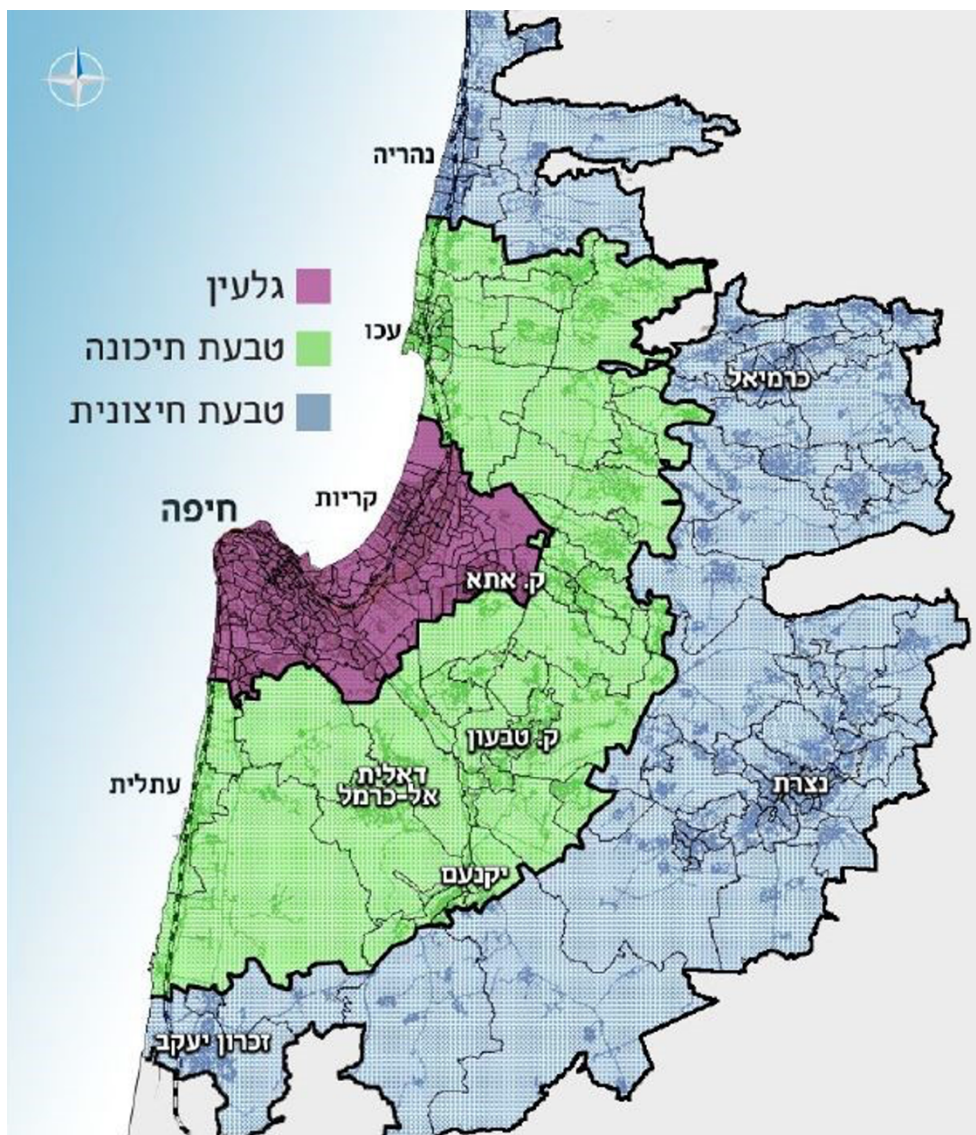
מומלץ כי משרד התחבורה יקבע ככל האפשר לוחות זמנים ואבני דרך לפרויקט התחבורה במטרופולין חיפה; זאת כדי לקדם אותם בהקדם, בראייה כוללת ובאופן מיטבי. אלה נדרשים גם כדי לבצע פיקוח ובקרה על הפרויקטים שתקופת הקמתם משלב התכנון ועד שלב סיום הביצוע אורכת לא מעט שנים. יצוין כי הפרויקטים האלה הם בעלי חשיבות מכרעת לקידום ולפיתוח של התח"ץ במטרופולין חיפה, והם נועדו לשפר במידה ניכרת את שירותי התח"ץ במטרופולין ולשמש אלטרנטיבה ראויה עבור הנוסעים ברכב הפרטי.

על משרד התחבורה ושרת התחבורה להשלים בהקדם את פעילותם להקמתן של רשויות תחבורה מטרופוליניות (ולחלופין להקים רשויות מרחביות לתחבורה), כפי שנקבע בהחלטות ממשלה שונות בין השנים 2011 ל-2024. יצוין כי פעמים רבות, בדוחות קודמים שפרסם בעבר, כבר העיר משרד מבקר המדינה על חשיבות הקמתן של רשויות תחבורה אלו.

10 ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 72א - חלק שני** (2021), "התחבורה הציבורית - שימוש בכרטיס רב-קו (מעקב) וביישומי תשלום", עמ' 858 - 859.



חלק מהאזורים והיישובים הנכללים בשלוש הטבעות של מרחב מטרופולין חיפה



המקור: התוכנית האסטרטגית מ-2015, ומבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019), "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה", עמ' 399.



סיכום

פרויקט התחבורה הציבורית המקודמים במטרופולין חיפה הינם בעלי חשיבות לאומית, והם נועדו להביא לשיפור איכות החיים של תושבי המטרופולין. במסגרת התוכניות לקידום הפריפריה, המדינה משקיעה משאבים רבים בפרויקטים אלה. פרויקט התחבורה התשתיתיים מצריכים תכנון, פיקוח ובקרה מעמיקים כדי להבטיח את מילוי צרכיה של מערכת התחבורה באופן אפקטיבי וכן הקצאת משאבים יעילה.

ביקורת המעקב בדוח זה התמקדה במידת תיקונם של 13 ליקויים שעלו בדוח הביקורת הקודם: ליקוי אחד לא תוקן כלל: אי-הקמתה של רשות מטרופולינית במטרופולין חיפה; ארבעה ליקויים נוספים תוקנו במידה מועטה: פיתוח התח"ץ במטרופולין חיפה, תכנון קווי המטרונית, הבקרה על הנוסעים וקידום פרויקט תחבורה במטרופולין חיפה; ארבעה ליקויים נוספים תוקנו במידה רבה: תפעול קווי המטרונית במטרופולין חיפה, אי-מתן זכות קדימה למטרונית בכלל הצמתים בתוואי הנסיעה שלה, ביצוע הפרויקט תת"ל 56 (רק"ל חיפה-נצרת) ובחירת חלופה מיטבית לתת"ל 65 (המקטע הדרומי של פרויקט הכפלת מסילות החוף מתחנת חוף הכרמל ועד שפיים); שלושה ליקויים נוספים תוקנו במידה חלקית: קידום פרויקט תח"ץ מטרופוליניים על ידי חברה עירונית (כיום על ידי חברות ממשלתיות), קידום תת"ל 65 א ותת"ל 65 ב (שתייהן יחדיו - הכפלת מסילת החוף בקו תל אביב-חיפה) וביצוע בדיקות כדאיות כלכלית לפרויקט תחבורה; וליקוי אחד נוסף תוקן באופן מלא - פיצול פרויקט תת"ל 65 (הכפלת מסילת החוף בקו תל אביב-חיפה).

על משרד התחבורה להמשיך ולתקן את הליקויים שנמצאו בביקורת המעקב ולא תוקנו כלל, תוקנו במידה מועטה או תוקנו במידה חלקית.

על משרד התחבורה, משרד האוצר להמשיך ולקדם את פרויקט תת"ל 65 (המקטע הצפוני של תת"ל 65), אשר נמצא בתחום העיר חיפה, כדי שאפשר יהיה להשלים את פרויקט הכפלת מסילות הרכבת בקו תל אביב-חיפה (תת"ל 65). השלמת פרויקט זה תתרום גם לקיצור זמן הנסיעה של הנוסעים בקו תל אביב-חיפה בכמעט מחצית מזמן הנסיעה הנוכחי (נכון למועד סיום ביקורת המעקב - מרץ 2025).

כמו כן, על שרת התחבורה, משרד התחבורה ומשרד האוצר לקדם את הקמת הרשות המטרופולינית או הרשות המרחבית לתחבורה במטרופולין חיפה, וכן במטרופולינים אחרות (גוש דן, ירושלים ובאר שבע), אשר בעזרתן ניתן יהיה לקדם ולפתח את התח"ץ בצורה מיטבית ולקדם פרויקטים תחבורתיים בפרקי זמן מיטביים במטרופולין חיפה. צעדים אלה נדרשים גם לאור המדיניות של משרד התחבורה לשנע את המשתמשים בתח"ץ מאזור הצפון (הפריפריה) אל המרכז דרך מטרופולין חיפה - כל אלה בפרקי זמן קצרים יותר, שישפרו את שירות התח"ץ לטובת תושבי הצפון ותושבי מטרופולין חיפה.

בביקורת המעקב עלה כי הקמת חלק מפרויקטים תחבורתיים במטרופולין חיפה, כגון קו הרכבת הקלה חיפה-נצרת (תת"ל 56) והכפלת המסילות בקו תל אביב-חיפה (תת"ל 65), יימשך עשרות שנים; הזמן המשוער שיחלוף מתחילת תכנונם ועד סיום ביצועם ינוע בין 18 ל-28 שנים. על אף משכי הזמן הארוכים של הקמת שני הפרויקטים והמשאבים המרובים המושקעים בהם, נמצא כי לא כונסה ועדת שרים לתשתיות לאומיות אשר הוקמה בהחלטת הממשלה 851 מיולי 2023.



על ראש הממשלה כיו"ר הוועדה לפעול לכינוס ועדת השרים לתשתיות לאומיות, אשר נועדה מעצם הקמתה לקדם פרויקטי תשתית לאומית, בהתאם ללוחות זמנים ולאבני דרך מרכזיות אשר ייקבעו לכל פרויקט תשתית לאומית. כמו כן, כינוסה של הוועדה יתרום לביצוע פיקוח, בקרה ומעקב בנוגע למשרדי הממשלה אשר אחראים על פרויקטים אלה. אי כינוס הוועדה, מקשה על ביצוע פיקוח ובקרה עליהם, על אף השקעה כספית גבוהה בסדר גודל של מיליארדי ש"ח ואף עשרות מיליארדי ש"ח. התמשכות פרויקטים אלו על פני תקופה כה ארוכה, עלול לגרום אף לנזקים כספיים (כגון סטייה מאומדן עלות הפרויקט המקורי) ולנזקים אחרים כתוצאה מכך, כיוון שישנם פרויקטים אחרים בהתהוותם אשר תלויים בסיום חלק מפרויקטים אלו, כמו למשל פרויקטי התחדשות עירונית ותוספת יחידות דיור בתוואי קו החוף של עיריית חיפה.



מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

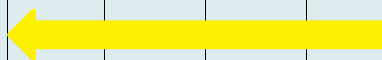
מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
					בביקורת הקודמת עלה כי מאז סיום הסכם המסגרת בשנת 2015 עם חברת יפה נוף ועד מועד סיום הביקורת הקודמת (פברואר 2018) לא נחתם בינה ובין משרד התחבורה הסכם ארוך טווח המסדיר את ההתקשרות ביניהם לביצוע הפרויקטים. תחת זאת, הוארך מדי פעם בפעם ההסכם הקיים לתקופה קצובה של כמה חודשים בכל הארכה.	משרד התחבורה	חתימה על הסכם ארוך טווח בין משרד התחבורה לחברת יפה נוף
					בביקורת הקודמת עלה כי בתוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה לא נקבע שקיצור זמן ההגעה "מדלת לדלת" הוא אחד מיעדיה המרכזיים, וממילא לא נקבע בה גם מדד לזמן ההגעה 'מדלת לדלת'. זאת אף על פי שמדובר באחד ההיבטים החשובים בשירות שניתן לציבור ובאחד המרכיבים העיקריים שעליהם מתבסס שיקול דעתם של הנוסעים לעניין השימוש בתח"ץ.	משרד התחבורה	התוכנית האסטרטגית לפיתוח התח"ץ במטרופולין חיפה



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
					בביקורת הקודמת עלה כי במסגרת התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה מ-2015, לא בוצעה השוואה סדורה מנומקת ומתועדת בין חלופות טכנולוגיות שונות. כמו כן, לא בוצעה בדיקת עלות ותועלת בין אופציית הקמתם של קווים נוספים למטרונית לבין אמצעי תחבורה חלופיים, כגון הגברת השירות הקיים באוטובוסים במידה ניכרת, הקמת רכבת קלה או רכבת תחתית וכן הקמה של דרגנועים כאמצעי משלים במקרים מסוימים.	משרד התחבורה	תכנון קווי המטרונית
					בביקורת הקודמת עלה כי החל ברבעון הרביעי של שנת 2013 ועד לרבעון השני של שנת 2016 חרג זמן הנסיעה הממוצע בשעות השיא של אחר הצהריים מזמן הנסיעה התקני שנקבע בהסכם עם המפעיל הקודם. יודגש כי בהסכם נקבעה חריגה רק לשעות השיא של הבוקר.	משרד התחבורה	תפעול קווי המטרונית

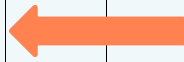


מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
					בביקורת הקודמת עלה כי בניגוד להסכם עם חברת יפה נוף, שבו נקבע כי יותקנו מנגנוני העדפה ברמזורים בכ-140 צמתים עוד לפני הפעלת המטרונית, לא דאג משרד התחבורה לתכנון מנגנוני ההעדפה בכל הרמזורים הנדרשים, למעט 19 הרמזורים שנכללו בתקציב התכנון וההקמה של המטרונית. עוד עלה בביקורת הקודמת כי במועד סיומה (פברואר 2018) לא הסתיימו פרויקט ההעדפה ברמזורים.	משרד התחבורה	העדפה ברמזורים



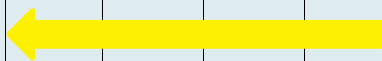


מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
					בביקורת הקודמת עלה כי הסכם ההפעלה קבע שעל המפעיל הקודם לבצע בקרת תשלום, אולם בפועל לא הוקנו לפקחים האמצעים שיאפשרו להם לפקח על תשלום דמי הנסיעה. בביקור בשטח שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 ציינו פקחי המפעיל הקודם כי אין להם יכולת אכיפה, וכי נוסעים שלא שילמו התעלמו מדרישתם להזדהות; ורק בתחילת שנת 2017 פנתה הרשות הארצית לתח"ץ ליועץ המשפטי של משרד התחבורה כדי להסדיר בחקיקה הקניית סמכויות פיקוח אפקטיביות לפקחי המפעיל. במרץ 2018 פורסמה הצעת תזכיר חוק בעניין סמכויות פיקוח בתח"ץ, ורק בסוף נובמבר 2018 קיימה הכנסת דיון ראשון בנושא הצעת החוק.	משרד התחבורה, משרד האוצר	הבקרה על הנוסעים





מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא			
					בביקורת הקודמת עלה כי תכנון פרויקט הרק"ל חיפה-נצרת החל בשנת 2005. הפרויקט הוכרז כתוכנית תשתית לאומית בשנת 2011, ותקציבו אושר בממשלה רק באוגוסט 2016 ובוות"ל - באפריל 2017. רק כשנה לאחר מכן - באפריל 2018 - הועברה תוכנית הפרויקט לאישור הממשלה. במועד סיום הביקורת הקודמת, כ-13 שנה מתחילת תכנון הפרויקט, הוא טרם אושר סופית בממשלה, וממילא לא הוחל בביצועו. עוד עלה בביקורת הקודמת כי המחלוקות בין עיריית קריית אתא למשרד התחבורה על מאפייני תוואי הרק"ל באזור קריית אתא עיכבו את הפרויקט במשך כשש שנים - מהצגת התוכנית לציבור ולבעלי עניין בשנת 2012 ועד העברת התוכנית להערות הממשלה באפריל 2018.	משרד התחבורה	ביצוע פרויקט קו הרכבת הקלה חיפה-נצרת (תת"ל 56)





מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
					בביקורת הקודמת עלה כי פרויקט הכפלת המסילות חשוב לעורק המרכזי של תנועת הרכבות הארצית. בפועל הושגו הסכמות על רוב המקטע, וחילוקי הדעות המהותיים נסובו רק על תוואי המסילות באזור חיפה. הפיצול הסטטוטורי של הפרויקט בשלב מוקדם של התכנון היה עשוי לקדם ביצוע של חלקים ממנו, מה שהיה מגדיל את הסיכוי לעמוד ביעדי הביניים של התוכנית האסטרטגית לשנת 2030. נוכח העובדה שפרויקטי תשתית מסוג זה נמשכים שנים ארוכות וטומנים בחובם פוטנציאל עיכובים, הרי אם ישנן מחלוקות בחלק מהם, אפשר ורצוי לקדם חלקים אחרים בלי לפגוע בתוכנית המלאה, ובפרט אם יש תועלת ישירה שאינה תלויה בהשלמת הפרויקט כולו.	משרד התחבורה, ות"ל	פיצול פרויקט הכפלת המסילות בקו הרכבת תל אביב- חיפה (תת"ל 65)



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
					בביקורת הקודמת עלה כי על פי מסמכי חברת רכבת ישראל, בשנת 2012 היא החלה לקדם את תוכנית הכפלת המסילות שתאפשר להגדיל את קיבולת הרכבות וגם להעלות את מהירות הנסיעה. התוכנית הוכרזה כתת"ל ביולי 2014 (תת"ל 65). פרויקט זה הוא פרויקט ארוך טווח, בעל חשיבות גבוהה לפיתוח ולקידום של התח"ץ במטרופולין ובעיר חיפה וכן לפיתוח הרשת המסילתית הרכבתית הארצית, ולפיכך קידומו היה אמור להתבצע במהירות. למרות זאת, רק במרץ 2018 וכשש שנים מתחילת תכנונו וארבע שנים מיום הכרזתו כתת"ל, התקבלה החלטת הווע"ל לפרסם בעיתונות הודעה על הכנת התוכנית. מלבד ההפסד התועלת למשתמשי התח"ץ, לעיכובים בפרויקט זה, שנועד לפתור כשלים קיימים במערכת התחבורה בישראל, יש מחיר כבד.	משרד התחבורה, משרד האוצר, ות"ל	קידום פרויקט הכפלת המסילות בקו הרכבת תל אביב-חיפה (תת"ל 65)

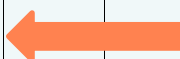




מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
					בביקורת הקודמת עלה כי בשנת 2012 החלה חברת רכבת ישראל בקידום בחירת החלופות לתוואי הרכבת באזור חיפה, כחלק מפרויקט הכפלת המסילות שהוכרז כתת"ל בשנת 2014. במועד סיום הביקורת הקודמת (פברואר 2018) טרם נבחרה חלופה מיטבית לפרויקט.	משרד התחבורה, ות"ל	בחירת חלופה מיטבית לפרויקט הכפלת המסילות בקו הרכבת תל אביב- חיפה (תת"ל (65
					בביקורת הקודמת עלה כי בפרויקט הכפלת המסילות לא בוצעו בדיקות כדאיות כלכלית לחלופות שנבחנו. הנתונים שעל בסיסם התקבלה ההחלטה אם לאשר או לדחות את החלופות נבחנו בראייה הנדסית, סביבתית ואורבנית של תוואי המסילות בלבד, ולא בבדיקה כלכלית מעמיקה של העלות והתועלת הגלומות בחלופות.	משרד התחבורה, משרד האוצר	ביצוע בדיקות כדאיות כלכלית לחלופות שהוצעו בפרויקט הכפלת המסילות בקו הרכבת תל אביב- חיפה (תת"ל (65



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
					בביקורת הקודמת עלה כי אף על פי שפרויקטי תחבורה כגון הרכבל, הרק"ל והכפלת המסילות, הוגדרו על ידי משרד התחבורה כאמצעי לפתרון בעיות התחבורה במטרופולין חיפה, ואף על פי שפרויקטים אלה הוגדרו על ידי הממשלה כתת"ל - ולפיכך קידומם היה אמור להתבצע במהירות, קידום הפרויקטים עוכב הן בוות"ל והן בגופים שאמורים לקדם, בין היתר על ידי משרד התחבורה. עוד העלתה הביקורת הקודמת כי לא היה גורם מתכלל לכל פרויקטי התת"ל, שיכול היה לקדם ולזרז את הליכי קבלת ההחלטות בהם.	משרד התחבורה	קידום פרויקטי תחבורה במטרופולין חיפה



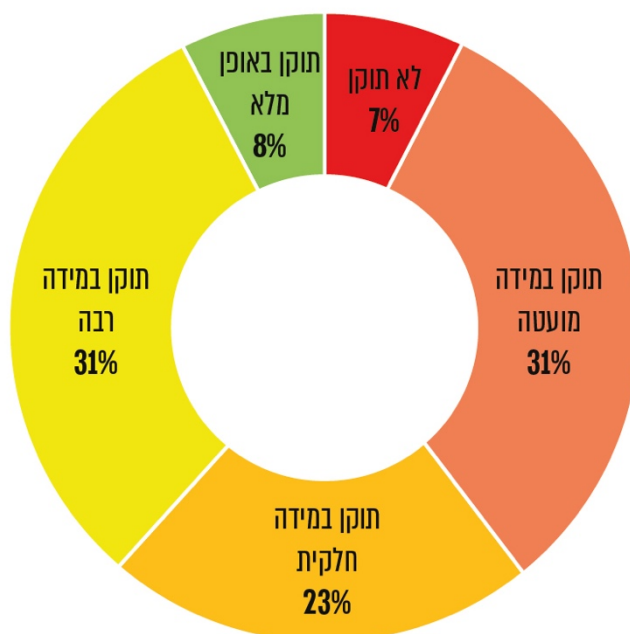


מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
					בביקורת הקודמת עלה כי לא היה בהתקשרות בין עיריית חיפה לחברת יפה נוף כדי לפתור את הקושי הנובע מכך שחברת יפה נוף, שהיא תאגיד עירוני של עיריית חיפה, נעדרת סמכויות וכלים שיאפשרו לה לקדם פרויקטים תחבורתיים מול רשויות מקומיות נוספות במטרופולין. בהיעדר סמכויות כאמור, לא הייתה החברה יכולה לפעול מול רשויות התכנון ומול רשויות מקומיות במטרופולין ללא אישור משרד התחבורה. הדבר פגע בקידום הפרויקט וגרם נזקים למשתמשי התחבורה הציבורית ולפיתוח הכלכלי האפשרי מקיומה של מערכת תחבורה ציבורית יעילה. כמו כן נקבע בביקורת הקודמת כי הקמת רשות מטרופולינית בעלת סמכויות נרחבות בתחום התחבורה עשויה לייעל תהליכים בקידום פרויקטים תחבורתיים; ומשרד מבקר המדינה המליץ בדוח הביקורת הקודם כי על משרד התחבורה לקיים את החלטות הממשלה על הקמת רשות מטרופולינית.		





עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם, לפי מידת תיקונם



דוח מבקר המדינה | חשון התשפ"ה | אוקטובר
2025



פרק שלישי

מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

דוח מבקר המדינה | חשון התשפ"ה | אוקטובר
2025



המועצה להשכלה גבוהה

איכות ההוראה במוסדות להשכלה גבוהה



איכות ההוראה במוסדות להשכלה גבוהה

רקע

מערכת ההשכלה הגבוהה עוסקת בשתי משימות עיקריות: הוראה אקדמית ומחקר אקדמי, והמשאבים המוקצים לה מחולקים בין השקעה בהוראה איכותית שמקנה לסטודנטים את הכלים והמיומנויות הדרושים להם, ובין הצורך לקדם ולהבטיח מחקר איכותי¹.

