דוח מבקר המדינה

# יעילות שלוש חברות הביצוע הממשלתיות בתחום התיירות - ביקורת פיננסית

▪ כסלו התשפ"ז ▪ נובמבר 2026 ▪

# יעילות שלוש חברות הביצוע הממשלתיות בתחום התיירות - ביקורת פיננסית[1]

## מבוא

תשתיות ציבוריות לתיירות כוללות פרויקטים ממגוון תחומים: אתרים היסטוריים ודתיים, אתרי עתיקות, אתרי טבע, ספורט ונופש, טיילות, פארקים, מסלולי תיירות בערים ועוד. לפרויקטים מסוגים אלה עשויה להיות תרומה רבה לפיתוחה של המדינה מהבחינה הכלכלית והחברתית, מאחר שיש בהם להוביל ליצירת מוצר תיירותי איכותי ומגוון שיסייע לצמיחה בתיירות הנכנסת ובתיירות הפנים, ליצירת מקומות תעסוקה, בילוי ונופש ולפיתוח עסקי בסביבתם[2].

משרד התיירות תומך באופן שוטף בפיתוח של תשתיות ציבוריות לתיירות בישראל באמצעות השתתפות במימון פרויקטים לפיתוח תשתיות אלה מתוך תקציב המשרד ובאמצעות צוות תקציב פיתוח במשרד (להלן - צת"פ), המאשר ומתקצב בקשות, בעיקר של רשויות מקומיות, להקמת פרויקטים העומדים בתנאי סף[3] ומדורגים לפי אמות מידה שהמשרד קובע. לשם תכנון וניהול של הקמת הפרויקטים ולשם פיקוח על הביצוע, מתקשר משרד התיירות עם חברות ממשלתיות[4],שהן זרוע ביצוע לניהול פרויקטים של תשתיות ציבוריות לתיירות: החברה הממשלתית לתיירות (להלן - חמ"ת), החברה הממשלתית להגנות ים המלח (להלן - חל"י) והחברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת (להלן - חל"פ עכו), (להלן יחד גם - החברות הממשלתיות בתחום התיירות). בינואר 2026, לאחר מועד סיום הביקורת הנוכחית, החליטה הממשלה על שינוי בפעילות החברות ועל מיזוג של חל"פ עכו לתוך חמ"ת וריכוז הפעילות של חל"י בתחום פיתוח תשתיות לתיירות בחמ"ת, בכפוף לאישור ועדת הכספים של הכנסת.

יצוין כי החברות אינן מבצעות את הפרויקטים בעצמן אלא מתקשרות עם קבלני ביצוע לשם כך. כלומר הלכה למעשה חמ"ת וחל"פ עכו, וכן חל"י בפועלה בתחום פיתוח תשתיות לתיירות, הן חברות ניהול שעיקר היקף פעילותן נקבע במשרד התיירות.

משרד התיירות מתקצב את הפרויקטים שהחברות הממשלתיות בתחום התיירות מנהלות עבורו באמצעות הזמנות העבודה שהוא מעביר להן, הכוללות את תקציב הפרויקט ואת תכולתו. להלן בלוח 1 נתונים על ביצוע תקציב הפיתוח של תשתיות לתיירות של המשרד לשנת 2024 ולשנת 2023:

לוח 1: **ביצוע התקציב של פיתוח תשתיות לתיירות, 2023 - 2024 (במיליוני ש"ח ובאחוזים)**

| | שנת 2023 | שנת 2024 |
|---|---|---|
| פיתוח תשתיות לתיירות* | 228.8 | 215.3 |
| סך הכול תקציב רגיל ופיתוח** | 711.4 | 482.5 |
| שיעור הפיתוח של תשתיות לתיירות מסך הכול תקציב התיירות | 32% | 45% |

על פי נתוני משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* תוכנית 780104 "פיתוח תשתיות תיירות".

** בניכוי הוצאות חד-פעמיות בגין לינות מפונים בזמן מלחמת חרבות ברזל.

---

1 דוח זה כולל ממצאי ביקורת מעקב אחר **דוח מבקר המדינה - מאי 2023**, "תחזוקה וניקיון של אתרי תיירות בישראל".

2 מבקר המדינה, **דוח שנתי 65ג** (2015), "פיתוח תשתיות ציבוריות לתיירות", עמ' 1245.

3 בין יתר תנאי הסף: הפרויקט המבוקש הוא פרויקט תיירותי; הפרויקט הוא ציבורי ומיועד לטובת הציבור; קיימת תוכנית מפורטת תקפה המאפשרת את הקמתם של כל מרכיבי הפרויקט המבוקש.

4 בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות) סעיף 1(א), חברה ממשלתית היא חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה היא בידי המדינה או בידי המדינה עם חברה ממשלתית או חברת-בת ממשלתית.

כפי שעולה מלוח 1, תחום פיתוח תשתיות לתיירות הוא חלק ניכר מפעילות משרד התיירות: כ-215.3 מיליוני ש"ח, שהם 45% מההיקף הכספי של כלל הפעילות של משרד התיירות במונחי ביצוע תקציב בשנת 2024, וכ-228.8 מיליוני ש"ח, שהם 32% מהביצוע בשנת 2023.

להלן בלוח 2 תמצית המאפיינים של החברות הממשלתיות בתחום התיירות:

לוח 2: **החברות הממשלתיות בתחום התיירות - מאפיינים ונתונים***

| | שנת הקמה | בעלים | פעילות מרכזית | אזור פעילות | מחזור הפעילות (הכנסות) לפי הדוח הכספי בשנת 2025 (באלפי ש"ח) | המקורות לתקציב המינהלה |
|---|---|---|---|---|---|---|
| חמ"ת החברה הממשלתית לתיירות | 1955 | 100% בבעלות המדינה<br>אינה פועלת למטרות רווח | ניהול של הקמת פרויקטים תיירותיים** | כל הארץ | 151,237 | תקציב המדינה |
| חל"י החברה הממשלתית להגנות ים המלח | 2008 | 100% בבעלות המדינה<br>אינה פועלת למטרות רווח | ניהול של הקמת פרויקטים תיירותיים והגנות מפני הצפה של בריכת ים המלח*** | ים המלח ודרומה עד אילת | 100,163 | תקציב המדינה |
| חל"פ עכו החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת | 1966 | 99% בבעלות המדינה | ניהול של הקמת פרויקטים תיירותיים וניהול של אתרי תיירות ונכסי מקרקעין ותפעולם**** | עכו העתיקה | 27,143 | הכנסות עצמיות מתפעול של אתרי תיירות ונכסי מקרקעין בעכו העתיקה ותקציב המדינה |

על פי דיווחי חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו למשרד מבקר המדינה והדוחות הכספיים של החברות לשנת 2025, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בינואר 2026, לאחר מועד סיום הביקורת הנוכחית, החליטה הממשלה על שינוי בפעילות החברות ועל מיזוג של חל"פ עכו לתוך חמ"ת וריכוז הפעילות של חל"י בתחום פיתוח תשתיות לתיירות בחמ"ת, בכפוף לאישור ועדת הכספים של הכנסת. המאפיינים והנתונים שבלוח מתייחסים לפעילות החברות לפני החלטה זו. להרחבה בעניין עבודת המטה שקדמה להחלטת הממשלה ראו להלן את הפרק העוסק ב"פעילות הממשלתית לבחינת יעילות המודל של פיתוח של תשתיות לתיירות באמצעות חברות הממשלתיות בתחום התיירות".

** בהתאם להחלטת הממשלה 5290 (19.12.12), חמ"ת רשאית לנהל פרויקטים תיירותיים גם עבור משרדי ממשלה אחרים ועבור גופים ציבוריים נוסף על משרד התיירות.

*** חל"י הוקמה מתוקף החלטת הממשלה 3262 (13.3.08) כזרוע ביצועית של משרד התיירות בכל הקשור לנושא של ההגנה על מלונות ים המלח ועל תשתיות החוף מפני הצפה. משנת 2012 גם פועלת בנושא שיקום ופיתוח תיירותי באגן ים המלח[5]. היא גם מבצעת בדיקת בנוגע לזיכיון להפקת מחצבים וכימיקלים מים המלח (להלן - זיכיון ים המלח), ומלווה את פרויקט קציר המלח. היקף הפעילות השנתית בנושאים אלו, בין היתר, הוצג לראשונה בדוח הכספי של החברה לשנת 2025 כפעילות חוץ-מאזנית בסכום של 480 מיליוני ש"ח. סכום זה אינו חלק מסך ההכנסות של החברה המוצג בדוח רווח והפסד[6]. בשנת 2017 הרחיבה הממשלה את סמכויות החברה לניהול פרויקטים תיירותיים והקמת תשתיות לצורך כך באזור הדרום בתחומי המועצות האזוריות מגילות ותמר ועד לעיר אילת, כולל העיר עצמה[7].

---

5 מתוקף החלטת הממשלה 4254, "תכנית לאומית לשיקום ופיתוח אזור ים המלח" (12.2.12).

6 הדוח הכספי של חל"י לשנת 2025, ביאור 17.

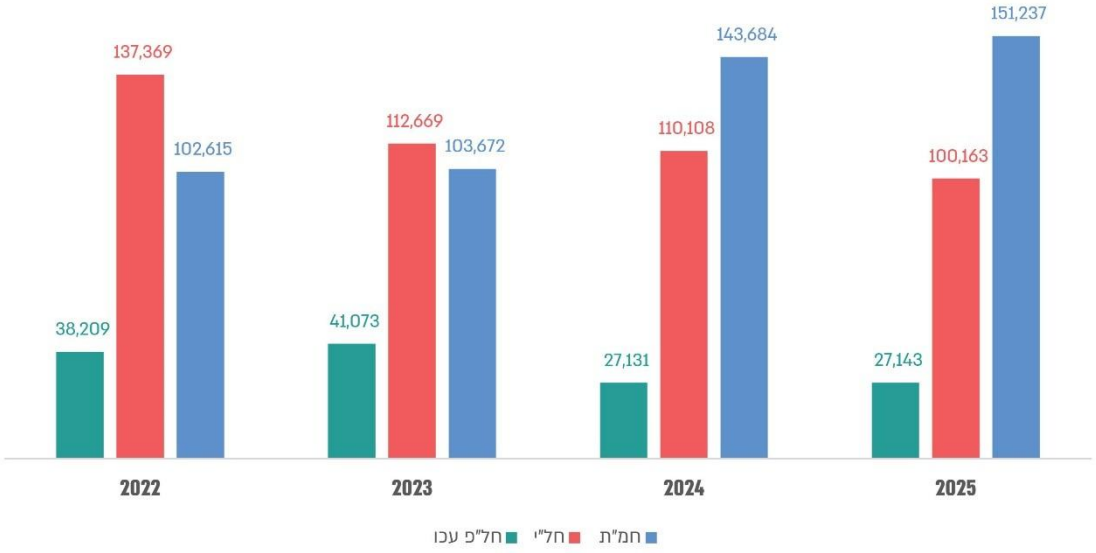
7 מתוקף החלטת הממשלה 3043, "הרחבת מטרות החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ" (26.9.17).

**** יעדי החברה ועיקר פעילותה מתמקדים בפיתוח תשתיות לתיירות בעכו העתיקה, בניהול של נכסי מקרקעין ובתפעול של אתרי תיירות בעכו העתיקה (זאת להבדיל מחמ"ת ומחל"י, שאינן עוסקות בתפעול של אתרי תיירות). בשנת 2016 הרחיבה הממשלה את פעילותה לעיר נצרת, כך שהחברה תוכל לתכנן, לנהל, לפתח ולשקם אתרים ותשתיות לתיירות גם בעיר נצרת ולשנות את שמה בהתאם. מתשובת החברה ממאי 2026 עולה כי החברה לא התבקשה לבצע כל עבודה בנצרת.

כפי שעולה מלוח 2, כל החברות הממשלתיות בתחום התיירות הן בבעלות מלאה או כמעט מלאה של המדינה. חמ"ת וחל"י אינן פועלות למטרות רווח. לפי החלטות הממשלה, חמ"ת פועלת בכל הארץ ועבור משרדי ממשלה וגופים ציבוריים נוסף על משרד התיירות, חל"י פועלת באזור ים המלח עד אילת וחל"פ עכו פועלת בעכו העתיקה. תקציב המינהלה של חמ"ת וחל"י מובטח בתקציב המדינה, ואילו המקורות לתקציב המינהלה של חל"פ עכו הם תקציב המדינה והכנסות עצמיות מתפעול של אתרי תיירות ונכסים.

להלן בתרשים 1 נתונים על מחזור הפעילות (הכנסות) של החברות חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו לשנים 2022 - 2025:

תרשים 1: **מחזור הפעילות (ההכנסות) השנתי של חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו, 2022 - 2025 (באלפי ש"ח)**




על פי נתוני הדוחות הכספיים של חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 1 עולה מגמת גידול במחזור הפעילות של חמ"ת, מכ-103 מיליון ש"ח בשנת 2022 לכ-151 מיליון ש"ח בשנת 2025, לעומת ירידה במחזורי הפעילות של חל"י וחל"פ עכו, מכ-137 מיליון ש"ח בשנת 2022 לכ-100 מיליון ש"ח בשנת 2025 בחל"י, ומכ-38 מיליון ש"ח בשנת 2022 לכ-27 מיליון ש"ח בשנת 2025 בחל"פ עכו. כאמור, מחזור הפעילות של חל"י אינו כולל פעילות חוץ-מאזנית בסכום של 480 מיליון ש"ח שהוצגה לראשונה בדוח הכספי של החברה לשנת 2025 הכוללת בדיקות של החברה בעניין זיכיון ים המלח, ובליווי פרויקט קציר המלח.

חל"פ עכו בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2026 ציינה כי "השנים 2024 ו-2025 התאפיינו במופע תיירותי אפסי הן לתיירות נכנסת והן לתיירות פנים. לאור האמור לעיל קטן מחזור החברה באופן משמעותי".