המועצה להשכלה גבוהה (מ"ג) היא הגוף המאסדר את פעילות המוסדות להשכלה גבוהה ומפקח עליהם. הוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת), ועדת משנה של המ"ג, מקצה את תקציב המדינה למערכת ההשכלה הגבוהה. עיקר התקציב השנתי של מערכת ההשכלה הגבוהה, "ההשתתפות הישירה" (ההשתתפות הישירה) של ות"ת במוסדות האקדמיים המתוקצבים על ידי המדינה (כ-70% מהתקציב), מוקצה בהתאם למודל תקצוב שקבעה ות"ת. ההשתתפות הישירה כוללת שני מרכיבים מרכזיים: מרכיב המחקר, המשולם רק לאוניברסיטאות, ומרכיב ההוראה, המשולם לאוניברסיטאות ולמכללות האקדמיות. נוסף על ההשתתפות הישירה, תקציב ות"ת כולל השתתפות בהוצאות פנסייה של המוסדות - שני סעיפים קבועים אלו מהווים כ-76% מהתקציב. את יתרת התקציב (כ-24% מתקציב ההשכלה הגבוהה) מקצה ות"ת בהתאם לסדרי העדיפויות המשתנים של מ"ג-ות"ת כמפורט בתוכניות העבודה הרב-שנתיות שלהן (תקציב ות"ת הגמיש).

דוח זה מתמקד באיכות ההוראה האקדמית במוסדות המתוקצבים על ידי המדינה באמצעות ות"ת (המוסדות)²: 8 אוניברסיטאות - מוסדות מחקר ולימוד המעניקים תארים אקדמיים במגוון גדול של תחומי לימוד, ו-20 מכללות אקדמיות (מכללות) - אשר תפקידן המרכזי הוא הוראה אקדמית.

1 לצד המחקר וההוראה משימה נוספת של מערכת ההשכלה הגבוהה נוגעת למעורבות חברתית ולתרומה לקהילה.
2 הדוח מתמקד בלימודי תואר ראשון ואינו עוסק במוסדות פרטיים שאינם מתוקצבים על ידי המדינה ובמכללות אקדמיות לחינוך, אלא אם כן נאמר אחרת.



לפי דוח הוועדה להערכת איכות ההוראה משנת 2014³, "הוראה איכותית" משמעותה לגבי המרצים במוסדות להשכלה גבוהה⁴, היא השימוש בשיטות הוראה וכלים מתקדמים ומותאמים לתחום הלימוד, מידת נגישות המרצים, רלוונטיות תוכני ההוראה ועוד; מבחינת המוסדות להשכלה גבוהה, "הוראה איכותית" מתייחסת לקיומו של מערך הכשרה והדרכה להוראה, נקיטת פעולות לשיפור ההוראה של המרצים ואיסוף נתונים לגיבוש תמונת מצב של איכות ההוראה במוסד כבסיס לקביעת מטרות ויעדים מוסדיים; מבחינת האסדרה המדינתית, "הוראה איכותית" מתייחסת לקביעת יעדים לשיפור ההוראה ואיסוף נתונים לצורך גיבוש תמונת מצב ההוראה במוסדות, ביצוע מעקב ופיקוח בנוגע לפעולות המוסדות בתחום ותקצובן על פי נוסחה המתבססת על מדדים אחידים.

בעשורים האחרונים מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל עברה שינויים רבים, ובהם: גידול במספר הסטודנטים והקמת המכללות, מיקוד רב יותר בתחומי ידע הדרושים לשוק העבודה המשתנה ומתן דגש על התמורה המופקת מהלימודים. בעולם שבו הידע האנושי רב, נגיש ומתעדכן באופן תדיר, וביתר שאת מאז פריצתה של טכנולוגיית הבינה המלאכותית היוצרת (Generative Artificial Intelligence), שמסוגלת לסכם, להציג, לנתח ולהעריך מידע, יש פחות חשיבות להוראה המבוססת על הקניית ידע, שינון ושליפה ויותר חשיבות להקניית יכולת למידה עצמאית ולפיתוח מיומנויות "רכות" דוגמת חשיבה ביקורתית, ניהול מידע, פתרון בעיות, תקשורת בין-אישית, התנסחות בכתב ובעל פה, קבלת החלטות ויכולת לעבוד בצוות (מיומנויות המאה ה-21); נוסף על כך, ריבוי התהליכים והמשימות שהפכו למבוססי טכנולוגיה, ניתוח נתונים ותקשורת בעולם הדיגיטלי מחייב הקניית אוריינות טכנולוגית, כמויות ודיגיטליות. תהליכים ושינויים אלו מצריכים הפניית תשומת לב ארגונית ומשאבים לנושא ההוראה האקדמית וכן מצריכים השקעה מתמדת בפיתוח וביישום של תפיסות הוראה חדשות ואימוץ של פדגוגיה דינמית, גמישה ורלוונטית, המיישמת שימוש במגוון שיטות הוראה.

3 ראו את דוח הוועדה להערכת איכות ההוראה מל"ג-ות"ת (נובמבר 2014), עמ' 11, 13. מל"ג מינתה את הוועדה ב-2013 כדי לבחון מה הם המנגנונים שעל המוסדות והמל"ג להפעיל כדי להעריך את איכות ההוראה ולשפרה ולהמליץ על דרכי הקצאת תקציב למוסדות המבוססות בין היתר על איכות ההוראה, כדי לתמרץ השקעה בתחום (הוועדה לאיכות ההוראה).

4 המוסדות להשכלה גבוהה מעסיקים אנשי סגל אקדמי (מרצים) משלושה סוגים, וסוג המשרה קובע את תנאי העסקתם: סגל בכיר - בדרגות מרצה, מרצה בכיר, פרופסור חבר ופרופסור מן המניין - הם בעלי תקן אקדמי במוסד וחברי סגל קבוע במחלקותיהם (סגל בכיר); מרצים מן החוץ (או סגל עמית): מרצים, בדרך כלל בעלי תואר דוקטור, שאינם שייכים לסגל ההוראה הקבוע של המוסד, או שהם חברי סגל במוסד אקדמי אחר, או שהם מומחים שעיקר עיסוקם אינו באקדמיה. הם מועסקים בחוזה קצר כמרצים במסגרת קורס יחיד (מרצים מן החוץ); סגל זוטרי: חברי הסגל הזוטרי הם בעלי תואר ראשון ושני המשמשים עוזרי הוראה או מתרגלים, פעמים רבות במקביל ללימודי תואר מתקדם (סגל זוטרי).



נתוני מפתח

כ-53% מהנשיאים וכ-69% מהמרצים במכללות השיבו בסקר ששלח משרד מבקר המדינה לנשיאי המוסדות ולמרצים שבתהליך קבלת ההחלטה על קידום הסגל הבכיר במוסדותיהם ניתן משקל גבוה יותר, באופן משמעותי, לאיכויות המועמד בתחום המחקר על פני איכות ההוראה, זאת אף שתפקידן המרכזי של המכללות הוא הוראה אקדמית (וזאת לעומת כ-83% מהנשיאים ו-91% מהמרצים באוניברסיטאות)	0.5% בלבד מתקציב ות"ת הגמיש בשנים התשע"ז - התשפ"ד שיעור התקציב שהקצתה ות"ת למוסדות במסגרת קולות קוראים לטובת קידום איכות ההוראה מתוך תקציב ות"ת הגמיש העומד לרשותה (107 מיליון ש"ח בלבד מתוך כ-23 מיליארד ש"ח במצטבר משנת התשע"ז (2016) - התשפ"ד (2023) ועד שנת התשפ"ד (2024). נוסף על כך, 34% מהתקציב שהוקצה למוסדות לא נוצל על ידם	כ-5 מיליארד ש"ח הסכום שהקצתה ות"ת למוסדות בשנת התשפ"ב עבור "מרכיב ההוראה" - כ-40% מתקציב מערכת ההשכלה הגבוהה באותה שנה; סכום זה אינו משקף מרכיבים מרכזיים של הוראה איכותית, זאת בשונה ממרכיב המחקר המחושב על בסיס תפוקות המחקר של אוניברסיטה ואיכותם על פי מדדים אובייקטיביים	כ-188,000 סטודנטים לתואר ראשון וכ-33,000 מרצים ב-28 המוסדות המתוקצבים על ידי ות"ת בשנת התשפ"ג
--	---	--	--



0 החלטות מליאת המל"ג משנת 2020 עד אוגוסט 2023	3 פעמים בלבד	כ-30% מהמרצים 932 מתוך (3,147)	כ-41% מהמרצים 1,275 מתוך (3,147)
בנושא הצורך בשיפור ועדכון ההוראה והלמידה במערכת ההשכלה הגבוהה	דיווחו המוסדות למל"ג על עמידתם בדרישות סף הנוגעות באיכות ההוראה שהגדירה המל"ג בשנת 2015. משנת 2020 הפסיקו מל"ג-ות"ת לדרוש מהמוסדות לדווח על יישום המודל	השיבו בסקר ששלח להם משרד מבקר המדינה כי הם מסכימים עם ההיגד "המוסד מתמרץ ומתגמל פעולות לקידום איכות ההוראה" במידה מועטה או בכלל לא	השיבו בסקר ששלח להם משרד מבקר המדינה כי הם לא השתתפו בהדרכות בתחום ההוראה מטעם הפקולטות בשנתיים שקדמו לשאלון, וכשליש מהם לא השתתפו בהכשרות כאלה מטעם המרכז לקידום הוראה

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2022 עד אוקטובר 2023 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים הקשורים לאיכות ההוראה במוסדות להשכלה גבוהה, ופעולות להשלמת הבדיקה נעשו בסוף שנת 2024 ובתחילת שנת 2025. הביקורת נעשתה במל"ג-ות"ת, בשמונה האוניברסיטאות המתוקצבות⁵ ובכל 20 המכללות המתוקצבות⁶. במל"ג-ות"ת נבדקו, בין היתר, מודל התקצוב ולפיו מקצה ות"ת תקציבי מדינה למוסדות (מודל התקצוב) והשימוש בקולות קוראים לתמרץ המוסדות להשקיע בקידום איכות ההוראה; המודל שקבעה מל"ג לקידום איכות ההוראה - מרכיביו, אופן יישומו במוסדות והשפעתו על קידום איכות ההוראה; ופיקוח המל"ג על איכות ההוראה במוסדות. במוסדות נבדקו קידום איכות ההוראה - בהנהלת המוסדות, בפקולטות או המחלקות ובמרכזים לקידום הוראה, גוף ייעודי לקידום ההוראה

5 שמונה האוניברסיטאות המתוקצבות: אריאל, בן-גוריון בנגב, בר-אילן, חיפה, תל אביב, העברית בירושלים, האוניברסיטה הפתוחה והטכניון. לא נכללו בבדיקה מכון ויצמן (מאחר שאינו מעניק תואר ראשון) והאוניברסיטה הפתוחה אוניברסיטת רייכמן (לשעבר המרכז הבינתחומי הרצליה).

6 20 המכללות המתוקצבות: המכללה האקדמית תל-חי, המרכז האקדמי רופין, המכללה האקדמית ספיר, המכללה האקדמית תל אביב-יפו, המכללה האקדמית להנדסה סמי שמעון SCE, מכון טכנולוגי חולון, המכללה האקדמית הדסה ירושלים, המכללה האקדמית עמק יזרעאל ע"ש מקס שטרן, המכללה האקדמית אשקלון, המרכז האקדמי לב, אפקה - המכללה האקדמית להנדסה בתל אביב, המכללה האקדמית להנדסה אורט בראודה, שנקר - הנדסה. עיצוב. אמנות, המכללה האקדמית צפת, המכללה האקדמית אחוה, המכללה האקדמית גליל מערבי, בצלאל - אקדמיה לאמנות ועיצוב ירושלים, המכללה האקדמית כנרת בעמק הירדן, עזריאלי מכללה אקדמית להנדסה ירושלים, האקדמיה למוסיקה ולמחול בירושלים. לא נבדקו המכללות הפרטיות והמכללות האקדמיות לחינוך.