רשות החברות הממשלתיות הוקמה ופועלת מכוח חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות). בין תפקידי הרשות על פי החוק: ייעוץ לממשלה בעניינים הנוגעים לחברות הממשלתיות; טיפול לפי הנחיות הממשלה בעניינים המשותפים לכלל החברות הממשלתיות; ייעוץ וסיוע לחברות הממשלתיות בניהול עסקיהן; מעקב אחר הפעילות של כל אחת מהחברות הממשלתיות, הגשמת מטרותיה, מהלך עסקיה, מצבה הכספי ומדיניות השכר שלה;

בדיקת דוחות המוגשים לה מאת חברה ממשלתית; טיפול וסיוע בהקמה ובביצוע של פירוק, מיזוג, פשרה, סידור, חידוש ארגון ומכירת מניות של חברה ממשלתית; ייעוץ לוועדת השרים לענייני הפרטה בעניינים הנוגעים להפרטה וטיפול בביצוע החלטות הפרטה; מעקב אחר מילוי המלצותיו של מבקר המדינה וסיוע למילוין; ומילוי כל תפקיד שיטילו עליה הממשלה או השרים האחראים על הרשות ועל החברה לגבי חברה ממשלתית.

השרים האחראים לפעילות החברות הממשלתיות בתחום התיירות הם שר התיירות והשר הממונה על החברות הממשלתיות.

מטרת הביקורת היא לבדוק את היעילות ואת המועילות של פעילותן של החברות הממשלתיות בתחום התיירות ואת הבקרה והפיקוח עליהן.

## פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2024 עד ספטמבר 2025 בדק משרד מבקר המדינה היבטים אחדים הקשורים בפעילות החברות הממשלתיות בתחום פיתוח של תשתיות ציבוריות לתיירות. בדיקות השלמה בוצעו עד יוני 2026. הבדיקה התמקדה בבחינת המודל של פיתוח תשתיות לתיירות בישראל באמצעות החברות הממשלתיות התיירותיות (להלן - החברות הממשלתיות בתחום התיירות), במדידת ביצועי החברות, בממשל התאגידי בחברות וכן במעקב אחר תיקון כמה מהליקויים שעלו בדוח מבקר המדינה, "תחזוקה וניקיון של אתרי תיירות בישראל", שהתפרסם במאי 2023 (להלן גם - הדוח הקודם)[8].

הבדיקה נעשתה במשרד התיירות, ברשות החברות הממשלתיות (להלן גם הרשות), בחמ"ת, בחל"י ובחל"פ עכו. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר ובמשרד הכלכלה והתעשייה.

על רקע היעדרה של תמונת מצב בחברות הממשלתיות בתיירות, במשרד התיירות וברשות החברות הממשלתיות על אודות יעילות פעילותן של החברות הממשלתיות בתחום התיירות, בנה משרד מבקר המדינה מאגר נתונים בסיסי שיאפשר לקבל תמונת מצב ראשונית בנוגע לזמני הביצוע של פרויקטים בניהול החברות שהסתיימו בשנים האחרונות, לרבות ניתוח של זמני ביצוע באבני דרך מרכזיות. נתוני המאגר כללו גם את נתוני התקציב של הפרויקטים.

# הפעילות הממשלתית לבחינת יעילות המודל של פיתוח תשתיות לתיירות באמצעות החברות הממשלתיות בתחום התיירות

## עבודת המטה למיזוג החברות הממשלתיות בתחום התיירות

חוק החברות הממשלתיות מסדיר אפשרות למיזוג של כמה חברות ממשלתיות לחברה אחת. על פי החוק, הממשלה רשאית להביא למיזוג של חברות ממשלתיות, אם ראתה שמטרותיהן חופפות או משלימות בעיקרן, או שניתן להשיגן ביתר חיסכון או ביתר יעילות על ידי חברה אחת. על פי החוק, אם סברה הרשות שיש למזג חברות ממשלתיות לחברה אחת, ולא הציע זאת שר לממשלה, תחווה הרשות את דעתה בתזכיר מנומק לשר האוצר ולממשלה.

### סיכום המלצות משרד התיירות משנת 2020 ו-2023 למיזוג חמ"ת וחל"י

ביוני 2020 העבירה רשות החברות הממשלתיות למשרד התיירות מסמך "הצעה למדיניות בעלים ופעולות מרכזיות לביצוע בחברות הממשלתיות בתחום התיירות", שמטרתו לסייע למשרד התיירות בפעילותו עם החברות ולאפשר לו לקבוע מדיניות אחידה, ברורה וכוללת כדי לסייע בשיפור הביצועים של החברות ובהתייעלותן לטובת הציבור (להלן - מדיניות בעלים, יוני 2020).

---

8 מבקר המדינה, **דוח שנתי 73ג** (2023), "תחזוקה וניקיון של אתרי תיירות בישראל". בדיקת המעקב התמקדה בליקויים שעלו בדוח הקודם בנוגע לחל"י ולחמ"ת. חל"פ עכו לא נבדקה במסגרת הדוח הקודם.

במסמך זה הסבירה הרשות כי המשבר בתעשיית התיירות שנוצר כתוצאה מנגיף הקורונה הוא הזדמנות לאתגר את תחום הפיתוח של תשתיות התיירות במדינת ישראל. עמדת הרשות שהוצגה במסמך הייתה שמטרותיו של משרד התיירות המקודמות באמצעות החברות הממשלתיות יושגו באופן אפקטיבי יותר כתוצאה ממיזוג חמ"ת וחל"י לחברה אחת שתפעל בתחום התיירות עבור כלל שטחה של מדינת ישראל. הרשות הסבירה במסמך כי במיזוג פעילות חמ"ת וחל"י יש יתרון מובנה לגודל בכמה היבטים: ככל שהיקף הפעילות גבוה יותר, החברה צוברת ניסיון בקידום של מגוון פרויקטים ותהליכים; חיזוק כושר המיקוח עם ספקים ועם נותני שירות; חיסכון במגוון עלויות, לרבות עלויות מטה; יכולת לאייש תפקידים מרכזיים בחברה על ידי עובדים מנוסים ובעלי מומחיות רבה יותר. כמו כן ה"קשב" של גורמי הממשלה השונים לחברה מרכזית וגדולה משפר את ממשקי העבודה עם החברה ומחזק את יכולת הפיקוח והבקרה מצד המדינה על החברה. לעמדת הרשות, היקף הפעילות של משרד התיירות באמצעות החברות הממשלתיות אינו מצדיק את קידום מטרות המשרד באמצעות כמה חברות ממשלתיות בעלות מטרות דומות. מצב זה מונע ניצול יתרונות מובנים לגודל ומקשה על העבודה הממשלתית עם החברות.

ביולי 2020 כתב משרד התיירות לרשות החברות הממשלתיות כי מיזוג חמ"ת לתוך חל"י יביא ל"יכולות ביצוע איכותיות", וכי חברה אחת מאוחדת תסייע למשרד התיירות לקדם ולפתח מוצרים תיירותיים במקצועיות, באפקטיביות, בחיסכון וביעילות. בין הסיבות למיזוג חמ"ת לחל"י ציין משרד התיירות כי הפרויקטים שביצעה חמ"ת במקרים רבים בוצעו ברמה נמוכה, על אף השקעה בתקציבים משמעותיים; כי עיקר פעילותה של החברה בשנים האחרונות היה פרויקטים קטנים בהיקפי פעילות מצומצמים, וכי בבחינה של יעילות הביצוע עלה שמשך הזמן של ביצוע הפרויקטים מרגע תקצובם על ידי המשרד הוא ארוך מאוד, ובמקרים מסוימים פרויקטים אינם מבוצעים גם שנים ארוכות לאחר התקצוב והאישור.

באוגוסט 2023 כתב משרד התיירות לרשות החברות הממשלתיות כי לדעת המשרד יש "למזג את חל"י בתוך חמ"ת. דבר שייעל את העבודה ויחסוך תקורות", וכי יש לפעול ליצירת חברה לאומית אחת מקצועית ומובילה לפיתוח התיירות, תוך צמצום הבירוקרטיה, הקטנת עלויות מינהלה ויצירת ראייה לאומית-ארצית מתכללת אחת בהיבט של פיתוח תשתיות לתיירות.

בספטמבר 2023 השיבה הרשות למשרד התיירות שכדי שהרשות תגבש חוות דעת מקצועית בנוגע לבקשת המיזוג, היא מבקשת לקבל את עבודת המטה של משרד התיירות שעליה הוא מבסס את עמדתו בצורך למזג את חל"י בתוך חמ"ת. לדעת הרשות, עבודת המטה צריכה להתייחס בין היתר לנושאים הבאים: חוסר היעילות הנובע מפעילות חופפת של החברות, חיסכון ויעילות כלכלית שתושג על ידי המיזוג, שינויים בתחום התיירות ובתנאי השוק המצדיקים את ביצוע המיזוג, פירוט החלופות השונות שנבחנו והיתרונות והחסרונות של כל חלופה ופירוט וסימוכין ביחס לעמדת המשרד כי מיזוג חל"י בתוך חמ"ת הוא הפתרון הטוב ביותר שיבטיח יכולת ביצוע איכותית בעתיד. לא נמצא תיעוד לכך שמשרד התיירות השיב לבקשת הרשות מספטמבר 2023.

**משנת 2012 ועד למועד סיום הביקורת פיתח משרד התיירות תשתיות לתיירות, בעיקר באמצעות שלוש חברות ממשלתיות בתחום התיירות: חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו. על פי חוק החברות הממשלתיות, הממשלה רשאית להביא למיזוג של חברות ממשלתיות, אם ראתה שמטרותיהן חופפות או משלימות בעיקרן, או שניתן להשיגן ביתר חיסכון או ביתר יעילות על ידי חברה אחת. נמצא כי בעקבות ההצעה של רשות החברות הממשלתיות למשרד התיירות, שישקול מיזוג של חל"י וחמ"ת, משרד התיירות פנה לרשות החברות הממשלתיות בבקשה למזג בין חל"י לחמ"ת - בשנת 2020 למזג את חמ"ת לחל"י, ובשנת 2023 למזג את חל"י לחמ"ת - בלי שביצע עבודת מטה לבחינת חלופות למיזוג שהציע. אומנם בהצעת המיזוג של חמ"ת לחל"י משנת 2020 העלה משרד התיירות טענות בדבר חוסר יעילות של חמ"ת בביצוע פרויקטים תיירותיים, אולם פרט לכך, ובפרט בהצעת המיזוג משנת 2023, לא בחן משרד התיירות סוגיות מהותיות, כגון החיסכון והיעילות שיושגו מהמיזוג, שינויים בתחום התיירות ובתנאי השוק המצדיקים את ביצוע המיזוג והיתרונות והחסרונות של כל אחת מחלופות המיזוג שהציע.**

**עבודת מטה נועדה להבטיח כי ההצעה המובאת לקבלת החלטה תישען על תשתית מקצועית מקיפה ומבוססת נתונים. ביצוע עבודת מטה מסודרת מצמצם את הסיכון לטעויות, מאפשר**

**הערכת חלופות, השלכות, תועלות, עלויות וסיכונים, ומשכך גם מגדיל את סיכויי ההצלחה ביישום. על משרד התיירות להקפיד על ביצוע עבודת מטה בטרם קבלת החלטה בנושאים כבדי משקל, כדוגמת סוגיית מיזוג של חברות ממשלתיות.**

## עבודת המטה שביצעו רשות החברות הממשלתיות ומשרד התיירות בשנת 2025 לבחינת יעילות המודל של פיתוח תשתיות לתיירות באמצעות שלוש חברות ממשלתיות

בדצמבר 2024, כחודש לאחר התחלת הביקורת הנוכחית, הוקם צוות בין-משרדי של נציגי הרשות ומשרד התיירות ובראשות סגנית בכירה למנהל הרשות. הצוות בחן את הצורך במיזוג החברות, את החסמים, את התועלות הכלכליות וחלופות לפתרון. לצורך כך נפגש הצוות עם נציגי החברות ועם נציגי משרד האוצר והסתייע בעבודה כלכלית שעשה יועץ פרטי לגבי החיסכון הצפוי בכל אחת משלוש החלופות המוצעות למיזוג כתוצאה מהפחתת עלויות שכר של בעלי תפקידים שונים בחברות וכתוצאה מהפחתת עלויות בגין שירותים וספקים. החלופות שנבחנו הן: מיזוג מלא של חל"י וחל"פ עכו לחמ"ת (חלופה א'); מיזוג מלא של חמ"ת וחל"פ עכו לחל"י (חלופה ב'); מיזוג של חל"פ עכו ושל פעילות התיירות של חל"י לחמ"ת, המשאיר את פעילות ההגנות בים המלח בחל"י, והיא תהפוך לזרוע ביצוע של משרד האוצר (חלופה ג').

מהעבודה הכלכלית עלה כי חלופה א' (מיזוג מלא של חל"י וחל"פ עכו לחמ"ת) תביא לחסכון הגבוה ביותר, כ-11.6 מיליון ש"ח לשנה, לעומת חלופה ב' (מיזוג מלא של חמ"ת וחל"פ עכו לחל"י), שתביא לחיסכון הנמוך ביותר, של כ-9.3 מיליון ש"ח בשנה, ולעומת חיסכון של כ-10.4 מיליון ש"ח בחלופה ג' (מיזוג של חל"פ עכו ושל פעילות התיירות של חל"י לחמ"ת, המשאיר את פעילות ההגנות בים המלח בחל"י).

במסגרת שיח הצוות עימו, הביע משרד האוצר התנגדות לקידום החלופה החסכונית ביותר - חלופה א' הכוללת מיזוג מלא של חל"י וחל"פ עכו לתוך חמ"ת. בעניין זה טען משרד האוצר: רק לאחר הקמת חל"י זכתה הסוגיה של הגנות ים המלח למענה מקצועי ברמה הלאומית; מיזוג חל"י לחמ"ת עלול להשיב את המדינה ואת אזור ים המלח "למציאות של חוסר יציבות וחוסר ודאות"; לחל"י מומחיות רבה בפרויקטים מורכבים וייחודיים בכל הקשור לים המלח, ובכלל זה פרויקט הגנות ים המלח ופרויקט קציר המלח; לחל"י מומחיות בנושא אי-יציבות הקרקע והבולענים, והיא "שחקן מפתח בהיערכות המדינה לזיכיון מפעלי ים המלח".

במרץ 2025 סיכם הצוות את עבודתו והמליץ לקדם את חלופה א' - מיזוג מלא של חל"י וחל"פ עכו לתוך חמ"ת. בסיכום ציין הצוות בין היתר כי ריכוז העבודה בתחום התיירות, המבוצעת על ידי שלוש החברות (חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו), בחברה ממשלתית אחת יאפשר ניהול ממוקד ויעיל יותר, יביא לחיסכון במשאבים, להפחתת בירוקרטיה ולמניעת כפילות בביצוע עבודות סמוכות גיאוגרפית ויתרום לחיזוק של כוח המיקוח והיתרונות לגודל של החברה הממזגת. עוד ציין הצוות את התנגדותו של משרד האוצר לקידום החלופה המומלצת בגלל חשש שלו לפגיעה אפשרית בתחום הפעילות של ההגנות בים המלח ובניהול הזיכיון לשימוש במשאבי ים המלח. כמענה לחששות אלה הציע הצוות לקלוט עובדים מחל"י לחמ"ת לכל הפחות לתקופת מעבר כדי לשמר את הידע שצברו עובדי חל"י בנושא הגנות ים המלח וקציר המלח, וכן הציע הצוות להקים חטיבה בחמ"ת שתתמקד בנושאים אלה. הצוות ציין כי לאור התנגדות משרד האוצר אפשר ליישם גם את חלופה ג' אף שהיא יעילה פחות מחלופה א', כדי לתת מענה לעמדת משרד האוצר. עוד באותו החודש, מרץ 2025, כתב שר התיירות לרשות החברות הממשלתיות שהוא מקבל את המלצת הצוות לבחור בחלופה א' - מיזוג מלא של חל"י וחל"פ עכו לחמ"ת.

בינואר 2026 קיבלה הממשלה, על סמך הצעת החלטה שהביאו לפניה שר התיירות והשר הממונה על הרשות, החלטה בנושא מיזוג חל"פ עכו ומיזוג של פעילות התיירות של חל"י לתוך חמ"ת (חלופה ג'): ריכוז פעילות בתחום פיתוח תשתיות תיירות בחמ"ת, תיקון מטרות חמ"ת ומטרות חל"י והכרה בחל"י כזרוע ביצוע של משרד האוצר[9]. לפי החלטת הממשלה בין היתר חל"פ עכו תתמזג לתוך חמ"ת, בכפוף לאישור ועדת הכספים של הכנסת; לא יועברו לחל"י פרויקטים חדשים של

[9] החלטת הממשלה 3786 (18.1.26).

פיתוח תשתיות לתיירות, אלא אם הם שלובים בפרויקטים שהם חלק בלתי נפרד מהפעילות של הגנות ים המלח; חל"י רשאית להמשיך לנהל פרויקטים לפיתוח של תשתיות לתיירות שהועברו לניהולה עד למועד החלטת הממשלה, עד להשלמתם או עד להחלטה משותפת של משרד התיירות, משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות; חל"י תשמש זרוע ביצוע של משרד האוצר ותסייע לו בכל הנוגע לפרויקטים אסטרטגיים באזור ים המלח.

בדברי ההסבר להצעה של החלטת הממשלה מינואר 2026 נכתב בין היתר כי בחברות הממשלתיות בתחום התיירות קיימת "חפיפה בחלק מפעילויות החברות, זהות חלקית במטרותיהן. ריכוז פעילות התיירות תחת חברה ממשלתית אחת יביא לראייה מרחבית בנוגע לצרכי המשרד [התיירות] ובנוגע לפיתוח שיבוצע במרחב התיירותי". דברי ההסבר כוללים גם נימוקים לצורך במיזוג שנזכרו לעיל בסיכום עבודת הצוות הבין-משרדי. עוד צוין כי החלופה המומלצת של הצוות הבין-משרדי היא מיזוג של חל"י וחל"פ עכו לתוך חמ"ת, אך לאור עמדת משרד האוצר, נבחרה חלופה ג'. בחלופה זו "יושג ביטול חפיפה וכפילויות בפעילות חברות התיירות באזורים גיאוגרפיים סמוכים, תתאפשר הגברת הפעילות בפריסה גיאוגרפית רחבה, הקיימת כיום בחמ"ת, ויושג מיקוד בעבודת משרד התיירות מול חברה מרכזית אחת שתיישם את מדיניות המשרד בפרויקטים תיירותיים ארציים. בנוסף, בחלופה זו יושג חיסכון בעלויות, אמנם נמוך במעט ממיזוג מלא לחמ"ת אך משמעותי לכשעצמו".

**על פי חוק החברות הממשלתיות, הממשלה רשאית להביא למיזוג של חברות ממשלתיות, אם ראתה שמטרותיהן חופפות או משלימות בעיקרן, או שניתן להשיגן ביתר חיסכון או ביתר יעילות על ידי חברה אחת, וכן רשאית להביא לפירוק של חברה ממשלתית, אם ראתה שהשגת מטרות החברה אינה אפשרית בחיסכון וביעילות, או מן הרצוי שמטרות החברה יבוצעו על ידי גוף שאינו חברה ממשלתית. בינואר 2026 קיבלה הממשלה החלטה על מיזוג שלוש החברות הממשלתיות בתחום התיירות באופן הזה: מיזוג חל"פ עכו לתוך חמ"ת, ריכוז הפעילות של ניהול הקמת תשתיות לתיירות בכל רחבי הארץ בידי חמ"ת והכרה בחל"י כזרוע ביצוע של משרד האוצר לעניין הטיפול ביציבות הקרקע באזור ים המלח ובזיכיון ים המלח. בביקורת עלה כי החלטת הממשלה מינואר 2026 התקבלה על בסיס עבודת מטה חלקית שביצע צוות בין-משרדי בראשות רשות החברות הממשלתיות ובשיתוף משרד התיירות. הצוות בדק בעבודתו את החיסכון הצפוי בעלויות השכר של בעלי תפקידים שונים בחברות והפחתת עלויות בגין שירותים וספקים בלבד כתוצאה מהמיזוג, אך בניגוד למקובל וגם לנוכח הבדלים של כמיליון ש"ח בחיסכון בין החלופות[10], הוא לא ניתח את הרגישות לשינויים בהנחות היסוד בחישוב חלופות המיזוג השונות, כגון שינויים בחיסכון מהפחתת עלויות שכר של בעלי תפקידים והפחתת עלויות בגין שירותים וספקים. עוד עלה כי הצוות לא בדק ולא שקל נושאים מהותיים: (1) ביצועי חברות התיירות הממשלתיות, בין היתר מבחינת יעילות של ניהול הפרויקטים, עמידה בלוחות זמנים ועמידה בתקציב[11]; (2) איכות העבודה של החברות.**

**מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות ומשרד התיירות ישלימו את עבודת המטה לבחינה של מיזוג החברות בהתאם להערות משרד מבקר המדינה, ובין היתר יבצעו ניתוחי רגישות לשינויים בהנחות היסוד בחישוב החלופות למיזוג; יבדקו את ביצועי החברות הממשלתיות מבחינת יעילות ניהול פרויקטים, עמידה בלוחות זמנים, עמידה בתקציב ואיכות העבודה של החברות. עוד מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות ומשרד התיירות יעדכנו את השר הממונה על הרשות ואת שר התיירות על אודות תוצרי הבדיקה המשלימה, ואם בעקבותיה יש שינוי בהמלצתם, וככל הנדרש יבחנו השרים את הצורך בתיקון החלטת הממשלה מינואר 2026.**

---

10 פער של כ-1.2 מיליון ש"ח בין חלופה א' (חיסכון של 11.6 מיליון ש"ח) לחלופה ג' (חיסכון של 10.4 מיליון ש"ח) ופער של כ-1.1 מיליון ש"ח בין חלופה ג' (חיסכון של 10.4 מיליון ש"ח) לחלופה ב' (חיסכון של 9.3 מיליון ש"ח).

11 בעניין זה ראו את הפרק על "ניתוח יעילות ביצועי החברות הממשלתיות בתחום התיירות בניהול פרויקטים על ידי משרד מבקר המדינה".

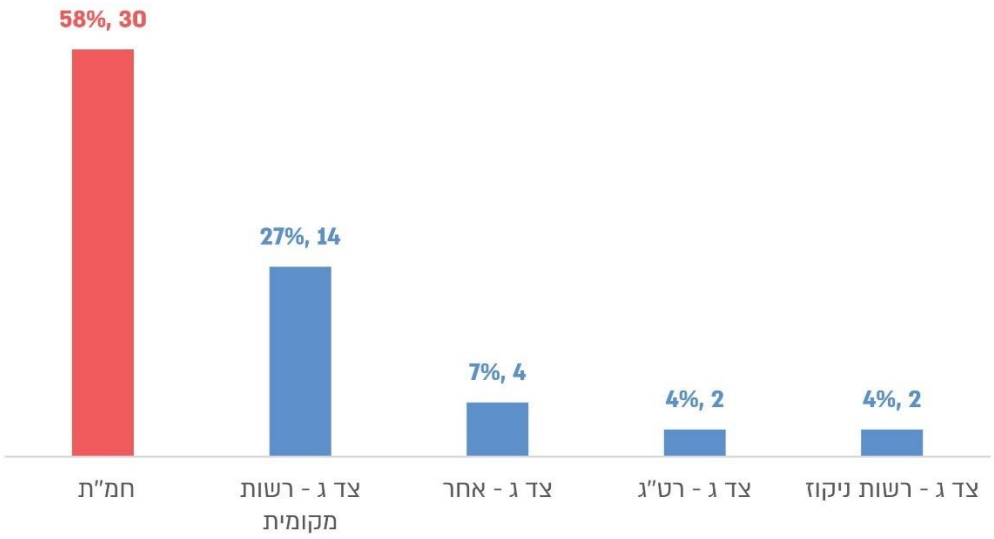
## ניהול פרויקטים תיירותיים באמצעות חברות מהמגזר הפרטי או גורמים אחרים

חוק החברות הממשלתיות מסדיר אפשרות לפירוק של חברה ממשלתית, בין היתר אם אפשר לבצע את פעילותה באמצעות חברות אחרות שאינן ממשלתיות. בחוק החברות הממשלתיות נקבע בין היתר כי הממשלה רשאית להביא לפירוק מרצון של חברה ממשלתית, אם ראתה בין היתר שהשגת מטרות החברה אינה אפשרית בחיסכון וביעילות, או מן הרצוי שמטרות החברה יבוצעו על ידי גוף שאינו חברה ממשלתית. סברה הרשות שיש להביא לפירוק של חברה ממשלתית או למכירת מניות שהמדינה מחזיקה בה ולא הציע זאת שר לממשלה, תחווה הרשות את דעתה בתזכיר מנומק לשר האוצר ולממשלה.

מנהל רשות החברות הממשלתיות ציין בדוח השנתי של הרשות מיולי 2024 כי עמדת הרשות בנוגע לחברות ממשלתיות היא שהן נדרשות לפעול בשווקים שבהם קיימים כשלי שוק ועולה הצורך במעורבות ממשלתית[12].

משרד מבקר המדינה בדק את זהות הגורם שניהל בפועל את הפרויקטים לפיתוח של תשתיות לתיירות שמשרדי ממשלה וגופים ציבוריים העבירו לניהולה של חמ"ת, ושהסתיימו בתקופה ינואר 2022 עד אפריל 2025. תוצאות הבדיקה מוצגות בתרשים שלהלן:

תרשים 2: **התפלגות הפרויקטים שמשרדים ממשלתיים וגופים ציבוריים נוספים העבירו לניהולה של חמ"ת, לפי הגורם שניהל אותם בפועל, פרויקטים שהסתיימו בתקופה ינואר 2022 - אפריל 2025 (במספרים ובאחוזים)**




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

כפי שעולה מהתרשים, מתוך 52 פרויקטים של חמ"ת שהסתיימו בתקופה ינואר 2022 - אפריל 2025, 30 פרויקטים (58%) נוהלו על ידי חמ"ת, ואילו ב-22 פרויקטים (42%) העבירה חמ"ת את מלוא סמכויות הניהול בהם או את מקצתן לגורמים אחרים: 14 פרויקטים (27%) לניהול רשויות מקומיות; 2 פרויקטים (4%) לניהול רשות הטבע והגנים (רט"ג); 2 פרויקטים (4%) לניהול רשות ניקוז; ו-4 פרויקטים (7%) לניהול גורמים נוספים (3 עמותות וחברה פרטית).

חמ"ת בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2026 ביקשה להבהיר כי פרויקטים מסוימים מבוצעים באמצעות צד שלישי, ולאחר שמזמין העבודה - משרד התיירות בדרך כלל - החליט כי ראוי יותר שפרויקט מסוים יבוצע על ידי צד שלישי, בשל אופיו או בשל סיבות אחרות. גם אם הביצוע לא נעשה על ידי החברה, החברה ממשיכה למלא תפקיד פיקוחי ובקרתי, באמצעות גורמים מקצועיים, מעקב שוטף, ישיבות סטטוס, ביקורים בשטח ותיעוד מסודר במערכותיה.

[12] דין וחשבון על החברות הממשלתיות שנת 2024.

משרד מבקר המדינה בדק גם אם משרדי ממשלה שונים, שפעילותם כרוכה בהקמת תשתיות, מתקשרים לצורך ביצוע פרויקטים עם גופים שאינם חברות ממשלתיות (כדוגמת, רשויות מקומיות, חברות כלכליות של רשויות מקומיות וחברות מהמגזר הפרטי) לשם תכנון, ניהול ופיקוח על הקמת התשתיות, ומצא כי:

1. משרד הכלכלה והתעשייה מקים תשתיות לאזורי תעשייה באמצעות חברות מהשוק הפרטי האחראיות לתכנון ולניהול של הקמת התשתיות באזורי התעשייה (להלן - חברות מנהלות) או באמצעות רשות מקומית או חברה כלכלית מטעמה. כמו כן משרד הכלכלה והתעשייה מעסיק חברות פיקוח וחברות בקרה לצורך פיקוח ובקרה על החברות המנהלות[13].