הפועל בכל מוסד (המרכזים לקידום הוראה או המרכזים). מתודולוגיה: צוות הביקורת אסף מסמכים רלוונטיים, עיין בהם ונפגש עם נושאי תפקידים במל"ג-ות"ת ובמוסדות; קיים ארבע קבוצות מיקוד עם סטודנטים ומרצים בשני מוסדות ושלח ביולי 2023 שאלונים לנשיאי המוסדות (סקר הנשיאים), לראשי המרכזים במוסדות (סקר המרכזים) ולמרצים במוסדות - הסגל הבכיר, הסגל הזוטא ומרצים מן החוץ (סקר המרצים). כמו כן התקיימו פגישות עם התאחדות הסטודנטים והפורום לקידום ההוראה והלמידה בישראל.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



קידום איכות ההוראה באמצעות מרכיב ההוראה במודל התקצוב של ות"ת

- מודל התקצוב של ות"ת מגדיר כיצד יחולק תקציב ההשכלה הגבוהה בין המוסדות השונים. זהו הכלי המרכזי העומד לרשות ות"ת כדי להשפיע על סדרי העדיפויות התקציביים של המוסדות. רוב התקציב השנתי שמקצה ות"ת למוסדות (כ-70%) משולם במסגרת ההשתתפות הישירה במודל התקצוב, הכוללת שני מרכיבים מרכזיים: מרכיב המחקר ומרכיב ההוראה. מרכיב המחקר מחושב על בסיס תפוקות המחקר של אוניברסיטה ואיכות המחקר על פי מדדים אובייקטיביים⁷, ומרכיב ההוראה מחושב לכל מוסד על בסיס מספר הסטודנטים הלומדים בו, שיעור המסיימים את התואר בזמן התקני והיחס בין מספר הסטודנטים במוסד למספר חברי הסגל האקדמי הבכיר המועסקים בו (יחס סטודנטים-לסגל). נוסף על ההשתתפות הישירה, תקציב ות"ת כולל השתתפות בהוצאות הפנסיה של המוסדות - שני סעיפים קבועים אלו (ההשתתפות הישירה והוצאות הפנסיה) מהווים כ-76% מהתקציב. את יתרת התקציב (כ-24%) מתקציב ההשכלה הגבוהה) מקצה ות"ת בהתאם לסדרי העדיפויות המשתנים של מל"ג-ות"ת כמפורט בתוכניות העבודה הרב-שנתיות שלהן - תקציב ות"ת הגמיש.
- מרכיב ההוראה מהווה כ-40% מתקציב ההשכלה הגבוהה. בשנת התשפ"ב (2021 - 2022) לדוגמה ות"ת הקצתה 5 מיליארד ש"ח למרכיב ההוראה באוניברסיטאות ובמכללות מתוך תקציב מערכת ההשכלה הגבוהה שעמד על 12.5 מיליארד ש"ח. מחקרים מראים כי קיים יחס הפוך בין גודל הכיתה ובין מידת שביעות הרצון וההישגים של הסטודנטים, זאת בין היתר מאחר שכיתה קטנה יותר מאפשרת למידה פעילה יותר, אינטראקציה עם המרצה והעמיתים וסביבת למידה תומכת. בהשכלה הגבוהה מקובל להשתמש ביחס הסטודנטים-לסגל כאינדיקציה לגודל הכיתות. אולם לפי הגדרת ות"ת יחס זה אינו כולל סגל זוטא ומרצים מן החוץ, שהם כ-41% מכלל המרצים

7 זכייה במענקים מקרנות מחקר תחרותיות וממקורות אחרים ופרסומים מדעיים - המעידים על האיכות המחקרית המיוחסת למרצי המוסד על ידי גורמי מקצוע חיצוניים.



באוניברסיטאות וכ-54% במכללות. מכאן שמדד זה אינו מעיד בהכרח על גודל הכיתות.

- בביקורת עלה כי בשונה מחישוב מרכיב המחקר במודל התקצוב המחושב על בסיס תפוקות המחקר של אוניברסיטה ואיכות המחקר על פי מדדים אובייקטיביים, מרכיב ההוראה לא חושב על פי איכות ההוראה המיוחסת למרצים במוסד או התשומות שהמוסדות השקיעו בקידום איכות ההוראה במוסד, ולמעשה לא קשר בין איכות ההוראה במוסד ובין תקצובו על ידי ות"ת, למעט השימוש במדד יחס סטודנטים-לסגל שגם לגביו יש תהיות אם הוא משקף נאמנה את איכות ההוראה, כפי שגם סברה הוועדה להערכת איכות ההוראה שמינתה המל"ג ב-2013, בראשות פרופ' אלישע באב"ד (הוועדה לאיכות ההוראה).

- עוד עלה בביקורת כי משנת 2014 ועד למועד סיום הביקורת לא בחנה ות"ת את סוגיית הכללת איכות ההוראה בתקצוב מרכיב ההוראה. בכך ות"ת לא ניצלה כלי תקצוב משמעותי שבידיה כדי להשפיע על סדרי העדיפויות ועל מוקדי תשומת הלב של המוסדות לטובת קידום איכות ההוראה. יש לציין כי ות"ת קבעה מודל תקצוב ייחודי לאוניברסיטה הפתוחה, הכולל תמריצים כספיים עבור פיתוח ועדכון של קורסים ועידוד שילוב טכנולוגיות למידה מתקדמות.

קידום איכות ההוראה באמצעות קולות קוראים - נוסף על התקציב שוות"ת הקצתה למוסדות במסגרת מודל התקצוב כמפורט לעיל, ות"ת הקצתה תקציבים למוסדות מתוך תקציב ות"ת הגמיש לצורך קידום איכות ההוראה באמצעות פרסום של קולות קוראים⁸. בביקורת עלה כי תקציב זה היה זעום ביחס לתקציב ות"ת הגמיש - כ-0.5% - 107 מיליון ש"ח בלבד (מהם הועברו בפועל למוסדות כ-71 מיליון ש"ח) - מתוך כ-23 מיליארד ש"ח במצטבר משנת התשע"ז (2016 - 2017) עד שנת התשפ"ד (2023 - 2024). הקצאת תקציב זניח אינה מתגמלת מצוינות וחדשנות בהוראה לאורך זמן ואינה מעודדת את המוסדות לשים את איכות ההוראה במוקד פעילותם. יתרה מכך, מנגנון הקולות הקוראים אינו מייצר מדיניות מערכתית שיטתית לקידום איכות ההוראה בשל היעדר ודאות ורציפות תקציבית המובנים בשיטה. נוסף על כך, בביקורת עלה שכ-34% מהתקציב שהקצתה ות"ת למוסדות במסגרת הקולות הקוראים בשנים התשע"ז-התשפ"ד (2016 - 2024) לא נוצל. יצוין כי לאחר סיום הביקורת, באפריל 2024, פרסמה מל"ג קול קורא לתוכנית "אקדמיה 360" שמטרתה לעודד את המוסדות המתוקצבים לפתח אסטרטגיה לעדכון תוכניות הלימוד לתואר ראשון על מנת לשמר את הרלבנטיות של השכלה אקדמית.

יישום מודל מל"ג-ות"ת לקידום איכות ההוראה - בעקבות המלצות הוועדה לאיכות ההוראה גיבשו מל"ג-ות"ת בנובמבר 2015 את מודל איכות ההוראה, ועדכנו אותו בשנת 2017. המודל כולל רשימת תנאי סף להטמעת איכות ההוראה שעמידה בהם מזכה בתקצוב ות"ת. רשימת תנאי הסף כוללת ארבע קבוצות של דרישות: הקמת מרכז לקידום הוראה - גוף ייעודי שמטרתו לרכז את נושא איכות ההוראה במוסד; הפצה של שאלון סטודנטים - סקר שביעות רצון אנונימי מהקורסים הנלמדים במוסד ומהמרצים; נקיטת פעולות כלל-

8 קולות קוראים יכולים להיות תחרותיים - ות"ת בוחרת מבין ההצעות שהוגשו זוכים לפי החלטת ועדת שיפוט; או לא תחרותיים - כל מוסד המעוניין ועומד בקריטריונים הכלליים משתתף. מוסדות העומדים בדרישות הסף ומעוניינים להשקיע בנושא משאבים יכולים לבחור להשתתף בקול הקורא, ואולם אין חובה לעשות כן.



מוסדיות לטובת קידום איכות ההוראה, למשל פיתוח מקצועי למרצים בתחום ההוראה; ונקיטת פעולות לטובת שיפור איכות ההוראה ברמת המחלקה או הפקולטה, למשל, בניית מנגנונים לעדכון תוכניות הלימוד והסילבוסים (תנאי הסף). נוסף על כך, המודל כולל מנגנון קולות קוראים לתקצוב איכות ההוראה בפרויקטים ייעודיים.

בביקורת עלה כי המל"ג-ות"ת לא תרגמו את מודל איכות ההוראה לתוכנית פעולה ארוכת טווח המגדירה למוסדות יעדים ומדדים לביצוע לפי לוחות זמנים קבועים, ובכך לא יצרו תמריץ לשיפור ולקידום של איכות ההוראה מלבד העמידה בתנאי הסף. כמו כן, מאז הפעילו מל"ג-ות"ת את מודל איכות ההוראה הן אספו מהמוסדות דיווח על הפעלתו רק שלוש פעמים - בשנת 2017 (לפני עדכון המודל), בשנת 2018 ובשנת 2020; הדיווחים לא שימשו לבחינה מחודשת של המודל ותרומתו לשיפור איכות ההוראה. משנת 2020 הפסיקו מל"ג-ות"ת לדרוש מהמוסדות דיווח על יישום המודל, ולמעשה אין להן מידע עדכני על יישומם, על מידת יעילותו ועל הרלוונטיות שלו לקידום איכות ההוראה.

יישום תנאי הסף המרכזיים של מודל איכות ההוראה על ידי המוסדות - עולה כי חלק מהמוסדות לא יישמו מרכיבים מרכזיים של מודל איכות ההוראה או יישמו אותם באופן חלקי בלבד. להלן כמה דוגמאות:

- **הפעלת מרכיבים לקידום הוראה -** כאמור, תנאי הסף של מוסד להשכלה גבוהה לקבלת תקצוב ות"ת על פי מודל איכות ההוראה הוא שהמוסד יפעיל מרכז לקידום הוראה, שמטרתו לרכז את נושא איכות ההוראה, להקנות למרצים ידע, מיומנויות, עמדות וערכים הנדרשים לשיפור איכות ההוראה, ולהעלות את המודעות של המרצים לחשיבות שילוב שיטות הוראה חדשניות.

בביקורת עלה כי מרכז כאמור פעל בכל המוסדות המתוקצבים. עם זאת, היות שהמל"ג לא קבעה את המאפיינים של המרכזים (מלבד החובה לאייש כמה תפקידים), וות"ת לא הקצתה מימון ייעודי למשרות הנדרשות לשם הפעלת המרכז או מימון התשתיות הדרושות לפעילותו, היקף פעילות המרכז ואיכות הפעילות בו היתה תלויה בהחלטה של הנהלת כל מוסד, והיתה שונות בין המוסדות שהשפיעה על יכולתם לתת מענה למרצים במוסד. נוסף על כך, בסקר ששלח משרד מבקר המדינה לראשי המרכזים לקידום הוראה עלה כי תנאי הסף בנוגע לבעלי התפקידים הדרושים במרכזים לא יושמו - באף אחד מהמרכזים לא היה נציג סטודנטים; במחצית המרכזים (13 מתוך 26) לא היה ממונה על למידה דיגיטלית; בכמחצית המרכזים (14, 54%) (26 מתוך 26) לא היה טכנו-פדגוג; ולרוב המרכזים (22, 85%) (26 מתוך 26) לא היה ממונה על שאלוני סטודנטים. בהקשר זה ציינו ראשי המרכזים לקידום הוראה בסקר האמור כי האתגר המרכזי שעמד בפניהם הוא המחסור במשאבים לצורך הגשמת מטרות המרכז (כ-67% מהמשיבים), וכ-52% מראשי המרכזים ציינו כי האתגר המשמעותי הוא מחסור בכוח אדם בעל מומחיות פדגוגית. עוד עלה כי רוב ראשי המרכזים (כ-77%) סברו שהמערכות הממוחשבות ששימשו את המרכזים תמכו בצרכי ברמה בינונית ומטה. כמו כן, כמחצית המרכזים (46%) לא הפיצו למרצים מידע על פעילותם באופן קבוע, וביותר ממחצית המרכזים (58%) אתר האינטרנט של המרכז לא שימש כתובת עדכנית ומלאה למידע. כל אלה מצביעים על הצורך בשיפור יכולתם של המרכזים לקידום הוראה לממש את מטרותם, על הצורך בהגברת התמיכה והחיזוק מצד הנהלות



המוסדות להבטחת האפקטיביות של המרכזים ועל הצורך בשיפור "יחסי הציבור" של המרכזים לגבי הרלוונטיות שלהם לעבודת המרצים.

• **ביצוע הכשרה מקצועית למרצים בתחום ההוראה - על פי מדיניות המוסדות,**

המרצים בישראל אינם נדרשים להכשרה סדורה ומקיפה בתחום ההוראה והפדגוגיה כתנאי להעסקתם במוסד. הכשרתם תלויה בכלים שהמוסדות מעמידים לרשותם ובדרישות שהמוסדות מציבים להם לגבי השתתפות בהכשרות מקצועיות בתחום. מודל איכות ההוראה קבע תנאי סף להכשרה בתחום ההוראה לכלל המרצים במוסד וכן הכשרות לשתי אוכלוסיות ספציפיות: מרצים חדשים ומרצים שקיבלו ציון נמוך בשאלון הסטודנטים. תנאי הסף קובע כי היקף ההכשרה למרצים חדשים יהיה לפחות 20 שעות בשנה הראשונה לעבודה במוסד, לכל חבר סגל חדש, לרבות מרצים מן החוץ וסגל זוטא. כמו כן, על המוסד להבטיח השתתפות של כל מרצה בשמונה שעות הכשרה לפחות, אחת לשלוש שנים, בנושא איכות ההוראה. לגבי מרצים שקיבלו ציונים נמוכים בשאלון הסטודנטים באופן עקבי, תנאי הסף קובע כי על מוסד לקיים עבורם פעילות הדרכה פדגוגית, כגון מפגשים אישיים, ליווי, חניכה, סדנאות ייעודיות, תצפיות בשיעורים, תצפית עמיתים וכיו"ב. כמו כן על ראש היחידה האקדמית הרלוונטית (דקאן, ראש בית ספר וכד') לקיים עימם אחת לשנה לפחות, מפגש משוב פרטני.

בביקורת עלה כי הפיתוח המקצועי של המרצים בתחום ההוראה האקדמית במוסדות לא עמד בדרישות הסף: לפי סקר המרכזים, בכרבע מהמוסדות לא הייתה הכשרה למרצים חדשים, ומתוך המוסדות שקיימו הכשרה כאמור - רק ארבעה מוסדות דיווחו על הכשרה בהיקף שנקבע בתנאי הסף. כ-41% מהמרצים ציינו בסקר המרצים כי הם לא השתתפו בהדרכות בתחום ההוראה מטעם הפקולטות בשנים התשפ"ב-התשפ"ג (2021 - 2023), וכשליש מהם לא השתתפו בהכשרות כאלה מטעם המרכז לקידום הוראה. אשר למרצים שקיבלו באופן עקבי ציון נמוך בשאלון הסטודנטים, כ-80% מראשי המרכזים השיבו בסקר כי לכל היותר מחצית מהם השתתפו בהדרכה מקצועית או פדגוגית בתחום בשנת התשפ"ג (2022 - 2023). בנסיבות אלה הידע הפדגוגי של המרצים והחשיפה שלהם לשיטות הוראה מתקדמות ולכלים חדשניים אינם מספקים, ואיכות ההוראה האקדמית אינה מיטבית.

• **כלים להערכת איכות ההוראה של המרצים - כדי לבחון את איכות ההוראה של**

מרצים ולפעול לשיפור נדרש להעריכה באמצעות כלים מהימנים המספקים תמונת מצב כוללת של הוראתם. תנאי סף במודל איכות ההוראה קובע שכל המוסדות יפצו שאלון סטודנטים - סקר שביעות רצון אנונימי מהקורסים הנלמדים במוסד ומהמרצים. הוועדה לאיכות ההוראה ציינה בשנת 2014 כי השימוש בשאלוני הסטודנטים ככלי להערכת הוראת המרצים בעייתי, בוודאי ככלי יחיד, מכמה סיבות: (א) השאלון מודד שביעות רצון, אך לא בהכרח משקף את איכות ההוראה על מרכיביה ואת העשייה החינוכית הכוללת בקורס; (ב) השאלון אינו משקף הערכה מעצבת המאפשרת למרצים ללמוד ולהשתפר; (ג) למרצים אין אמון בשיפוטי תלמידיהם; (ד) גם כאשר שאלון הסטודנטים מעיד על מרכיבים באיכות ההוראה ברמה הפרטנית, לא ניתן להעריך באמצעותו בצורה תקפה את איכות ההוראה ברמה המוסדית או העל-מוסדית.



מהסקר ששלח משרד מבקר המדינה לנשיאים של המוסדות עלה כי כל המוסדות עשו שימוש בשאלון הסטודנטים, וכי הוא הכלי הנפוץ ביותר במוסדות להערכת איכות ההוראה של המרצים לעומת כלי הערכה אחרים⁹. עם זאת, נשיאי המוסדות, ראשי המרכזים והמרצים השיבו בסקרים כי שאלון הסטודנטים הוא הכלי הכי פחות מועיל במדידת איכות ההוראה - כ-43% מהנשיאים, כ-33% מהמרצים וכ-19% מראשי המרכזים ציינו שכלי זה מודד את איכות ההוראה במידה רבה או רבה מאוד. לדעת רוב הנשיאים הכלי המתאים ביותר למדידת איכות ההוראה של מרצים הוא הערכה של מומחה פדגוגי (83% מהנשיאים ציינו שכלי זה מודד את איכות ההוראה במידה רבה או רבה מאוד), אך רק נשיא מוסד אחד מתוך 23 (4%) ציין כי הוא משמש במרבית הקורסים. הסתייגויות מהאפקטיביות של שאלון הסטודנטים ככלי להערכת איכות הוראה עלו גם בפגישות שקיים צוות הביקורת עם נציגי סטודנטים במוסדות. נציגי הסטודנטים בטכניון - מכון טכנולוגי לישראל ציינו (יולי 2022) כי לסטודנטים במוסד יש תחושה שהמוסד אינו משתמש בתוצאות שאלוני הסטודנטים לקידום איכות ההוראה בו, ולכן היענותם למילוי השאלון נמוכה; סטודנטים במכללה האקדמית רופין (נובמבר 2022) ציינו שלדעתם סטודנטים רבים אינם ממלאים את השאלון מאחר שהם אינם מרגישים שהוא משפיע, וצינו שאינו דרך אפקטיבית להעריך את המרצה. מכל האמור לעיל עולה כי כלי הערכת איכות ההוראה של המרצים שבשימוש המוסדות אינם מספקים להם משוב מהימן ואיכותי על איכות ההוראה של המרצים שיכול היה לשמש בסיס לנקיטת הפעולות הדרושות לשיפור איכות ההוראה ברמה הפרטנית והמערכתית. כל עוד כלי הערכה המשמשים נתפסים כלא-מהימנים קשה לרתום את הסטודנטים לשתף פעולה עם מילוי שאלון סטודנטים, והמרצים מתקשים להפיק תועלת מתוצאות השאלון לגבי איכות הוראתם.

• המשקל שניתן לאיכות ההוראה של המרצים בהחלטות על קידום בדרגה -

ככלל, מוסד אקדמי מוכר מוסמך לקבוע את דרך המינויים, הקידומים והענקת הדרגות האקדמיות של המרצים שהוא מעסיק. אולם, הענקת תואר פרופסור, הדרגה הבכירה ביותר, היא בסמכות המל"ג, אלא אם כן המועמד לקידום מועסק במוסדות העומדים בדרישות שקבעה המל"ג להסמכה למינוי פרופסור (בין היתר מספר הפרופסורים במוסד ובתחום הלימוד). בפועל, לנוכח הדרישות שקבעה המל"ג, האוניברסיטאות מוסמכות להעניק תוארי פרופסור בכל התחומים, אך במכללות במרבית המקרים הענקת דרגת פרופסור דורשת החלטת מל"ג. מודל איכות ההוראה קובע שיש להתייחס לאיכות ההוראה של המועמד לקידום במסגרת קבלת ההחלטות בנוגע לקידומו.

בביקורת עלה מסקר הנשיאים וסקר המרצים כי הנשיאים והמרצים במכללות הצביעו על כך שבשיקולי הקידום ניתן משקל גבוה יותר לאיכויות המועמד בתחום המחקר על פני איכויות המועמד בתחום ההוראה (כ-53% מ-17 הנשיאים וכ-69% מ-534 המרצים שהשיבו על השאלה); זאת אף שתפקידן המרכזי של המכללות הוא הוראה אקדמית. גם במקרים שבהם המל"ג היא הגורם המוסמך להחליט על קידום מרצים לדרגת פרופסור תמונת המצב דומה - בדיקת 20 תיקי מועמדים לקידום שנדונו במל"ג

9 הערכת מרצה על ידי עמיתים, ממונה או מומחה פדגוגי שצופה בשיעור; בחינת רמת הידע או המיומנויות של הסטודנטים בסוף הקורס כמדד להצלחת המרצה להעביר להם את הנדרש בקורס; הפצת סקר לבוגרים; ושאלון לסטודנטים שבונה מרצה, המותאם לקורס שלו, להבדיל משאלון אחיד לכלל הקורסים במוסד.



העלתה שהדיון בהם התמקד בתחומים הנוגעים לפעילות המחקרית של המועמדים. נושא ההוראה לא נדון כלל בתשעה תיקים (45%). גם כאשר המידע לגבי ציוני המועמד מתוך שאלוני הסטודנטים שצורפו לתיק היה חלקי, או הציג איכות הוראה בעייתית, בסופו של דבר אושר קידום המועמד. כאשר קידום המרצים - שלב משמעותי בקריירה האקדמית - נקבע בעיקר, אם לא באופן מלא, על סמך הישגים בתחום המחקר, היענות המרצים להפנות מזמנם וממרחם להוראה, על פני המחקר, תהיה מוגבלת ובכך עלולה להיפגע איכות ההוראה לסטודנטים.

כלי תגמול ותמרוץ למרצים במסגרת תנאי העסקתם במוסד - המוסדות יכולים לתגמל מרצים כדי לעודד שיפור באיכות ההוראה באמצעות תגמול כספי עבור השקעה יוצאת דופן¹⁰, ובמכללות ניתן לתגמל אותם גם באמצעות הפחתת שעות הוראה כדי להגדיל את פניות המרצים להשקיע בשיפור איכות הוראה.

בביקורת עלה שהמוסדות לא השתמשו בכלי התגמול שברשותם באופן אפקטיבי, אם משום שהם ניתנו לרוב הסגל באופן שאינו מהווה תמריץ להשקעה יוצאת דופן (בכ-87% מהמכללות ובכל האוניברסיטאות מחצית המרצים או יותר קיבלו תגמול כספי), ואם משום שניתן היה לקבלם עבור הצטיינות במחקר או עבור השקעה יוצאת דופן במשימות אחרות במוסד, ללא קשר להוראה (כשני שלישים מנשיאי המכללות לא ציינו כי איכות ההוראה היא השיקול המרכזי בהענקת תגמול כספי). כמו כן עלה כי המכללות לא ניצלו באופן מלא את האפשרות להפחית שעות הוראה כדי להגדיל את פניות המרצים להשקיע בהוראתם (כשליש מהנשיאים במכללות מסרו שאינם מצלים כלל אפשרות זו). לגבי מרצים השייכים לסגל זוטרי ומרצים מן החוץ לא נבנו כלי תגמול כלל. מהאמור לעיל עולה כי לא היו תמריצים מספקים למרצים להפנות ממרחם ומזמנם לשיפור איכות ההוראה על פני משימותיהם האחרות.