2. משרד הבינוי והשיכון מקים פרויקטים תשתיתיים של פיתוח אתרים למגורים באמצעות חברות מנהלות מהשוק הפרטי. לפי נוהל "חברה מנהלת" של משרד הבינוי השיכון[14], חברה מנהלת היא חברה שנבחרה במכרז למתן שירותי ניהול, עבודות תכנון ופיתוח וסיוע בשיווק. עבודות הפיתוח כוללות ביצוע עבודות פיתוח של התשתיות הציבוריות בשטחים הציבוריים של האתר שאותו החברה מנהלת. לביצוע עבודות הפיתוח החברה תעסיק קבלנים. בשנת 2024 משרד הבינוי והשיכון פרסם מכרז למתן שירותי ניהול ובקרה בתחום ההנדסה בפריסה ארצית עבור המשרד. השירותים כוללים בין היתר מעקב אחר לוחות זמנים ויעדי תקציב, בדיקת חשבונות, חוות דעת מקצועיות, קיום פגישות מקצועיות, בדיקות וסיורים באתרים השונים שבהם פועלים גופי הניהול.

3. משרד הביטחון פעל לביצוע עבודות הריסה ופיתוח באילת באופן ישיר בניהול אגף ההנדסה והבינוי במשרד ללא חברה מנהלת, ופרסם ביולי 2025 קול קורא לאיתור קבלנים רשומים לביצוע עבודות הריסה ובנייה. העבודות כוללות הריסה ופינוי של מבנים ותשתיות, הקמת מבנים, הקמת תשתיות ופיתוח.

בפברואר 2026, במענה לפניית משרד מבקר המדינה, מסר משרד התיירות כי אין ברשותו מסמכים המעידים על בדיקת חלופות אחרות למיזוג, כמו ניהול הפרויקטים בידי חברות מהמגזר הפרטי. במענה של המשרד צוין כי "הרציונל לכך שלא נבדקה חלופה לניהול הפרויקטים במגזר הפרטי [הוא]: משרד התיירות פועל בראייה מרחבית אזורית וארוכת טווח. הפרויקטים הם ציבוריים, דורשים גמישות תכנונית, נפרסים על פני שנים ומשלבים מקורות מימון שונים. גוף פרטי פועל מטבעו משיקולי רווח, לפי חוזים תחומים בזמן ובהיקף, מתקשה לנהל רצף פרויקטים בין אזורים שונים ואינו מתאים לניהול 'סל פרויקטים' משתנה בהתאם למדיניות הממשלה. לעומת זאת, חברה ממשלתית מאפשרת רציפות, גמישות ויישום מדיניות ולא רק ביצוע נקודתי. מעבר לכך, הפרויקטים התיירותיים מחייבים עבודה שוטפת מול רשויות מקומיות ובפרט חלשות וגופים שונים כגון רט"ג, רשות העתיקות, גופי ניקוז, ועדות תכנון ועוד. חברה ממשלתית משמשת זרוע ביצוע אינטגרטיבית בעלת לגיטימציה, ניסיון ומעמד מול כלל הגורמים הציבוריים בעוד גוף פרטי עשוי להשאיר את האחריות הרגולטורית בידי המשרד, מה גם שאין לו את הניסיון והמעמד מול הגופים הציבוריים השונים. נקודה נוספת היא אובדן הידע והמומחיות אשר נצברו בחברות הביצוע הממשלתיות לאורך השנים".

**מהביקורת עלה כי בשנים 2022 - 2025 לא ניהלה חמ"ת (שהיא החברה הממשלתית הגדולה ביותר בתחום זה) חלק ניכר מהפרויקטים (כ-42%, שהם 22 פרויקטים) שהועברו לניהולה בשנים אלה, אלא התקשרה עם גורמים אחרים שאינם חברות ממשלתיות כדי שינהלו את הפרויקטים במלואם או בחלקם בפיקוחה. עוד עלה בביקורת כי משרדי ממשלה שונים שפעילותם כרוכה בהקמת תשתיות, מתקשרים עם גופים שאינם חברות ממשלתיות (כדוגמת,**

---

13 כך לדוגמה בנוהל משרד הכלכלה והתעשייה "פיתוח אזורי תעשייה באזורי פיתוח א'" מנובמבר 2021 הוגדר "גורם מבצע": גוף שמינהל אזורי תעשייה (אז"ת) התקשר עימו לצורך ניהול ופיתוח של תשתיות באזורי תעשייה ("חברה מנהלת") או רשות מקומית או חברה כלכלית מטעמו, המבצע עבודות פיתוח על פי נוהל ייעודי לביצוע עבודות פיתוח על ידי רשויות מקומיות. "חברה מפקחת" הוגדרה בנוהל כגוף שמינהל אז"ת התקשר עימו לשם ביצוע של פיקוח הנדסי על עבודות הפיתוח המתבצעות על ידי הגורם המבצע. "חברת בקרה" הוגדרה בנוהל כגוף שמינהל אז"ת התקשר עימו לשם קבלת שירותי בקרה וייעוץ הנדסי וכלכלי.

14 בתוקף מיום 16.7.18.

**רשויות מקומיות, חברות כלכליות של רשויות מקומיות וחברות מהמגזר הפרטי) לשם תכנון וניהול של הקמת התשתיות ופיקוח עליהן. למרות זאת הצוות הבין-משרדי בראשות רשות החברות הממשלתיות ובשיתוף משרד התיירות לא ביצע בחינה כלכלית של יעילות ומועילות של חלופות לניהול של הקמת פרויקטים בתחום התיירות במקום מיזוג, כמו התקשרות ישירה של משרד התיירות עם חברות מהמגזר הפרטי לניהול פרויקטים או ניהול הפרויקטים על ידי גורמים אחרים.**

**ממצאים אלה מעלים את הצורך בבחינת סיבות השורש לקיומם. מומלץ לרשות החברות הממשלתיות ולמשרד התיירות להשלים את עבודת המטה שביצעו לבחינת חלופות של מיזוג חברות התיירות הממשלתית, לבחון את ביצועי החברות, בין היתר מבחינת יעילות ומועילות של ניהול הפרויקטים על ידן. מומלץ כי הבדיקה תכלול ניתוח עלות תועלת של החלופות השונות, ובצד התועלות יש לבחון את יעילותה של הקמת הפרויקטים, לרבות עמידה בלוחות זמנים, בתקציב ובאיכות העבודה של חברות הממשלתיות בתחום התיירות, האחת לעומת האחרת ולעומת גופים שאינם חברות ממשלתיות. לצד העלויות יש לבחון את העלויות המשולמות לחברות הממשלתיות לעומת העלויות הצפויות בחלופות האחרות.**

משרד התיירות בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2026 כתב כי הוא סבור שקיימים יתרונות מהותיים להפעלת חברות ממשלתיות בתחום התיירות. לדבריו פרויקטים תיירותיים ציבוריים מנוהלים בראייה אזורית וארוכת טווח ו"לחברות הממשלתיות ניסיון מקצועי, מומחיות מצטברת ומעמד מוכר מול הגופים הציבוריים השונים; מעבר למודל פרטי עלול להביא לאובדן ידע מקצועי ומומחיות שנצברו לאורך שנים. עם זאת, המשרד ימשיך לבחון, יחד עם רשות החברות הממשלתיות, את כלל החלופות והצעדים הנדרשים לשיפור היעילות והאפקטיביות של ניהול הפרויקטים".

רשות החברות הממשלתיות בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2026 כתבה שהיא סבורה שהחלופה שנבחרה "מספקת מענה מיטבי לצורכי כלל בעלי העניין. עם זאת, בכוונת הרשות לבחון את ביצועי החברות ביחס לכלל החברות הממשלתיות, בהתאם למדיניותה הכללית לצמצום מספר החברות הממשלתיות ולהתייעלות פעילותן. בהתאם לכך, תבוצע מעת לעת בחינה מקיפה של הצורך בקיומה של כל חברה ממשלתית, לרבות בחינת האפשרות להמשך קיומה כחברה ממשלתית או לחלופין מיזוג פעילותה עם חברות ממשלתיות בעלות מטרות דומות".

**בדוחות ביקורת קודמים עלו פערים בתחזוקה של פרויקטים של תשתיות תיירות ציבוריות[15]. על כן חשוב שמשרד התיירות יבחן ויציע מודל מתאים לטיפול בפערים אלה בראי עבודת המטה.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2026 ציין משרד התיירות כי הוא מבצע בקרה שוטפת על תחזוקת אתרי התיירות, וכי הוא "ימשיך לבחון מנגנונים נוספים לחיזוק עמידת הרשויות המקומיות בהתחייבויות התחזוקה, לרבות מודלים חוזיים משופרים".

**עוד מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות ומשרד התיירות יעדכנו את השר הממונה על הרשות ואת שר התיירות על אודות תוצרי הבדיקה המשלימה, ואם בעקבותיה יש שינוי בהמלצתם, וככל הנדרש יבחנו השרים את הצורך בתיקון החלטת הממשלה מינואר 2026.**

---

15 מבקר המדינה, **דוח שנתי 73ג** (2023), תחזוקה וניקיון של אתרי תיירות בישראל, עמ' 1177 - 1279; מבקר המדינה, **דוח שנתי 66ג** (2016), הפיתוח והתחזוקה של אתר מופע המים בכינרת - משרד התיירות, עמ' 1375 - 1403; מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2022** (2022), ניהול התיירות ברשויות המקומיות, עמ' 575 - 727; מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - פיתוח ולחזוק מעמדה של ירושלים - חלק שני** (2019), ניהול אזורי תיירות בירושלים ותחזוקתם - דוח מעקב מורחב, עמ' 147 - 215. ראו גם להלן בדוח זה בפרק "ביקורת מעקב על תחזוקה וניקיון של אתרי תיירות".

# היעילות של החברות הממשלתיות בתחום התיירות בניהול פרויקטים והבקרה עליהן

קיימת חשיבות לפיקוח ולבקרה של משרד התיירות, הגוף המאסדר בענף התיירות, ורשות החברות הממשלתיות, הגוף המאסדר של החברות הממשלתיות, על יעילות החברות הממשלתיות חמ״ת, חל״י וחל״פ עכו בהקמת פרויקטים בתחום התיירות, וכן קיימת חשיבות לפיקוח של הנהלות החברות והדירקטוריונים שלהן על יעילות החברות. משרד התיירות הוא מקור המימון המרכזי לפעילותן של החברות, ורשות החברות הממשלתיות אחראית לפקח על ביצועי החברות הממשלתיות בהתאם לסמכויות שניתנו לה בחוק החברות הממשלתיות. כדי לאפשר למשרד התיירות ולרשות החברות הממשלתיות לבחון באופן אפקטיבי את יעילות החברות הממשלתיות בניהול פרויקטים בתחום התיירות ולקבל תמונה כוללת (תמונת מקרו) על הביצועים שלהן, קיימת חשיבות לקיומו של מאגר נתונים מהימן ונגיש המציג בכל עת תמונה כוללת של ביצועי החברות, שעל בסיסו יהיה אפשר לנתח מדדי יעילות שונים שייקבעו לביצועי החברות.

משרד מבקר המדינה בחן את תמונת המקרו שיש בידי משרד התיירות ורשות החברות הממשלתיות ואת מאגרי המידע שלהם ואת מידת היכולת שלהם לספק תמונה כוללת על הביצועים של החברות חמ״ת, חל״י וחל״פ עכו. כמו כן בחן משרד מבקר המדינה את תמונת המקרו שיש בידי הנהלת החברות ואת מאגרי המידע שלהן ואת מידת היכולת שלהן לספק תמונה כוללת על הביצועים שלהן. משרד מבקר המדינה גם בדק בעצמו את היעילות של החברות האמורות בכמה מדדי יעילות.

## <u>בקרת משרד התיירות על היעילות של החברות</u>

### מידע במאגרי המידע של משרד התיירות על ביצועי החברות הממשלתיות בתחום התיירות בניהול פרויקטים

בביקורת של משרד מבקר המדינה על פיתוח תשתיות ציבוריות לתיירות שפורסמה בשנת 2015 (להלן - דוח מבקר המדינה מ-2015)[16] נמצא בין היתר שבמשרד התיירות אין מידע מרוכז ונגיש לגבי אופן ניהולם של כל הפרויקטים שהוחלט לפתחם, ובכלל זה ההגדלות התקציביות שנעשו בכל פרויקט, וכי המשרד אינו ערוך לספק נתונים אלה. מבקר המדינה התריע בדוח האמור כי היעדר מידע כאמור מונע עמידה בעקרון השקיפות ופוגם ביכולתו של משרד התיירות לבצע בקרה ומעקב בנושא ולקבל החלטות מיטביות לגבי ניהול הפרויקטים.

בדוח מ-2015 שולבה תשובת משרד התיירות למשרד מבקר המדינה ממאי 2014, ולפיה הצוות המקצועי של אגף הפיתוח במשרד דרש כמה פעמים בעבר הקמה של מערכת מחשוב לניהול הפרויקטים. משרד התיירות אישר כי היעדר מערכת לניהול פרויקטים המקושרת לחברות הממשלתיות המבצעות את הפרויקטים ולמערכת מרכב״ה[17], ״אכן מהווה חסם שכן העברת כל מידע בנושא התשתיות מצריך עבודה מורכבת האורכת זמן רב״. משרד מבקר המדינה המליץ למשרד התיירות ״להקים בהקדם מערכת מחשוב לניהול פרויקטים שתרכז מידע מדויק וזמין לגבי ניהול כל פרויקט ואופן הוצאתו לפועל, מתחילתו ועד סופו. במערכת זו יש להזין את הנתונים על אישור כל פרויקט בצת״פ, ההגדלות התקציביות שנעשו לגביו, היקפן ומידת ניצולן וכן כל ההחלטות והפעולות האחרות שהתקבלו או נעשו בעניינו״.

**במאי 2025 העביר משרד התיירות למשרד מבקר המדינה קובץ נתונים לגבי פרויקטים התיירותיים שהמשרד תקצב בשנים 2013 - 2024 בסכום כולל של כ-4.3 מיליארד ש״ח. הקובץ כלל פרטים, כגון תאריך הדיון שבו הוחלט לתקצב את הפרויקט, שם הפרויקט, סטטוס ביצוע, הגורם המבצע והתקציב שאושר. בביקורת עלה כי בקובץ חסרים פרטים חשובים, כמו ביצוע התקציב, לוח זמנים מעודכן של כל פרויקט לעומת לוח זמנים מתוכנן ואיכות הביצוע של**

---

16 מבקר המדינה, **דוח שנתי 65ג** (2015), ״פיתוח תשתיות ציבוריות לתיירות״, עמ׳ 1248, 1277 - 1280.

17 מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה.

**הפרויקט. זאת ועוד, עלה כי נתוני סטטוס הביצוע בקובץ של משרד התיירות אינם מעודכנים: 13 פרויקטים שהסתיימו על פי דיווחי החברות למשרד מבקר המדינה (8 בניהול חמ"ת ו-5 בניהול חל"פ עכו), הוגדרו בקובץ של משרד התיירות בסטטוסים שונים של התארגנות או בתכנון או בביצוע או לקראת סיום.**

**עוד עלה בביקורת כי בחלוף עשר שנים ממצאי דוח מבקר המדינה משנת 2015, שהצביע על פער בנושא, גם במועד סיום הביקורת הנוכחית למשרד התיירות אין מידע מרוכז, מעודכן ונגיש על סטטוס כל הפרויקטים שהוא מקים באמצעות החברות הממשלתיות בתחום התיירות ומשתתף במימון הקמתם.**

**משמעות הדבר כי זה עשר שנים משרד התיירות מעביר בכל שנה לניהולן של חברות ממשלתיות מאות מיליוני ש"ח בלי שיש בידו תמונת מצב כוללת (תמונת מקרו) שתאפשר לו להעריך את יעילותן של החברות על פי מדדים אובייקטיביים, כגון עמידה בלוחות זמנים, עמידה בתקציב ואיכות ביצוע הפרויקטים, ותסייע לו לקבל החלטות מיטיבות בדבר העברת הפרויקטים השונים לניהולן.**

ביולי 2025 כתב משרד התיירות למשרד מבקר המדינה כי "בימים אלה אנו מצויים בשלבי אפיון סופיים של מערכת מידע - מערכת זו צפויה לקלוט את כל המידע הרלוונטי לפרויקט לרבות גאנטים".

**מוצע כי משרד התיירות ישלים הקמה של מערכת שתכלול מידע מרוכז, מעודכן ונגיש על כל הפרויקטים שהוא מקים באמצעות החברות הממשלתיות בתחום התיירות ומשתתף במימונם.**

משרד התיירות בתשובתו ממאי 2026 למשרד מבקר המדינה ציין כי הוא "מכיר בחשיבותה של מערכת מידע רוחבית לניהול פרויקטים, ורואה בכך צורך מקצועי חיוני. בהתאם לכך פעל המשרד לאורך השנים לקידום הנושא, ובשנתיים האחרונות הושלם הליך מכרזי וכיום מצויה מערכת המידע בשלבי פיתוח מתקדמים".

## קביעת יעדים למדדי ביצוע לחברות הממשלתיות בתחום התיירות בניהול פרויקטים

במסמך "מדיניות בעלים, יוני 2020" ציינה רשות החברות הממשלתיות כי אפשר לקדם את החברות הממשלתיות בתחום התיירות ולפתחן, בין היתר על ידי יצירת מדידה אפקטיבית של ביצועי החברות. הרשות סברה כי "יש לבסס יכולת מדידה ומעקב אחר ביצועי החברות במגוון תחומים. כיום אין בנמצא מנגנון הזמנות עבודה מטעם משרד התיירות אל מול החברות הממשלתיות המייצר תמריץ לעמידה ביעדים (כגון: לוחות זמנים ותקציב)".

בפברואר 2025, במענה לפניית משרד מבקר המדינה, כתב משרד התיירות כי "השנה הגדרנו לחברות הביצוע מדדי הצלחה שהינם מס' הפרויקטים שיסתיימו בשנה וכן מס' הפרויקטים שיעברו משלב תכנון לשלב ביצוע".

באותו חודש הבהיר משרד התיירות בתשובה למשרד מבקר המדינה כי לא נקבעו יעדים כתובים לחברות הממשלתיות בתחום התיירות, אולם המשרד מצוי בקשר שוטף עם החברות לגבי התקדמות הפרויקטים, שהיא מבחינתו מדד להצלחה. החברות מדווחות למשרד על הביצוע באמצעות "פגישות סטטוס, תכניות עבודה וקשר שוטף יומיומי". עוד הוסיף המשרד כי הוא מבקש מהחברות צפי לפרויקטים הצפויים להסתיים מדי שנה ותחזיות מזומנים שיש בהן להעיד על צפי לביצוע הפרויקטים.

**נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת, ספטמבר 2025, משרד התיירות לא גיבש מנגנון אפקטיבי ומבוסס לבחינת הביצועים של החברות הממשלתיות בתחום התיירות בניהול פרויקטים. במהלך הביקורת הגדיר משרד התיירות שני מדדי הצלחה לחברות הממשלתיות בתחום התיירות - מספר הפרויקטים שיסתיימו בשנה ומספר הפרויקטים שיעברו משלב תכנון לשלב ביצוע - אולם**

**המשרד לא קבע את היעדים הרלוונטיים למדדים, כמו מספר הפרויקטים המזערי שעל כל חברה לסיים בפרק זמן מוגדר, שיאפשרו לעקוב אחר הצלחת החברות לעמוד בהם.**

**מוצע כי משרד התיירות יקבע לחברות הממשלתיות בתחום התיירות יעדים מדידים (ארוכי טווח ושנתיים), ויעקוב אחר השגתם ואחר הסיבות לאי-הצלחה בעמידה בהם אם לא יושגו. עוד מומלץ כי משרד התיירות יקבע יעדים מדידים לעמידה בלוחות זמנים, בתקציב הפרויקטים ובאיכות הביצוע שלהם.**

## בקרה של רשות החברות הממשלתיות על היעילות של החברות

חוק רשות החברות הממשלתיות קובע, כאמור, שהרשות תעקוב ברציפות אחרי הפעילות של כל אחת מן החברות הממשלתיות, אחר הגשמת מטרותיה, אחר מהלך עסקיה ואחר מצבה הכספי. תפקיד נוסף של הרשות הוא לייעץ לחברות ממשלתיות בניהול עסקיהן ולסייע להן.

במסמך מיוני 2020 ששלח מנהל רשות החברות הממשלתיות אז לשר התיירות אז בנושא "מדיניות בעלים חברות התיירות הממשלתיות, יוני 2020", ציין מנהל הרשות כי אפשר לקדם את חברות הביצוע הממשלתיות (חמ"ת, חל"י, חל"פ עכו) ולפתחן בין היתר על ידי "יצירת מדידה אפקטיבית של ביצועי החברות וניצול מיטבי של יכולות הביצוע ומקסום היקפי הביצוע".

בנובמבר 2021 פרסמה הרשות חוזר "יעדים פיננסיים" (להלן - חוזר יעדים פיננסיים). תפיסת הרשות, כפי שבאה לביטוי בחוזר, היא כי הגדרה של יעדים פיננסיים ומדידה שלהם באופן קבוע ייצרו יתרונות רבים, הן עבור החברות הממשלתיות והן עבור הרשות, ובכלל זה יצירת כלי לקבלת החלטות על ידי דירקטוריון החברה ועל ידי הרשות. הרשות גיבשה סט מדדים ויעדים בהתאמה לארבעה סגמנטים של חברות ממשלתיות - חברות זרוע ביצוע הכוללות גם חברות שרק מנהלות פרויקטים ללא השתתפות בביצוע, כדוגמת חברות הממשלתיות בתחום התיירות, חברות תשתית, חברות שירותים וחברות תחרותיות. לחברות זרוע ביצוע, שהן חברות ממשלתיות המתוקצבות באופן מלא על ידי המדינה, נקבעו ארבעה מדדי יעילות בנספח א' לחוזר הרשות המופיעים בלוח 3 להלן.

לוח 3 : **מדדי יעילות שקבעה רשות החברות הממשלתיות לחברות זרוע ביצוע**

| מדדי יעילות | יעד | מטרת המדד ואופן הגדרתו | נוסחה |
|---|---|---|---|
| עמידה בתוכנית עבודה | >95% | מדד לביצוע תוכנית ההשקעות שהוגדרו לחברות על ידי הגורם המזמין. מבטא את שיעור אבני הדרך שהושלמו מתוך אלה שנקבעו בתוכנית העבודה. | $100 \cdot \frac{\text{סך היעדים שהושלמו}}{\text{סך היעדים שנקבעו}}$ |
| עמידה בתקציב פרויקטים | >95% | מדד לעמידה בתקציב שהוגדר על ידי החברה בתחילת הפרויקט. מבטא את יכולת החברה לאמוד נכונה את התקציב בעת יציאה למכרז. | $100 \cdot \left(1 - \frac{\text{החריגה מתקציב}}{\text{סך התקציב}}\right)$ |
| דיוק תזרימים | >95% | מדד הפער בין תחזית התזרים שבוצעה בתחילת שנה קלנדרית לתזרים בפועל במהלך השנה. משקף את ביצועיה התזרימיים של החברה ביחס לצפי. | ביצוע המזומן בפועל לבין הצפי התזרימי המשוקלל - 40% פברואר, 20% יוני ו-20% נובמבר. |
| הוצאות הנהלה וכלליות מתוך סך ההוצאות | <4% | בחינה של יעילות המעטפת הניהולית של חברות מתוקצבות ביחס לסך ההוצאות בפעילותן. מבטאת את משקל הוצאות ההנהלה והכלליות ביחס להוצאות החברה. | $\frac{\text{הוצאות הנהלה וכלליות}}{\text{סך הוצאות}}$ |

על פי חוזר יעדים פיננסיים, רח' 1-5-2021 מנובמבר 2021, נספח א, וטיוטת מסמך של חברה פרטית שהוגש לרשות החברות הממשלתיות בספטמבר 2019 (עבור הנוסחה שלא נכללה בחוזר), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 3 עולה כי לגבי חברות זרוע ביצוע ממשלתיות נקבעו ארבעה מדדי יעילות : עמידה בתוכנית עבודה, עמידה בתקציב פרויקטים, דיוק תזרימים ושיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך ההוצאות. עוד נקבע כי עבור כל מדד נקבע יעד כמותי (לשלושה מדדי יעילות של עמידה בתוכניות עבודה, עמידה בתקציב פרויקטים, דיוק תזרימים נקבע יעד הגבוה מ-95%, וכי יחס הוצאות הנהלה וכלליות מתוך סך הוצאות החברה לא יעלה על 4%).

אף שחוזר יעדים פיננסיים חל על חברות ממשלתיות הנכללות במודל תמרוץ עובדים בכירים, צוין בחוזר כי קביעת יעדים ארוכי טווח ראוי שתיעשה בחברות ממשלתיות נוספות, והן יסייעו לדירקטוריון ולהנהלת החברה בהתוויית הפעילות, בקבלת החלטות ובפיקוח. החוזר אומנם לא מציין כי ראוי שייקבעו אותם יעדים פיננסים מאתגרים כפי שנקבעו בו, אך ניתן ללמוד על כך מהאמור בחוזר לפיו יעדים אלה בכל סגמנט נקבעו על בסיס תוצאות עסקיות רצויות של החברות במצב יציב וזאת בהתאם למתודולוגיות ונתוני שוק מקובלים.

במענה לבקשת משרד מבקר המדינה מרשות החברות הממשלתיות מיוני 2025 בנוגע לדרך המדידה האפקטיבית של ביצועי החברות הממשלתיות חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו על ידי רשות החברות הממשלתיות, אגב מכתב מנהל הרשות מיוני 2020, ציינה הרשות באוגוסט 2025 כי היא שואפת לכך שהחברות יעמדו ביעדים שנקבעו להן בתחילת שנה על ידי דירקטוריון החברה במסגרת יעדי החברה. היא גם עומדת על כך, בהתאם לחוזרים ומדיניות בנושא, שדירקטוריון החברה יבצע פיקוח ובקרה על עבודת החברה הממשלתית. כמו כן הרשות עוקבת אחר קיום הוראות ממשל תאגידי בחברה הממשלתית, ובכלל זה נאותות הדיווחים הכספיים, עבודת רואה החשבון, מדיניות שכר, לרבות זה של פקידים בכירים. עוד ציינה הרשות בתשובתה כי עמדת הרשות היא שיש לייצר לחברות הפועלות בתחום התיירות, שהן זרוע ביצוע של הממשלה, ודאות ארוכת טווח לעמידה באתגרים וביעדים שלהן במסגרת תוכנית סדורה של המשרד המקצועי. מצב הדברים הנוכחי אינו כך ומצריך את החברה הממשלתית להיות תלויה באופן הדוק במשרד לאישורים חוזרים ונשנים, ובכלל זה לאישורים ספציפיים של תקציבים, לרבות תקציב מינהלה, מה שמקשה על פעילות החברות.

**הועלה כי אף שחוק החברות הממשלתיות קובע שרשות החברות הממשלתיות תעקוב ברציפות אחרי הפעילות של כל אחת מן החברות הממשלתיות, אחר הגשמת מטרותיה, אחר מהלך עסקיה ואחר מצבה הכספי[18], ואף שלפי חוזר יעדים פיננסיים מנובמבר 2021, קביעת יעדים ארוכי טווח תסייע לדירקטוריון ולהנהלת החברות בהתוויית הפעילות, בקבלת החלטות ובפיקוח, נכון למועד סיום הביקורת, ספטמבר 2025, לרשות אין תמונת מצב כוללת (תמונת מקרו) על עמידת החברות הממשלתיות בתחום התיירות ביעדים כמו עמידה בלוחות זמנים, עמידה בתקציב ובאיכות הביצוע.**

**עוד עלה כי בתשובת רשות החברות הממשלתיות מאוגוסט 2025 הרשות נסמכת על בקרה של דירקטוריון החברות ועוקבת אחר קיום ממשל תאגידי. אולם כפי שיוצג בהמשך, עלו ממצאים גם על אפקטיביות הממשל התאגידי בחברות, הפוגע ביכולת לבצע בקרה של הדירקטוריון באמצעות מדדי ביצוע.**

רשות החברות הממשלתית בתשובתה ממאי 2026 למשרד מבקר המדינה כתבה כי בפברואר 2026 אישר לראשונה דירקטוריון חמ"ת יעדים ביצועים ופיננסיים לחברה לשנת 2026. עוד ציינה הרשות כי היא פועלת ליישום החלטת הממשלה למיזוג החברות, "מהלך שצפוי להתמודד עם בעיית היסוד הנובעת מהיקף פעילותן המצומצם של החברות כזרוע ביצוע, ולאפשר שיפור במכלול מאפייני החברה הממוזגת, לרבות יכולות ניהול, בקרה וביצוע".