הוראה אקדמית של סטודנטים הלומדים לתואר דוקטור - מוסדות להשכלה גבוהה בחו"ל מעסיקים סטודנטים לתואר דוקטור כסגל הוראה במוסד ומעודדים אותם להשתתף בהכשרה בהוראה אקדמית המזכה בתעודה - ובהם מוסדות מובילים בארה"ב כמו אוניברסיטת סטנפורד, המכון הטכנולוגי מסצ'וסטס (MIT) ואוניברסיטת קליפורניה בברקלי, וכן אוניברסיטת קיימברידג' באנגליה. באופן זה מוסדות אלו מנחילים לבוגריהם, המיועדים להיות מרצים בעתיד, ידע ומיומנויות הדרושים להוראה איכותית ומעודדים אותם ללמד במוסד תוך כדי לימודיהם לתואר דוקטור.

בביקורת עלה כי האוניברסיטאות בישראל אומנם מעסיקות חלק מהסטודנטים לתואר דוקטור כסגל הוראה במוסד (עד 50% מהם הועסקו בשנת התשפ"ד, 2023 - 2024), אך חמש אוניברסיטאות מתוך שמונה (כ-60%) לא סיפקו לסטודנטים אלו הכשרה ייעודית בהוראה אקדמית.

הערכת איכות ההוראה בתוכניות הלימוד במוסדות - הבטחת רמה אקדמית נאותה ואיכותית היא אחד האתגרים החשובים של הנהלת המוסדות ושל המל"ג כמאסדרת תחום ההשכלה הגבוהה. במסגרת זו המל"ג בוחנת מפעם לפעם את איכות תוכניות הלימוד הקיימות, לרבות איכות ההוראה בהן, באמצעות ועדות בין-לאומיות להערכת איכות

10 במכללות מכונה התגמול הכספי "גמול הצטיינות" ובאוניברסיטאות "מענק קריטריונים".



שהמל"ג ממנה לצורך כך. עלה שלמרות שבאופן חוזר ונשנה הוועדות הבין-לאומיות המליצו על בחינה ועדכון של שיטות ההוראה והלמידה, באופן המצביע על כך שמדובר בעניין רוחבי חוצה מוסדות ותחומי לימוד - המל"ג לא קיבלה החלטות לעניין הצורך העקרוני בשיפור ובעדכון של ההוראה והלמידה ברמה המערכתית משנת 2020 עד 1.9.23. נוסף על כך, המל"ג לא מיפתה את האתגרים שהתגלו בתחום ההוראה המאפיינים את המערכת או במוסדות מסוימים או תחומי לימוד ספציפיים, לא בחנה את הסיבות לקשיים שהעלו הוועדות הבין-לאומיות בתחום ההוראה ולא דנה בדרכי פעולה אפשריות לטיוב איכות ההוראה ולהסרת החסמים בתחום.

היעדר גורם מתכלל במל"ג לנושא איכות ההוראה - ככלל, מינוי בעל תפקיד לקידום תחום פעילות בגוף המאסדר מאפשר עדכון עיתי בתמונת המצב והצרכים בנושא, איתור חסמים והפקת לקחים ברמה המערכתית. הדבר נכון גם לגבי קידום איכות ההוראה האקדמית. כך, באנגליה, הגוף המאסדר את ההשכלה הגבוהה מפוצל לשני גופים נפרדים: גוף העוסק במחקר אקדמי וגוף האחראי לנושאי הלימוד וההוראה¹¹. עולה כי מל"ג לא מינתה בעל תפקיד שיהיה אחראי לנושא איכות ההוראה ברמה הכוללת - יתעדכן בתמונת המצב והצרכים בנושא, יאתר חסמים, יפיק לקחים וינהל את התהליכים והפעולות הנדרשים, ובכלל זה הקצאת תקציבים בהיקפים התואמים את חשיבות הנושא, בראייה אסטרטגית ארוכת טווח, בהתחשב בשינויים בשוק העבודה ובטכנולוגיה. כפועל יוצא מכך, אין טיפול שיטתי והוליסטי בתחום ההוראה במערכת ההשכלה הגבוהה.



תוכניות מל"ג לעידוד חדשנות בהוראה ויישום מיומנויות המאה ה-21 בהוראה - יש לציין לחיוב את הקמת פורום הלמידה הדיגיטלית, אשר משמש פלטפורמה לסיעור מוחות, למידת עמיתים ופתרון בעיות. הקמה וביסוס של תשתיות לקידום ולפיתוח אסטרטגי של למידה דיגיטלית במוסדות להשכלה גבוהה תרמו ליכולת לשלב למידה מרחוק בעיתות חירום - במגפת הקורונה ובמלחמת חרבות ברזל.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי ות"ת תיזום בחינה נוספת של חישוב מרכיב ההוראה במודל התקצוב, כך שהוא ישקף את איכות ההוראה במוסדות על רבדיה ואת התשומות שהשקיעו המוסדות בקידום איכות ההוראה על בסיס מדדים אובייקטיביים. במסגרת בחינה זאת מומלץ לבחון שילוב היבטים ממודל התקצוב הייחודי של האוניברסיטה הפתוחה, הכולל תמריצים עבור פיתוח ועדכון של קורסים ועידוד שילוב טכנולוגיות למידה מתקדמות.

11 כחלק מתחומי אחריותו גוף זה מקיים הערכת איכות של המוסדות על בסיס קריטריונים של הוראה ולמידה; עוקב אחר עמידתם של המוסדות האקדמיים באנגליה בתנאי סף הנוגעים להוראה ולמידה; ומפרסם דירוג של המוסדות על בסיס מצוינות בהוראה, אשר מאפשר לסטודנטים פוטנציאליים, למעסיקים ולבעלי עניין אחרים לקבל החלטות מושכלות לגבי מוסדות הלימוד.



מומלץ כי מל"ג-ות"ת יבחנו את מידת היעילות והאפקטיביות של שיטת הקולות הקוראים לצורך קידום איכות ההוראה, ובפרט לנוכח התקציב השולי שהוקצה לנושא ביחס לתקציב ות"ת הגמיש ובכלל, ובין היתר, המידה שבה הם מניעים את המוסדות למצוינות וחדשנות בהוראה שיובילו לשיפור ההוראה האקדמית והתאמתה לצרכי הלומד. מומלץ כי מל"ג-ות"ת יבחנו דרכים למימוש התקציב שהקצו במסגרת הקולות הקוראים אולם אינו מועבר בפועל למוסדות.



מומלץ כי המל"ג תבחן את הרלוונטיות של מרכיבי מודל איכות ההוראה שקבעה בשנת 2017 לקידום ולשיפור איכות ההוראה והלמידה, וזאת בדגש על תנאי הסף הנוגעים למרכזים לקידום הוראה, הכשרת מרצים בתחום ההוראה, מתן משקל לקריטריונים הנוגעים לאיכות ההוראה בקידום של מרצים ושימוש בכלים אפקטיביים ומהימנים להערכת איכות ההוראה של המרצים. עוד מומלץ שמל"ג תעדכן בהתאם לממצאי הבחינה את תנאי הסף כך שניעו את המוסדות לשפר את איכות ההוראה. מומלץ עוד כי מל"ג תקבע יעדים ושגרת דיווח, מעקב ובקרה בנוגע לעמידה בהם במוסדות ותפיק לקחים מערכתיים לגבי צרכים וחסמים.



מומלץ כי נשיאי המוסדות יפעלו ליישום תנאי הסף של מודל איכות ההוראה ובכלל זה: יבחנו את התשתיות, המשאבים ותקני כוח האדם שהוקצו למרכזים לקידום הוראה, כדי להבטיח שיהיה בידיהם כל מה שדרוש לפעילותם בהתאם לצורכי המרצים במוסד, ושפעילותם תוטמע בכל הפקולטות ובקרב כלל המרצים; מומלץ כי המרכזים לקידום הוראה ימפו את מערך ההכשרות הקיים במוסד ואת התאמתו לצרכים ואת הסיבות להיקף ההשתתפות החלקי של מרצים בהכשרות בתחום ההוראה. בהתאם למסקנות המיפוי ישקיעו המוסדות מאמצים ומשאבים בהגברת המוטיבציה של המרצים להשתתף בהכשרות אלה - באמצעות תגמול על השתתפות בהכשרות, שיתופם בקביעת תוכני ההכשרה כדי לוודא כי הם רלוונטיים לצורכיהם וכיו"ב - וזאת בין היתר באמצעות רתימת דיקני הפקולטות וראשי המחלקות האחראים לקידום איכות ההוראה של המרצים. נוסף על כך, מומלץ כי נשיאי המוסדות, בשיתוף המרכזים, יאמצו מגוון כלים אפקטיביים ומהימנים להערכת איכות ההוראה של המרצים במוסדם, באופן שייצר תמונה מלאה של כישורי ההוראה באופן פרטני ובאופן כלל-מוסדי, יאפשר הערכה בונה ויגביר את האמון בין הגורמים הרלוונטיים ואת שיתוף הפעולה ביניהם; מומלץ כי המוסדות יודאו כי במסגרת שיקולי קידום של מועמדים במוסד תיבחן הצטיינותם בהוראה, לצד הצטיינותם במחקר, ויגדירו קריטריונים ברורים לבחינת איכות ההוראה במסגרת זו.



מומלץ כי המוסדות יתמרכזו את המרצים להשקעה יוצאת דופן ומשמעותית בהוראה. זאת כדי להבטיח שיהיה ללימודים אקדמיים ערך מוסף להציע לסטודנטים, ובכלל זה רכישת מיומנויות הדרושות להם להשתלבות בשוק התעסוקה במאה ה-21. זאת בפרט לנוכח ממצאי הסקרים ולפיהם היעדר התגמול מהווה חסם מרכזי לשיפור נושא ההוראה על ידי המרצים, והפעולות האפקטיביות לקידום השקעה באיכות הוראה הן פעולות תגמול והכרה בהשקעה בהוראה והפחתת עומס שעות ההוראה כדי להגדיל את פניות המרצים להשקיע בנושא.



מומלץ כי האוניברסיטאות יציעו הכשרה ייעודית להוראה אקדמית עבור סטודנטים לתואר דוקטור כדי לשפר את הידע והמיומנויות שלהם בתחום, כפי שנעשה במוסדות מובילים בחו"ל. מומלץ כי ההכשרה תיבנה בתיאום בין-מוסדי כך שהיא תוכר על ידי כל המוסדות



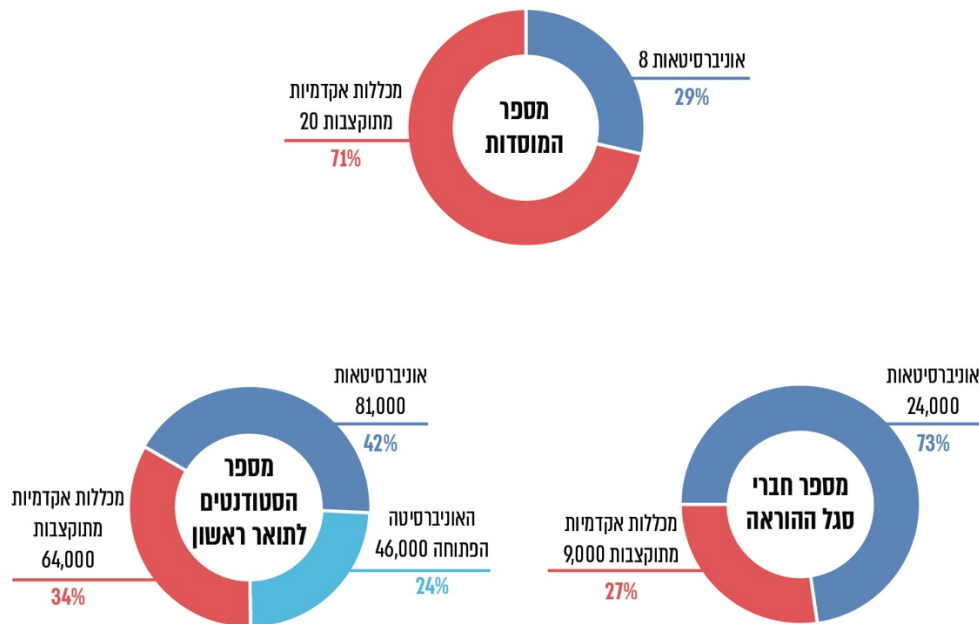


בישראל. עוד מומלץ כי המוסדות יבחנו שילוב של ההכשרה הייעודית בהוראה אקדמית כתנאי לקבלת תואר דוקטור.