**על רשות החברות הממשלתיות לעקוב ברציפות אחרי הפעילות של כל אחת מן החברות הממשלתיות, כמתחייב על פי חוק החברות הממשלתיות, ולוודא כי החברות יגבשו יעדים ארוכי טווח ויגבשו מתודולוגיה אפקטיבית לביצועי החברות באופן שלרשות החברות הממשלתיות תהיה תמונה כוללת (תמונת מקרו) על ביצועי החברות חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו, לרבות עמידה בלוח זמנים, עמידה בתקציב ובאיכות ביצוע הפרויקטים.**

### עדכון חוזר יעדים פיננסיים מנובמבר 2021

בחוזר יעדים פיננסיים נקבע כי חברה תבחן את המדדים הרלוונטיים אליה בהתאם לסגמנט שאליו היא משתייכת, ואת היעדים ארוכי הטווח שנקבעו עבור כל מדד כמפורט בנספח א' בחוזר. מדדי

[18] סעיף 54(5) לחוק החברות הממשלתיות.

היעילות עבור חברות זרוע ביצוע שהופיעו בנספח א׳ מופיעים כאמור בלוח 3 לעיל. בנספח ב׳ לחוזר הופיע אופן חישוב המדדים הפיננסיים המשמשים בסגמנטים של חברות תשתית, חברות שירותים וחברות תחרותיות; אופן חישוב של מדד העלות ליחידת תפוקה (נספח ב׳1) ומתודולוגיה לקביעת גידול שנתי בהכנסות (נספח ב׳2). נספח ב לא כלל את אופן החישוב של מדדי היעילות בסגמנט של חברות זרוע ביצוע, ובפרט ההסבר לאופן החישוב של עמידה בתוכנית עבודה, עמידה בתקציב פרויקטים ודיוק תזרימים.

ביולי ובאוגוסט 2025 השיבה רשות החברות הממשלתיות למשרד מבקר המדינה כי עבור השנים 2021 - 2024, מבין החברות הממשלתיות בתחום התיירות רק חל״י ביקשה להשתתף במודל התמרוץ, והרשות אישרה את בקשתה רק עבור שנת 2021[19].

בספטמבר 2025, לבקשת משרד מבקר המדינה לקבלת הבהרות על אופן חישוב מדדי היעילות בסגמנט של חברות ביצוע, ציינה הרשות לפני משרד מבקר המדינה כי היא בוחנת בכל שנה את תוכנית העבודה ואת התקציב המוגשים לה בתחילת השנה ובסופה, ובוחנת את העמידה ביעדים לפרויקטים חשובים הנבחרים לדיווח על ידי החברות ואת אבני הדרך לפי רבעונים. הרשות יכולה להוסיף עוד פרויקטים למודל. בחינת העמידה ביעדים מתבססת על הצהרת החברה ועל האישור בדירקטוריון שהאבן בוצעה.

**בחוזר יעדים פיננסיים של רשות החברות הממשלתיות מנובמבר 2021 נקבע כי חברה ממשלתית תבחן את מדדי היעילות הרלוונטיים אליה בהתאם לסגמנט שאליו היא משתייכת, ואת היעדים ארוכי הטווח שנקבעו עבור כל מדד בנספח א׳ בחוזר. בנספח ב׳ לחוזר נקבע אופן חישוב המדדים. עלה כי נספח ב׳ לא כלל את אופן החישוב של מדדי היעילות בסגמנט של חברות זרוע ביצוע, ובפרט הסבר לאופן החישוב של עמידה בתוכנית עבודה, עמידה בתקציב פרויקטים ודיוק תזרימי.**

**משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות החברות הממשלתיות לעדכן את חוזר יעדים פיננסיים מנובמבר 2021, כך שיכלול את אופן החישוב של מדדי היעילות בסגמנט של חברות זרוע ביצוע, ובכלל זה את ההסבר לאופן החישוב של עמידה בתוכנית העבודה, עמידה בתקציב פרויקטים ודיוק תזרימים (הנוסחאות מלוח 3), כך שאופן החישוב של מדדי היעילות יונגש להנהלות והדירקטוריונים של החברות וכדי לטייב את הבקרה על העמידה ביעדים.**

## <u>בקרה של שלוש החברות הממשלתיות - חמ״ת, חל״י וחל״פ עכו - על יעילותן</u>

כדי לאפשר להנהלת החברות הממשלתיות חמ״ת, חל״י וחל״פ עכו ולדירקטוריונים שלהם לבחון באופן אפקטיבי את יעילות החברות בניהול פרויקטים בתחום התיירות ולקבל תמונה כוללת (תמונת מקרו) על הביצועים שלהן, קיימת חשיבות לקיומו של מאגר נתונים מהימן המציג בכל עת ״תמונת מצב מקרו״ על ביצועי החברות, שעל בסיסו יהיה אפשר לנתח מדדי יעילות שונים לביצועי החברות. בסיס נתונים כזה הוא תנאי הכרחי להבטחת עקרונות היעילות והחיסכון המצופים מניהול כספי ציבור ומשאבי מדינה. הנהלות החברות גם חייבות לקבוע יעדים ארוכי טווח לשיפור הביצועים התפעוליים כחלק מתכנון אסטרטגי סדור.

### מידע על יעילות ביצועי החברות במאגרי המידע שלהן

תמונת מצב כוללת על ביצועי כל אחת מהחברות הממשלתיות (תמונת מקרו) חשובה למקבלי ההחלטות בחברות הממשלתיות כדי לזהות נקודות תורפה ונקודות חוזק, לזהות את הסיבות להן ולפעול לשיפור נקודות התורפה ולשימור נקודות החוזק. כך לדוגמה, ניתוח מקרו של מספר הפרויקטים שלא עמדו בלוחות הזמנים ושיעורם מסך הפרויקטים; ניתוח התפלגות הפרויקטים

---

[19] בקשת החברה להשתתף במודל התמרוץ לשנת 2021 מבוססת על חוזר קודם של רשות החברות הממשלתיות בנושא עקרונות למודל תמרוץ עובדים בכירים בחברות ממשלתיות מספטמבר 2017, שהיה בתוקף באותה תקופה (להלן - חוזר תגמול בכירים משנת 2017). תחילתו של החוזר נקבעה ממועד פרסומו. החוזר פורסם ב-17.11.21.

לפי משך זמן כולל להשלמתם ובפילוח של משך הזמן לפי אבני דרך מרכזיות; ניתוח חריגות בלוחות זמנים בעמידה באבני דרך, כגון השלמת ביצוע הפרויקטים באמצעות קבלנים חיצוניים, כל זאת ועוד יכול לאפשר לחברות לקבל תמונת מצב כוללת על מידת יעילות ניהול הפרויקטים בהיבט של עמידה בלוחות זמנים.

רשות החברות הממשלתיות כתבה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2025 כי היא "שואפת לכך שהחברות יעמדו ביעדים שנקבעו להן בתחילת שנה על ידי דירקטוריון החברה במסגרת יעדי החברה ועומדת על כך, בהתאם לחוזרים ומדיניות בנושא, שדירקטוריון החברה יבצע פיקוח ובקרה על עבודת החברה הממשלתית".

משרד מבקר המדינה בחן את מערכות המידע הממוחשבות של החברות הממשלתיות בתחום התיירות חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו בנוגע ליכולת שלהן לספק תמונת מצב כוללת (מקרו) על ביצועי החברות הממשלתיות בתחום של ניהול פרויקטים, לרבות יכולת לספק ניתוח מקיף של עמידה בלוחות זמנים, עמידה בתקציב ובאיכות הפרויקט.

**עלה בביקורת כי לכל החברות הממשלתיות בתחום התיירות - חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו - אין תמונת מצב כוללת (תמונת מקרו) על עמידתן ביעדים כמו עמידה בלוחות זמנים בהשוואה לאומדן לוחות הזמנים המקוריים לסיום הפרויקטים, עמידה בתקציב הפרויקטים בהשוואה לתקציב המקורי ואיכות הביצוע. עוד עלה בביקורת שמערכות המידע של חמ"ת וחל"י אינן מאפשרות ניתוח מקרו של ביצועי החברות הממשלתיות שיאפשר הצגה של תמונת מצב כוללת על עמידה בלוחות זמנים בכלל ובאבני דרך מרכזיות בפרט בהשוואה לאומדן לוחות הזמנים המקוריים לסיום הפרויקטים, עמידה בתקציב הפרויקט בהשוואה לתקציב המקורי ובאיכות הביצוע של הפרויקטים; ולחל"פ עכו אין מערכת מידע ממוחשבת לבקרה על ביצועי הפרויקטים שבניהולה.**

**מוצע כי חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו (כל עוד היא לא מוזגה עם חמ"ת) יפעלו כך שמאגר המידע שלהן יאפשר לנתח ברמת המקרו את ביצועיהן בכל הקשור לניהול פרויקטים של תשתיות תיירות ציבוריות ופרויקטים ממשלתיים נוספים בניהולן. ניתוח המידע מפעם לפעם על כלל הפרויקטים, לרבות עמידה בלוחות זמנים בהשוואה לאומדן לוחות הזמנים המקוריים לסיום הפרויקטים, בתקציב המקורי של הפרויקטים ובאיכות הנדרשת של הפרויקטים, יאפשר להנהלת החברות להגיע לתובנות על נקודות החוזק והחולשה שלהן ולגבש מדיניות שתוביל לייעול עבודתן.**

בתשובת חל"פ עכו ממאי 2026 ציינה החברה כי רכישה, שכירות או פיתוח של מערכת מידע ממוחשבת לבקרה על ביצועי פרויקטים אינם מוצדקים לנוכח היקפם ומספרם של הפרויקטים שהיא מבצעת מדי שנה. החברה ציינה כי היא מקבלת את הערת הביקורת ותפעל ליצירת מאגר נתונים פנימי, שיתעד מדדים מרכזיים בכל פרויקט שמבוצע על ידה ויאפשר בעתיד ליצור תמונת מצב כוללת (מקרו) על עמידתה או אי-עמידתה ביעדים מרכזיים (תקציב, זמנים, איכות וכו'). עוד ציינה החברה כי מיזוג או איחוד בינה לבין חמ"ת יהיה יעיל במובן זה (קיומה של מערכת בקרה ממוחשבת).

### אי-קביעת יעדים לשיפור היעילות

#### החברה הממשלתית לתיירות

מתוכנית העבודה של חמ"ת לשנים 2022 - 2024 עלה כי חמ"ת קבעה לשנת 2022 יעדים איכותיים אסטרטגיים ויעדים כמותיים ללא קביעת ערך כמותי שיש לעמוד בו[20] למעט שני יעדים שלגביהם

[20] בין היתר נקבעו היעדים האיכותיים והכמותיים האלה: חתימה על הסכם מסגרת חדש וארוך טווח עם משרד התיירות, היערכות לקבלת הזמנות עבודה בהיקף נרחב ממשרד התיירות (ללא יעד כמותי), שדרוג תוכנות המחשוב באופן שהן יתאימו לאופי פעילות החמ"ת, עבודה עם מזמיני עבודה נוספים (ללא קביעת יעד כמותי), העלאת רמת הבקרה המינהלתית, העלאה ושיפור של רמת הבקרה ההנדסית, צמצום הבירוקרטיה ושיפור תהליכי העבודה, המשך התייעלות בביצוע פרויקטים בביצוע החברה (ללא קביעת יעד כמותי).

נקבע יעד כמותי הכולל ערך שיש לעמוד בו: הגדלת היקף הביצוע בלפחות 30% אל מול הביצוע בשנים 2021 - 2022 ופרסום 30 מכרזים. מתוכנית העבודה של חמ"ת לשנים 2025 - 2028 עלה כי חמ"ת קבעה יעדים איכותיים ויעדים כמותיים ללא קביעת ערכים ליעדים הכמותיים)[21]. בשנת 2026 לראשונה קבעה רשות החברות הממשלתיות לחברה יעדים במסגרת חוזר יעדים פיננסיים לצורך תגמול בכירים. בין היתר קבעה הרשות לחברה יעדים כמותיים בתחום יעילות הביצועים הכוללים בין היתר עמידה ביעדי מינימום או מקסימום של היחס בין הוצאות הנהלה וכלליות להיקף פעילות החברה, מספרם הכולל של פרויקטים שיעברו משלב התכנון לשלב הביצוע, סיום פרויקטים (עמידה בלו"ז), עמידה בביצוע תקציב הפיתוח בסכום הנמוך מהסכום שאושר בדירקטוריון. לכל היעדים נקבע ערך כמותי שיש לעמוד בו.

**ככלל בתוכניות העבודה של חמ"ת לשנים 2022 - 2024 ולשנים 2025 - 2028 החברה קבעה יעדים איכותיים ויעדים כמותיים ואולם היא לא קבעה ערכים כמותיים ליעדים פרטניים שהגדירה (למעט קביעת יעדים כמותיים בשני עניינים). עלה בביקורת כי בתוכניות העבודה האלה חמ"ת לא קבעה יעדים כמותיים עם ערך שיש לעמוד בו בתחום שיפור יעילות החברה לרבות עמידה בשיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך פעילות החברה, עמידה בלוחות זמנים ועמידה בתקציב הפרויקטים. יצוין כי בשנת 2026 קבעה רשות החברות הממשלתיות לחברה יעדים בתחומים אלה.**

**מומלץ כי חמ"ת תקפיד על קביעת יעדים מדי שנה בתחום שיפור יעילות החברה, לרבות עמידה בשיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך פעילות החברה, עמידה בלוחות זמנים ועמידה בתקציב הפרויקטים, גם אם היא לא תיכלל במודל תמרוץ בכירים של רשות החברות הממשלתיות בשנים מסוימות.**

### החברה להגנות ים המלח

חל"י הגישה לרשות החברות הממשלתיות בשנת 2021 יעדים לעמידה במסגרת מודל תגמול ותמרוץ בכירים, ובין היתר הציעה יעדים בתחום ביצוע מצטבר של פרויקטים ולו"ז (מועדים לתחילת פרויקטים).