מומלץ כי מל"ג תפנה תשומת לב ארגונית לנושא איכות ההוראה, ובדומה למצב באנגליה - תרכז את הנושא בידי גורם ארגוני ייעודי. מומלץ כי גורם כאמור יהיה אחראי לתכלול את תחום ההוראה, לגבש תוכניות פעולה שיפרטו את המשימות והפעולות המערכתיות לקידום מטרות שייקבעו, לקבוע מדדים עדכניים כדי להעריך את קידום איכות ההוראה במוסדות ולאסוף מהמוסדות מידע על הקשיים והחסמים שבהם הם נתקלים בקידום איכות ההוראה. כמו כן מומלץ כי מל"ג וות"ת יפתחו כלים המאפשרים לתמוך דווקא במוסדות המתקשים בכך. 💡



מספר המוסדות להשכלה גבוהה, הסטודנטים וחברי סגל ההוראה, לפי סוג מוסד, התשפ"ג (2023 - 2022)

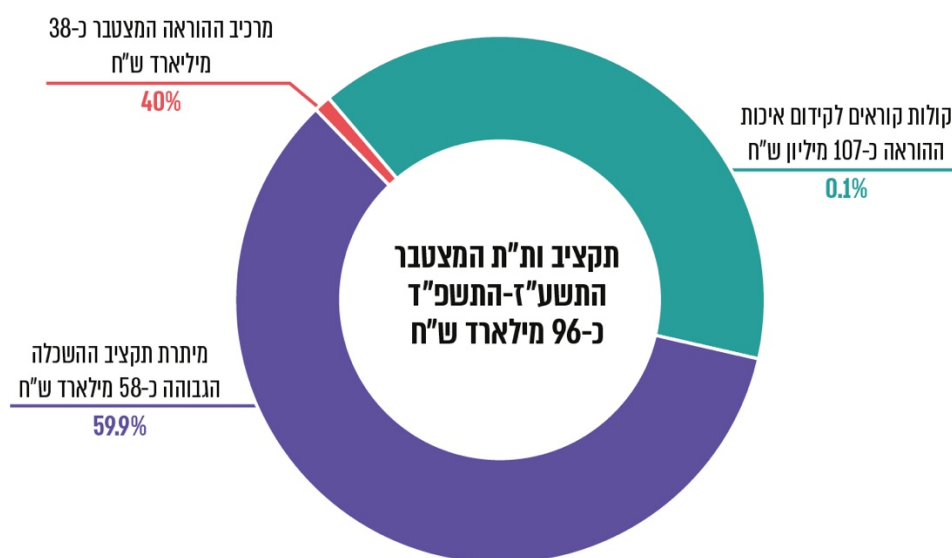


על פי נתוני המל"ג והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה

* תרשים מוסדות: אוניברסיטאות כולל את האוניברסיטה הפתוחה ולא כולל את מכון ויצמן. תרשים סטודנטים: האוניברסיטה הפתוחה מוצגת בנפרד מאחר שלא כל הרשומים ללימודים לומדים לתואר אקדמי, לכן מספרי הסטודנטים אינם בני השוואה למספרם במוסדות אחרים.



שיעור התקציב שהוקצה לקידום איכות ההוראה במסגרת קולות קוראים ולמרכיב ההוראה בשנים התשע"ז-התשפ"ד (2016 - 2024) מתוך תקציב ות"ת הכולל בשנים אלה



על פי נתוני ות"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



עמדות מרצים שעלו במסגרת סקר משרד מבקר המדינה המשקפות את הפערים בנושא איכות ההוראה



"בהינתן עומס ההוראה הקיים באוניברסיטאות, הציפייה לעמוד במכסות מאמרים ומענקי מחקר, ולהשתתף בפעילויות אזרחיות שונות במוסד, לא ניתן להקדיש זמן ראוי לריענון תכני קורסים... רק הורדת עומס הוראה תאפשר להקדיש זמן רב יותר לכך בשילוב עם מנגנון של חונך הוראה למרצים מתקשים, ומתן משקל גבוה יותר של ההוראה בקידומים".

"יש ליצור הכשרה בקנה מידה שיאפשר הטמעת כלים חדשים. מדובר בשינוי דרמטי שדורש תהליך לאורך זמן. השתלמות של שעה וחצי פה ושעה וחצי שם לא יכולות לחולל מהפך נרחב".

"ישנו קושי אובייקטיבי בהטמעת כלים חדשניים. לא ניתן להסתפק בהשתלמות של שעה וחצי, אלא בתהליך ממושך של קורס השתלמות עם צוות מלווה בהטמעת הכלים באופן ישיר".

"אנחנו נמדדים רק על פי כמות המאמרים שאנחנו מפרסמים ולכן... אין סיכוי שאיכות ההוראה תגדל".

"אין תהליך קידום פרקטי למי שמלמד אך אינו עוסק בכתיבת מאמרים. הקידום האקדמי נקבע על פי מאמרים בלבד".

"יש במוסדות העדפה מובנית להעסקת אנשי מחקר שאינם מומחים בהוראה על פני העסקת מומחים בהוראה שאינם חוקרים".



סיכום

הוראה אקדמית איכותית ורלוונטית היא קריטית להכשרת דור העתיד ולהקניית הידע, המיומנויות והכלים הדרושים לו להשתלבות בשוק העבודה במאה ה-21. בביקורת עלה כי בכל רמות מערכת ההשכלה הגבוהה - המל"ג-ות"ת, הנהלות המוסדות והמרצים, באוניברסיטאות ובמכללות - אין מפנים די קשב ארגוני, זמן ומשאבים באופן מובנה ושיטתי להשקעה בקידום ובשיפור של איכות ההוראה. כפועל יוצא מכך, תהליכי ההוראה והלמידה אינם מיטביים.

בביקורת עלה כי מודל התקצוב של ות"ת, הכולל את מרכיב ההוראה ואת מרכיב המחקר, ואשר על פיו מוקצה מרבית התקציב למוסדות (כ-70%), אינו קושר בין איכות ההוראה ובין תקצוב המוסד - למעט השימוש במדד יחס סטודנטים-לסגל שגם לגביו יש תהיות אם הוא משקף נאמנה את איכות ההוראה - וזאת בשונה ממרכיב המחקר במודל, אשר קושר בין האיכות המחקרית לתקצוב. יתרה מכך, התקציב שהוקצה לאיכות ההוראה משנת התשע"ז (2016 - 2017) ועד שנת התשפ"ד (2023 - 2024) בשיטת קולות קוראים היה זעום ביחס לתקציב ות"ת הגמיש בשנים אלו (0.5% - כ-107 מיליון ש"ח מתוך כ-23 מיליארד ש"ח במצטבר בשנים התשע"ז-התשפ"ד) ולא תרם להטמעת מדיניות או להפניית זרקור לתחום איכות ההוראה באופן רחבי.

עוד עלה כי מרכיבים מרכזיים שקבעה מל"ג בתנאי הסף במודל איכות ההוראה שלה כתנאי לתקצוב (דרישות להכשרת מרצים בתחום ההוראה, קריטריונים לקידום מרצים, עדכון תוכניות לימוד וסילבוסים ועוד) לא יושמו על ידי חלק מהמוסדות או יושמו באופן חלקי בלבד. מל"ג לא עקבה אחר העמידה בתנאי הסף ולא הייתה בידיה תמונת מצב עדכנית של פעילות המוסדות בנושא. גם בצמתים מרכזיים שבהם מל"ג יכולה הייתה להשפיע על פעילותם של המוסדות (קידום מרצים לדרגת פרופסור שבסמכותה והערכת איכות על ידי ועדות בין-לאומיות), היא לא מינפה את מעורבותה בתהליכים להנחלת סטנדרטים לקידום איכות ההוראה.

לנוכח האמור לעיל, המל"ג והמוסדות נדרשים לשינוי תפיסתי - עליהם למקד את תשומת הלב של מערכת ההשכלה הגבוהה גם בהוראה האקדמית ולאמץ הזדמנויות לחדשנות בהוראה, ולא לראות בקידום איכות ההוראה משנית בחשיבותה לקידום המחקר האקדמי. הדבר חשוב במיוחד לנוכח השינויים בתפקידיה של מערכת ההשכלה הגבוהה - ממערכת שתפקידה העיקרי העברת ידע לסטודנטים, למערכת שתפקידה גם להקנות להם מיומנויות רלוונטיות ולהעצים אותם לקראת הצלחה בעולם שיוסיף וישתנה על ידי טכנולוגיות חדשות.

מומלץ כי השינוי התפיסתי האמור יבוא לידי ביטוי ברמת המל"ג-ות"ת בתקציבים המוקצים לקידום הנושא, ובאופן מעשי בממשקי המל"ג מול המוסדות, לרבות מינוי גורם מתכלל לנושא במל"ג, קביעת סטנדרטים מעודכנים ורלוונטיים בתחום איכות ההוראה ומעקב אחר יישומם. ברמת המוסדות על השינוי לבוא לידי ביטוי בהשקעה במרכזים לקידום הוראה; בנקיטת פעולה למתן מעטפת תומכת בתחום ההוראה למרצים ובניית תהליכי פיתוח מקצועי מותאמים ורציפים; בתגמול אפקטיבי של המרצים עבור ההשקעה הנדרשת בשינוי שיטות ההוראה המוכרות להם ובעדכון תוכניות הלימוד להבטחת הרלוונטיות שלהן לצורכי הלומדים; ובהצבת ההצטיינות בהוראה כמרכיב מרכזי בשיקולי קידומם בדרגה, לצד המחקר, בפרט במכללות. כמו כן מומלץ כי נשיאי המוסדות, בשיתוף המרכזים, יאמצו מגוון כלים אפקטיביים ומהימנים להערכת איכות ההוראה של המרצים במוסדם, באופן שייצר תמונת מצב מלאה של כישורי ההוראה של המרצים ויגביר את האמון ואת שיתוף הפעולה של כל הגורמים הרלוונטיים.



preventing their recurrence. This report includes follow-up audits pertaining to the **promotion and development of public transportation within the Haifa metropolitan area.**

This report also includes the audit findings on **the quality of teaching in institutions of higher education.**

In conclusion, I wish to thank the employees of the Office of the State Comptroller, in the Economics and National Infrastructure Audit Division, the Social and Welfare Audit Division and the Headquarters Division, for their hard work in carrying out inspection and audit processes with the highest standards of thoroughness, professionalism and integrity and in publishing clear, effective and relevant audit reports.

It has not escaped my attention that positive actions are taken in the audited bodies, the most prominent of which were described in the audit chapters as required by the State Comptroller Law. At the same time, it is the duty of these bodies to rectify the deficiencies noted in this report in order to better their activities and to improve service to the public in Israel.

We continue to pray and express our hopes for the triumph of the IDF and the security agencies, for the return of all hostages, for the recovery of the wounded, and for peaceful and quiet days ahead.

Matanyahu Englman
State Comptroller and
Ombudsman of Israel

Jerusalem, October 2025



capacity to depend on neighboring nations, bears the responsibility of ensuring the availability of sufficient food supplies over extended periods.

Ensuring a sustainable food supply during both routine and emergency situations necessitates advance preparation and planning through the formulation of a food management strategy and the implementation of actions prior to the emergence of relevant scenarios. The current audit indicated that the Israeli government lacks sufficient preparedness to sustain functional continuity in food supply during emergencies. It was determined that Israel does not possess an integrating governmental framework responsible for the State of Israel's emergency preparedness, which encompasses overall authority and responsibility for the matter. Furthermore, there is no integrating entity that oversees the food sector comprehensively, addressing both routine operations and emergencies. Additionally, the State of Israel lacks a long-term strategy for food security. In the absence of an integrating body and long-term planning, in practice each government ministry responsible for aspects of food security manages its designated area in both routine and emergency contexts at its own discretion. Consequently, there are deficiencies in the inventory of certain products stored in emergency warehouses, there is inadequate supervision of essential food production facilities, and insufficient preparedness of these facilities for emergency situations. The Ministries of Economy and Agriculture are bereft of the necessary enforcement mechanisms or incentives to ensure the rectification of existing gaps and clearly lack a comprehensive overview of the preparedness of food facilities for the purpose of formulating an actionable plan to address these deficiencies. Additionally, the Israeli agricultural sector, which serves as the foundation for food security, remains stagnant, with local production exhibiting a downward trend, partially attributable to governmental policies that incentivize the sector through indirect support, which creates distortions.

It is recommended that, pending the formulation of legislative measures pertaining to home front emergency preparedness, the National Security Council, NEMA (National Emergency Management Authority), the Ministry of Agriculture, the Ministry of Economy, the Ministry of Health, and the Ministry of Finance collaborate to immediately integrate and strategize Israel's food policy for both routine and emergency contexts, and undertake necessary actions to secure regular food supplies during emergencies, prepare various entities within the food sector for potential crises, identify existing gaps, and take measures to close them.

Follow-up audits serve as an important instrument for enhancing the impact of state audits, motivating the audited entity to rectify the deficiencies identified during the audit, and



response quality and response time. Delays in addressing inquiries on various issues remain prevalent, and service via the Authority's phone response system is nearly nonexistent.

This report also highlighted numerous shortcomings in the collection of real estate transaction data stored in the Real Estate Price Registry and its dissemination to governmental entities and the public. It was found that the implementation of the Committee recommendations and the transition to online reporting by representatives have not substantially enhanced the quality of the Real Estate Price Registry data. The file transmitted to Survey of Israel (SOI) for data cleansing has been found to be both unfitting and incomplete. Many properties are absent from the file; numerous properties are inaccurately represented; essential data that could assist in calculating the housing price index, supporting Tax Authority operations and providing information to citizens, is not collected; repeated data cleansing of the file by its users is lacking; the confirmation of property status provided to citizens is lacking and often incorrect; and the exchange of information among governmental bodies is hindered by the lack of a unique identifier for properties. Significant discrepancies have also been found between real estate information presented in databases publicly released by the Tax Authority and the information presented in the database of SOI.

The Tax Authority should enhance its public service, aiming for efficiency and providing effective service while maximizing taxpayers' rights concerning the collection of actual tax. The Prime Minister's Office should examine and define the entity responsible for establishing a national information infrastructure in the property sector, which would compile information from a multitude of sources. This entity would be accountable, among other things, for information acquisition, quality assurance, data cleansing, and distribution, in collaboration with the Central Bureau of Statistics, the National Digital Agency, the Ministry of Justice, the Ministry of Interior, the Planning Administration, the Tax Authority, the Ministry of Construction and Housing, the Israel Land Authority, and Survey of Israel. Furthermore, it is recommended that the Prime Minister's Office formalize the delegation of powers to the entity overseeing this initiative. Establishing such an information infrastructure will enhance governmental operations and improve the delivery of services to citizens concerning real estate matters.

- **Ensuring the State of Israel's Food Security in an Emergency**

"Food Security" refers to a condition wherein all individuals, at all times, possess reasonable physical and economic access to adequate, safe, and nutritious food that satisfies their dietary and cultural preferences, thereby enabling them to lead active and healthy lives. The assurance of a sufficient food supply is important during routine times, and is critical in emergency situations, as a consistent food supply is integral to survival in the initial stages of a crisis. During emergencies, the provision of an adequate and balanced food supply poses substantial challenges. Israel, as an "island state" in the sense of its limited



prioritization, improving the alignment of transportation planning with public requirements, and facilitating a more efficient utilization of public resources.

• **Real Estate Taxation and the Real Estate Information Infrastructure in Israel**

The real estate market in Israel constitutes a critical component of the Israeli economy, with its ramifications observed across various domains, including economic, social, employment, and political spheres. Real estate transactions are among the most significant and financially substantial undertakings in an individual's life. Over the past decade, there has been a notable escalation in housing prices in Israel, attributed, in part, to a deficit in housing supply, the prevailing interest rates since 2008, and the ramifications of global economic crises. The housing price index surged by 77.5% from January 2014 to December 2024, while the consumer price index experienced an approximate increase of 15.3% during the same time period.

Between 2018 and 2020, revenues from real estate taxation averaged approximately NIS 11.37 billion, representing about 7% of total direct tax revenues collected by the Tax Authority. In the years 2021-2022, total revenues from real estate taxation rose to an average of approximately NIS 23 billion, constituting about 9% of total direct tax revenues collected by the Authority. However, in 2023, this percentage declined, partly due to the Swords of Iron War, with total revenue from real estate taxation amounting to NIS 14.41 billion, approximately 6% of total direct tax revenues collected by the Authority.

This audit identified deficiencies within the realm of real estate taxation operations. It was found that assessment personnel in regional real estate taxation offices do not execute assessments uniformly or consistently. There is an absence of a defined timeframe for responding to requests for assessment corrections, and many requests are handled after a considerable delay, which may lead to additional costs for taxpayers. Delays in implementing capital gain corrections in income tax assessments have also been noted, with some exceeding three years, complicating the collection of taxes due from these corrections, alongside a lack of estimates regarding total debts collected or refunds unpaid to taxpayers. Furthermore, cooperation among various tax systems is deficient, and the utilization of the designated system for this activity is limited. Many assessments are processed near the limitation period, suggesting inadequate scrutiny of the assessments or insufficient time allocation for taxpayers to present their claims. Additionally, numerous assessments are determined according to best judgment after the assessment has become statute-barred, in contravention of the law.

Deficiencies were identified in customer service within real estate taxation, including the absence of a work procedure for the main customer service system, a lack of defined response times for handling inquiries, and an absence of computerized oversight over



for transportation projects at an average expenditure of approximately NIS 20 billion annually, representing about 4% of the total state budget. This amount constitutes the highest civilian investment budget, among all governmental ministries' investment budgets. Given the importance of these projects for economic functionality, the reduction of social disparities, and the alleviation of congestion costs borne by residents, as well as their complexity and budgetary implications, it is imperative that the construction of the projects be undertaken following a rigorous selection process, while examining their economic viability, involving a comprehensive examination of project costs and the anticipated benefits to the public, with the objective of identifying the most advantageous projects within the established budgetary framework.

The audit revealed that although the planning process for transportation projects as outlined in the Transportation Projects Procedure (which serves as the official guideline for assessing the economic feasibility of land transportation projects), includes a mandate that two feasibility studies be conducted during the project's planning stages, in practice, only a single feasibility study is conducted for the majority of projects. Furthermore, this study is not necessarily executed at critical junctions where the decision to proceed with the project is determined, and if approved, in what configuration. The audit also disclosed that the Transportation Projects Procedure is mandated for all types of land transportation infrastructure projects; however, in practice a significant portion of these projects does not undergo a feasibility study at all by the Ministries of Transport and Finance. Additionally, the methodology delineated in the Transportation Projects Procedure predominantly evaluates benefits within the domain of road infrastructure and is not fully adapted for the assessment of mass transportation projects, which include public transport routes, light rail, and metro systems. Furthermore, the Procedure lacks a defined economic threshold for conducting an economic feasibility analysis, and its status and influence within the decision-making matrix remain inadequately articulated.

The audit also identified that the Ministry of Transport experiences a deficiency in engineering personnel, an elevated managerial turnover, and a lack of staffing for senior roles within the Infrastructure Administration, which is tasked with the planning and execution of transportation projects. Additionally, the Ministry lacks an information infrastructure concerning both completed and ongoing transportation projects, with the management of existing information being conducted manually. Consequently, the transition of several individual employees can result in knowledge erosion and the jeopardizing of business continuity, as the management of information largely depends on the memory of specific employees and their familiarity with operational materials.

The implementation of the recommendations embedded within the report's chapters has the potential to enhance the planning processes for transportation infrastructures in Israel, thereby increasing transparency in decision-making regarding project approval and



contingent upon proof of marketing in Europe and without necessitating a product portfolio, which may also lead to an increase in the volume of parallel imports into Israel.

It is recommended that the Minister of Economy conduct an examination of the implementation of the "No Stopping at the Port" and "What's Good for Europe is Good for Israel" reforms, while addressing the inconsistencies between Israeli law and the stipulations of European regulation. Furthermore, it is recommended to investigate the expansion of the reform to encompass imports from additional countries, such as the United States.

Expenditure on vehicles represents one of the most significant categories of consumer spending among households in Israel. The four principal direct car importers account for approximately 60.3% of the total vehicle imports (the eight largest direct importers collectively constitute around 87.7% of the market). An analysis conducted by the Office of the State Comptroller revealed that in 2022, there was an increase in the profits of importers, despite rising costs and a decline in the volume of vehicle sales.

It is advisable that the Ministry of Transport and the Competition Authority leverage the opportunities presented in the automotive market - in light of the significant transformations within the industry and the electric vehicle revolution - so as to enhance competition. The Minister of Transport is advised to take measures for reducing concentration in the automotive sector, capitalizing on the opportunities arising from the changes that have taken place within the sector and the entry of new manufacturers, by facilitating the entry of new or small importers to the sector.

• **Economic Feasibility Studies of Transportation Projects**

The Ministry of Transport and Road Safety is tasked with managing and establishing policy within the transportation sector, as well as providing services for maritime, aerial, and terrestrial transportation systems. Among its responsibilities, the Ministry engages in the planning, development, and regulation of integrated transportation infrastructures and systems that facilitate mobility and logistics for both Israeli citizens and visitors, as well as various components of the Israeli economy.

A 2019 analysis conducted by the Bank of Israel found that Israel's investment in transportation infrastructure accounts for approximately 1% of its Gross Domestic Product, comparable to the average investment rate among OECD countries. However, this rate is deemed inadequate due to the rapid growth of Israel's population and given the relative scarcity of infrastructures in Israel. The estimated cost of damage to the Israeli economy due to road congestion, according to the Ministry of Finance estimate from 2024, and the OECD estimate from 2023, is NIS 24-48 billion.

This audit report focuses on land transportation projects, the majority of which are funded through the state budget. From 2020 to 2023, the Ministry of Transport allocated financing



Foreword

The annual audit report presented to the Knesset (Parliament of Israel) today primarily addresses the auditing of the economy and national infrastructure, both of which significantly influence the daily lives of the country's citizens and the prospective development of the economy in the years to come. The following is an overview of select chapters from this report:

- **Aspects of the Government's Handling of Imports**

The issue of the cost of living in Israel has an impact on all households and the standard of living of its citizens. Consequently, addressing this issue is of paramount importance. One approach to dealing with the cost of living is to open the domestic market to competition including by increasing import. A substantial portion of the products consumed in the State of Israel is not produced domestically and must be imported from other countries; however, trade with neighboring countries is constrained, resulting in the characterization of the Israeli economy as an "island economy". In 2023, goods valued at approximately \$90 billion were imported to the State of Israel, including: raw materials, consumer goods, investment goods, energy materials and diamonds. The financial scope of imported consumer goods stands at approximately \$22 billion, predominantly in the following categories: furniture and household electrical appliances (20%), food and beverages (17%), vehicles (16%), and clothing and footwear (13%). The import-to-GDP ratio of Israel, which was 26.9% in 2023, is notably lower than the OECD average of 51.9% for the same year.

An examination conducted by the Office of the State Comptroller in November 2024 revealed price discrepancies between products from parallel imports and those from direct imports, with the latter being approximately 4.8% to 226% more expensive. In addition to parallel imports, personal imports represent another mechanism to reduce the cost of living, whereby consumers procure products directly from abroad at competitive prices. A subsequent examination by the Office of the State Comptroller in February 2025 identified price differentials between products obtained through personal imports and those acquired via commercial imports, with the latter being approximately 20.6% to 130.3% more expensive. In July 2024, the "No Stopping at the Port" reform was implemented, intended to modify the import system so that goods categorized under Import Groups 2 and 3, which are subject to less stringent regulations, will not experience delays at port gates and will gain entry into the Israeli market based solely on a declaration by the importer. Supplementing this reform, the "What's Good for Europe is Good for Israel" reform came into effect in January 2025, entailing the adoption of European regulations and the importation of products marketed in Europe or compliant with European standards,



State of Israel

State Comptroller Report

76 A | O c t o b e r 2025



Office of the State Comptroller | Jerusalem