**עלה בביקורת כי בשנת 2021 הגישה חל"י לרשות החברות הממשלתיות יעדים כמותיים לביצוע מצטבר של פרויקטים ולו"ז (מועדים לתחילת פרויקטים) במסגרת מודל תגמול ותמרוץ של בכירים. יצוין כי בשנת 2025 קבעה רשות החברות הממשלתיות לחל"י יעדים כמותיים בתחום שיפור יעילות החברה במסגרת חוזר יעדים פיננסיים לצורך תגמול בכירים, לרבות עמידה בשיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך פעילות החברה ועמידה בתקציב פרויקטים. לא נמצא כי החברה קבעה לעצמה יעדים אלה או דומים בתחום ההתייעלות בשנים 2022 - 2024.**

**מומלץ כי חל"י תקפיד על קביעת יעדים מדי שנה בתחום שיפור יעילות החברה לרבות עמידה בשיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך פעילות החברה, עמידה בלוחות זמנים ועמידה בתקציב הפרויקטים גם ללא קשר ליעדים שנקבעים בזיקה למודל תמרוץ בכירים של רשות החברות הממשלתית וגם בשנים שבהן היא לא תיכלל במודל תמרוץ בכירים של רשות החברות הממשלתיות.**

### החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת

**עלה כי חל"פ עכו לא קבעה יעדים לשיפור יעילות הביצועים שלה בתחום הוצאות הנהלה וכלליות, עמידה בלו"ז ועמידה בתקציב פרויקטים.**

---

[21] שמירה על זהות החברה כזרוע ביצוע של משרד התיירות, הגדלת היקף הפעילות (ללא קביעת יעד כמותי), ניהול וביצוע של פרויקטים גדולים בדגש על פרויקטי תשתית תחבורה תיירותית (רכבל) (ללא קביעת יעד כמותי), פיתוח פרויקט הנגשה תיירותית כלל-ארצית, מעורבות גבוהה ככל שניתן בשיקום תשתיות שניזוקו ממלחמת חברות ברזל, פיתוח והובלה של תחום התיירות החכמה, יצירת ממשקי עבודה מול משרדים וגופים ממשלתיים נוספים (ללא קביעת יעד כמותי), הגדלת מספר הרשויות המקומיות שאיתן החברה עובדת (ללא קביעת יעד כמותי).

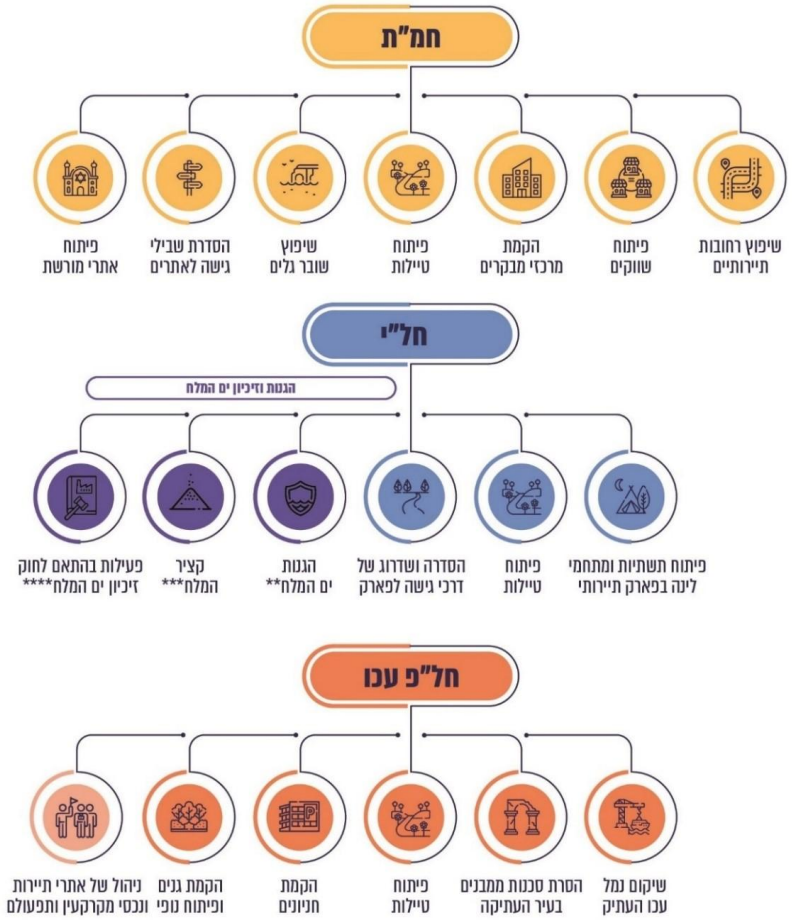
**מומלץ לחל"פ עכו, כי כל עוד היא לא מוזגה עם חמ"ת עליה להקפיד על קביעת יעדים מדי שנה בתחום שיפור יעילות החברה לרבות עמידה בשיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך פעילות החברה, עמידה בלוחות זמנים ועמידה בתקציב הפרויקטים.**

חל"פ עכו ציינה בתשובתה ממאי 2026 כי הנהלת החברה מקבלת את הביקורת ותפעל בהתאם להמלצה לקביעת יעדי שיפור ביצועים של פרויקטים תשתיתיים.

## ניתוח יעילות ביצועי החברות הממשלתיות בתחום התיירות בניהול פרויקטים על ידי משרד מבקר המדינה

חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו כאמור מנהלות פרויקטים של תשתיות תיירות ציבוריות. להלן בתרשים 3 דוגמאות של סוגי פרויקטים שהחברות ניהלו והסתיימו בשנים 2017 - 2025 :

תרשים 3 : **דוגמאות של סוגי פרויקטים שניהלו החברות הממשלתיות בתחום התיירות והסתיימו בשנים 2017 - 2025 לצד פעולות נוספות של חל"י וחל"פ עכו***




על פי דיווחי החברות למשרד מבקר המדינה והדוחות הכספיים של החברות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* פעולות נוספות של חל"י בתחום הגנות וזיכיון ים המלח ופעולות נוספות של חל"פ עכו בתחום ניהול אתרי תיירות ונכסי מקרקעין ותפעולם.

** חל"י עוסקת בתכנון וביצוע של פעולות שנועדו להיות פתרונות קצרי טווח וארוכי טווח לסוגיית עליית מפלס המים בבריכה הידועה בשם הבריכה באזור עין בוקק.

*** פרויקט שנועד למנוע את עליית מפלס המים בטווח הארוך. חל"י מלווה את הפרויקט, ובכלל זה מבצעת אישור ובקרה כספית עד לתשלום שמבוצע על ידי החשב הכללי במשרד האוצר.**** בהתאם לתנאי זיכיון ים המלח הנוכחי, הזכיין מחויב לקבל את אישור המדינה לכל השקעת הון שהוא מבקש לבצע. חל"י מבצעת את הפעילות המקצועית לבחינה ולאישור של ההשקעות. נוסף על כך היא מסייעת בהיערכות לתום תקופת הזיכיון הנוכחי וחידוש הזיכיון.

על רקע היעדרה של תמונת מצב בחברות הממשלתיות בתיירות, במשרד התיירות וברשות החברות הממשלתיות על אודות יעילותן של החברות הממשלתיות בתחום התיירות, ריכז משרד מבקר המדינה מידע בנושא וניתח אותו בדרך הבאה:

משרד מבקר המדינה, באמצעות דרישת דיווח שהעביר לחברות חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו ועל בסיס דיווחי החברות לאחר בקרה, בנה מאגר נתונים בסיסי שיאפשר לקבל תמונת מצב ראשונית בנוגע לעמידה בלוחות זמנים של פרויקטים בניהול החברות שהסתיימו בשנים האחרונות, לרבות ניתוח של עמידה בלוחות זמנים באבני דרך מרכזיות. נתוני המאגר כללו גם את נתוני התקציב של הפרויקטים.

משרד מבקר המדינה ניתח את ביצועי החברות הממשלתיות בניהול פרויקטים בתחום התיירות באמצעות שלושה מדדי יעילות מקובלים בניהול פרויקטים - עמידה בלוחות זמנים, עמידה בתקציב המקורי של הפרויקט ומזעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך ההוצאות. להלן תוצרי הבדיקה:

### עמידת החברות בלוחות זמנים בניהול הפרויקטים

לעמידת החברות חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו בלוחות זמנים להשלמת פרויקטים בתחום התיירות חשיבות לצורך מימוש המטרות של הפרויקטים התיירותיים, כמו משיכה של תיירות נכנסת ותיירות פנים, יצירה של מקומות תעסוקה, בילוי ונופש ולפיתוח עסקים סביבם. עיכובים בהשלמת פרויקטים תיירותיים מעכבים מימוש התועלות הנובעות מהם לציבור.

#### החברה הממשלתית לתיירות

משרד מבקר המדינה בדק את משך הזמן שחמ"ת השלימה פרויקטים שהסתיימו בשנים 2022 עד אפריל 2025. הבדיקה בוצעה למשך הזמן הכולל של הפרויקטים ולמשך הזמן של שלוש אבני דרך מרכזיות: (א) חתימה על הסכם עם הרשות המקומית שבתחומה מוקם הפרויקט; (ב) בחירת קבלני ביצוע; (ג) משך ביצוע הפרויקט על ידי קבלני הביצוע.

##### משך זמן כולל לביצוע פרויקטים

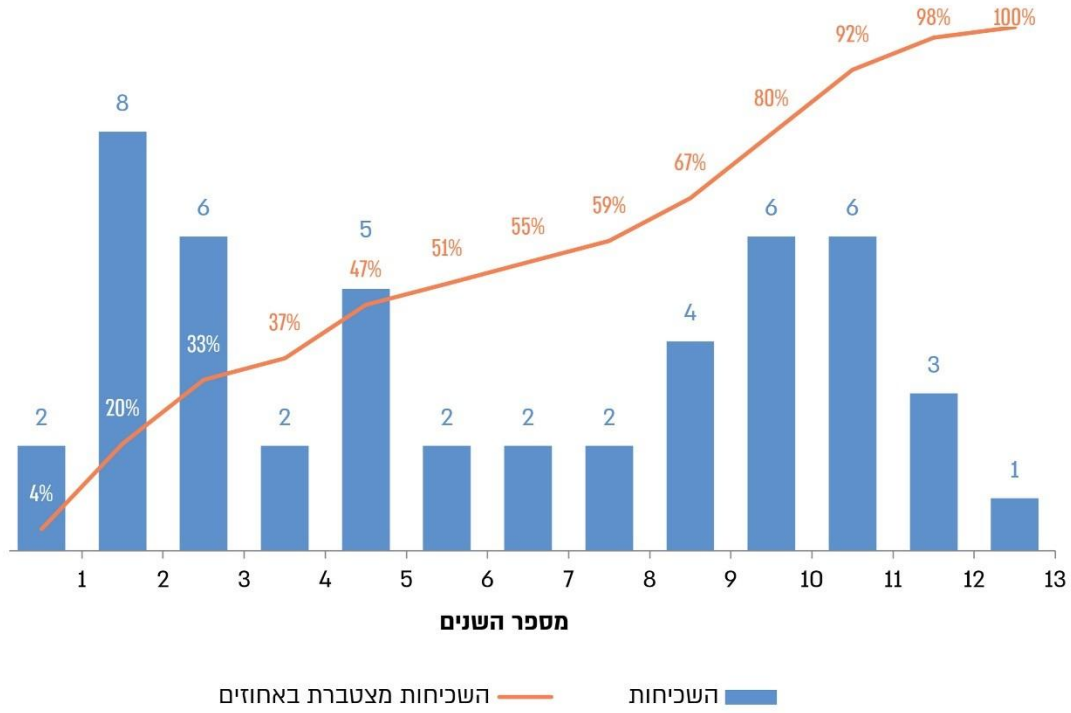
משך זמן כולל לביצוע פרויקט בביקורת זו נמדד ממועד הקבלה של הזמנת עבודה מהמזמין (לדוגמה משרד התיירות) ועד למועד מסירת הפרויקט לרשות המקומית. חלק מפרויקטים שביצעה חמ"ת מאופיינים בהזמנת עבודה ראשונה ועיקרית, הכוללת את תכולות הפרויקט והזמנות עבודה נוספות לאחר פרק זמן, הכוללות תכולות עבודה נוספות. כדי לאפשר מדידה מהימנה של משך הזמן הכולל של ביצוע הפרויקט, חישב משרד מבקר המדינה שני חישובים למשך הזמן. חישוב ראשון, שבו משך הזמן נמדד ממועד הזמנת העבודה הראשונה ועד למסירת הפרויקט לרשות, וחישוב שני, שבו משך הזמן נמדד ממועד הזמנת העבודה האחרונה ועד למסירת הפרויקט לרשות. משך זמן הכולל של הפרויקט נמדד כטווח בין שני החישובים. יצוין כי ייתכנו פרויקטים שבהם עיקר הפעילות בוצעה בסמוך למועד הזמנת העבודה האחרונה או בסמוך למועד הזמנת העבודה הראשונה, ולכן בפרויקטים אלה אומדן משך הזמן של הפרויקט קרוב יותר למשך הזמן הנמדד מהזמנת העבודה האחרונה או הראשונה בהתאמה ועד למסירת הפרויקט לרשות המקומית. בחלק זה נציג את משך הזמן הכולל להשלמת הפרויקטים,

חמ"ת דיווחה למשרד מבקר המדינה על 52 פרויקטים שהסתיימו בתקופה ינואר 2022 - אפריל 2025, שביצוע התקציב שלהם הסתכם בכ-207 מיליון ש"ח[22] ומתוכם אותרו 49 פרויקטים שבהם נתונים מלאים על מועדי התחלה ומועדי סיום. בתרשים 4 שלהלן מוצג משך הזמן הכולל לביצוע

[22] הפרויקט הראשון החל בשנת 2010. עקב מגבלות בנתונים ביצוע התקציב מוצג בערכים נומינליים כאומדן להמחשה בלבד.

פרויקטים ממועד הזמנת העבודה הראשונה ועד למסירת הפרויקט לרשות, שכיחות[23] ושכיחות מצטברת באחוזים[24] (תרשים א'), הופכי של שכיחות מצטברת באחוזים[25] (תרשים ב'). בתרשים 5 שלהלן מוצג משך הזמן הכולל לביצוע פרויקטים ממועד הזמנת העבודה האחרונה ועד למסירת הפרויקט לרשות, שכיחות ושכיחות מצטברת באחוזים (תרשים א'), הופכי של שכיחות מצטברת באחוזים (תרשים ב'). בנספח 1א מוצגים לוחות זמנים מפורטים לביצוע פרויקטים שנוהלו על ידי חמ"ת.

תרשים 4: **משך הזמן הכולל לביצוע פרויקטים בניהול חמ"ת ממועד הזמנת העבודה הראשונה ועד למסירת הפרויקט לרשות, השכיחות והשכיחות המצטברת (תרשים א), ההופכי של השכיחות המצטברת (תרשים ב), בשנים, 2022 - אפריל 2025 (באחוזים)**

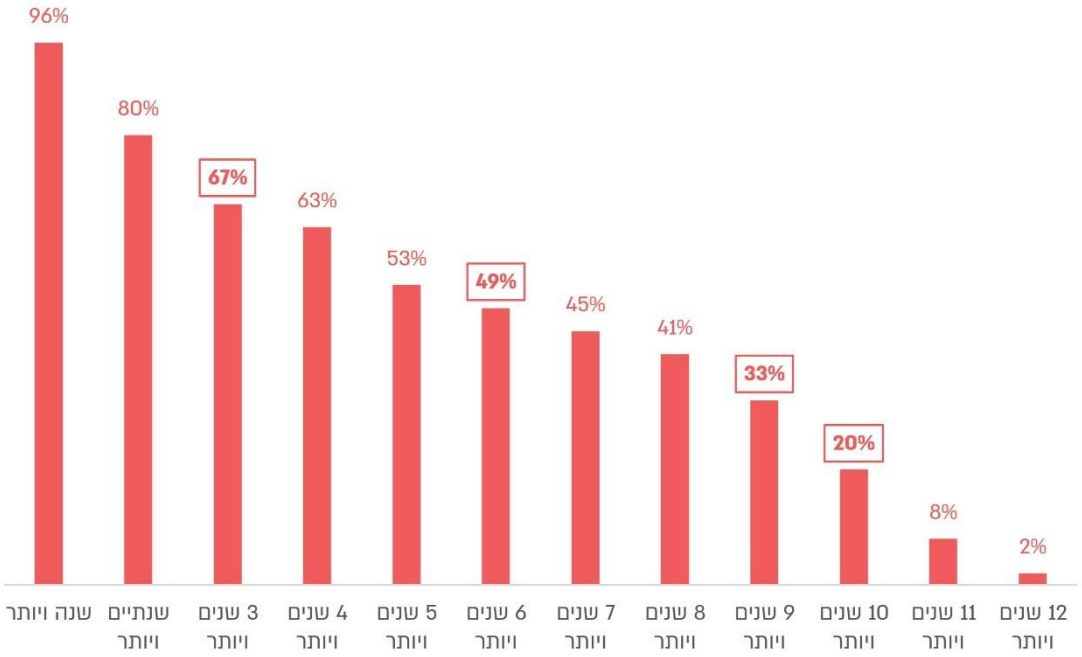



23 השכיחות מספקת מידע על מספר הפרויקטים שהסתיימו בכל יחידת זמן קבועה (שנה). לדוגמה, מספר הפרויקטים שהסתיימו עד שנה אחת, מספר הפרויקטים שנמשכו מעל שנה ועד שנתיים, מספר הפרויקטים שנמשכו מעל שנתיים ועד שלוש שנים.

24 שכיחות מצטברת באחוזים מספקת מידע על שיעור הפרויקטים שהסתיימו מסך הפרויקטים במהלך תקופה של עד שנה, עד שנתיים, עד שלוש שנים וכו'.

25 ההופכי של שכיחות מצטברת שווה ל-100% פחות השכיחות המצטברת ומספק מידע על שיעור הפרויקטים מסך הפרויקטים שנמשכו שנה אחת ויותר, שנתיים ויותר, שלוש שנים ויותר וכו'.

**תרשים ב - ההופכי של השכיחות המצטברת***



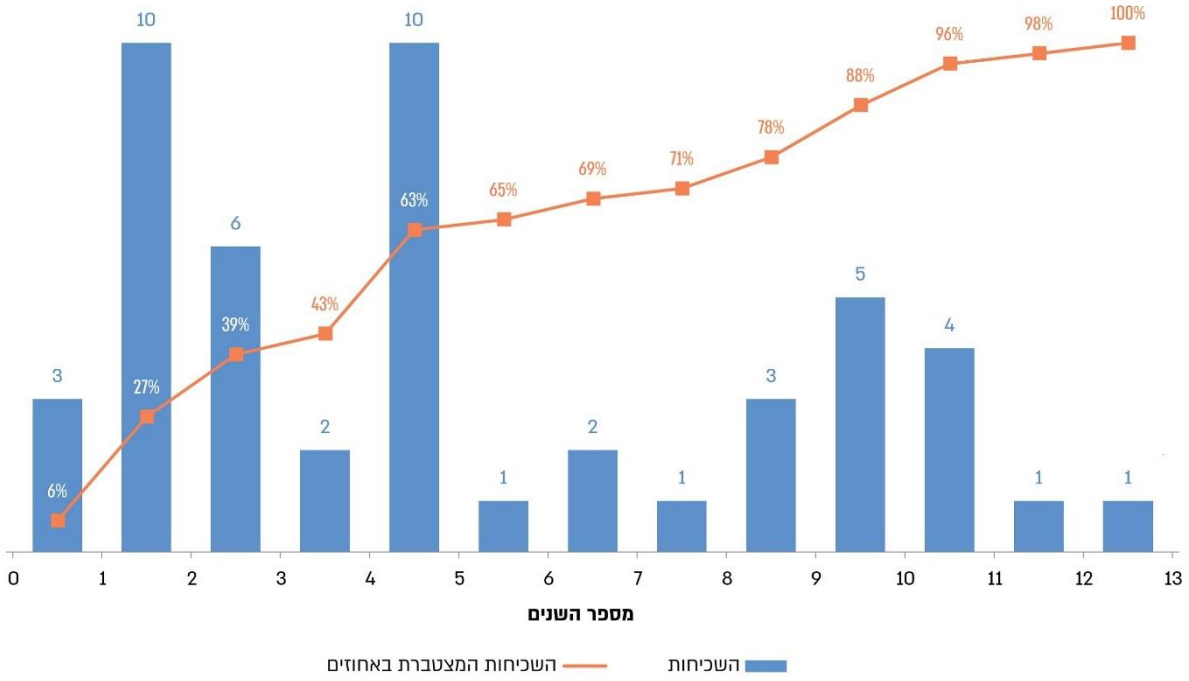

על פי נתוני חמ"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הופכי של שכיחות מצטברת מספק מידע על שיעור הפרויקטים מסך הפרויקטים שנמשכו שנה אחת ויותר, שנתיים ויותר, שלוש שנים ויותר וכו'.

מתרשים א עולה כי משך זמן הביצוע הכולל של פרויקטים בניהול חמ"ת שהושלמו בתקופה ינואר 2022 - אפריל 2025 ממועד ההזמנה הראשונה נע בין עד שנה (שני פרויקטים) לעד 13 שנים (פרויקט אחד). עוד עולה מהתרשים כי התפלגות משך הזמן להשלמת פרויקטים מאופיינת בשני טווחי זמן עם שכיחות גבוהה יחסית - פרויקטים בין שנה לשנתיים (8 פרויקטים מתוך 49 שנבדקו [16%]) ופרויקטים הנמשכים בין שנתיים ל-3 שנים (6 פרויקטים [12%]); וקבוצה שכיחה אחרת של פרויקטים הנמשכים תקופות זמן ארוכות בין 9 ל-10 שנים (6 פרויקטים [12%]) ובין 10 ל-11 שנים (6 פרויקטים [12%]).

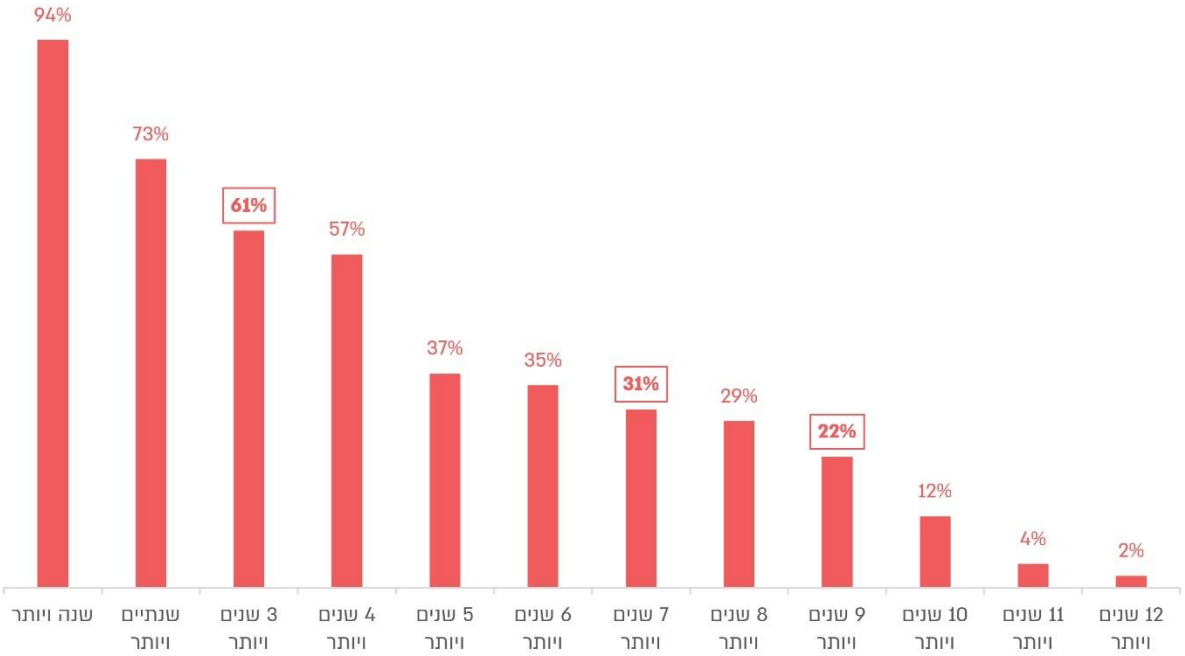
**מתרשים ב עולה כי במדידת משך הזמן לביצוע פרויקטים שניהלה חמ"ת ממועד הזמנת העבודה הראשונה, כשני שליש (67%) מהפרויקטים (33 פרויקטים) נמשכו 3 שנים ויותר; כמחצית (49%) מהפרויקטים (24 פרויקטים) נמשכו 6 שנים ויותר; כשליש (33%) מהפרויקטים (16 פרויקטים) נמשכו 9 שנים ויותר, וחמישית (20%) מהפרויקטים (10 פרויקטים) נמשכו 10 שנים ויותר.**

תרשים 5 : **משך הזמן הכולל לביצוע פרויקטים בניהול חמ"ת ממועד הזמנת העבודה האחרונה ועד למסירת הפרויקט לרשות, השכיחות והשכיחות המצטברת (תרשים א), ההופכי של השכיחות המצטברת (תרשים ב'), בשנים, ינואר 2022 - אפריל 2025 (באחוזים)**

**תרשים א - השכיחות והשכיחות המצטברת**




**תרשים ב - ההופכי של השכיחות המצטברת**




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

מתרשים א עולה כי משך זמן הביצוע הכולל של פרויקטים בניהול חמ"ת שהושלמו בתקופה ינואר 2022 - אפריל 2025 ממועד הזמנת העבודה האחרונה נע בין עד שנה (3 פרויקטים) לעד 13 שנים (פרויקט אחד). עוד עולה מהתרשים כי התפלגות משך הזמן להשלמת פרויקטים מאופיינת בשני טווחי זמן עם שכיחות גבוהה יחסית - פרויקטים בין שנה לשנתיים (10 פרויקטים), פרויקטים הנמשכים בין שנתיים ל-3 שנים (6 פרויקטים), ופרויקטים הנמשכים בין 4 שנים ל-5 שנים (10 פרויקטים); וקבוצה שכיחה אחרת של פרויקטים הנמשכים תקופות זמן ארוכות בין 9 ל-10 שנים (5 פרויקטים) ובין 10 ל-11 שנים (4 פרויקטים).

**מתרשים ב עולה כי במדידת משך הזמן לביצוע פרויקטים שניהלה חמ"ת ממועד הזמנת העבודה האחרונה כ-61% מהפרויקטים (30 פרויקטים) נמשכו 3 שנים ויותר; כשליש (31%) מהפרויקטים (15 פרויקטים) נמשכו 7 שנים ויותר; כחמישית (22%) מהפרויקטים (11 פרויקטים) נמשכו 9 שנים ויותר.**

**חמ"ת מנהלת פיתוח פרויקטים בתחום התיירות הכוללים בין היתר שיפוץ רחובות תיירותיים, פיתוח שווקים, טיילות, הקמה של מרכזי מבקרים, הסדרה של שבילי גישה לאתרים ופיתוח של אתרי מורשת. בביקורת עלה כי משך הקמת פרויקטים בתחום התיירות בניהול חמ"ת נמשך שנים רבות. מתוך 49 פרויקטים בתחום התיירות שניהלה חמ"ת והושלמו בתקופה ינואר 2022 - אפריל 2025, עלה כי בין 35% מהפרויקטים (מעל שליש מהפרויקטים - 17 פרויקטים) ל-49% מהפרויקטים (כמחצית מהפרויקטים - 24 פרויקטים) נמשכו שש שנים ויותר; בין 22% מהפרויקטים (כחמישית מהפרויקטים - 11 פרויקטים) ל-33% מהפרויקטים (כשליש מהפרויקטים - 16 פרויקטים) נמשכו תשע שנים ויותר; בין 12% מהפרויקטים (6 פרויקטים) ל-20% מהפרויקטים (כחמישית מהפרויקטים - 10 פרויקטים) נמשכו 10 שנים ויותר.**

**קשר בין משך הזמן הכולל לביצוע פרויקטים להיקף (תקציב) הפרויקטים**

משרד מבקר המדינה בדק האם התמשכות הפרויקטים בניהול חמ"ת קשורה להיקף הפרויקטים. היקף הפרויקטים נמדד בין היתר על ידי היקף התקציב שלהם. מטרת הבדיקה לבדוק האם הפרויקטים המנוהלים על ידי חמ"ת נמשכו זמן רב בשל היותם פרויקטים גדולים (להלן - גורם אובייקטיבי) או בשל סיבות אחרות כגון בעיות מבניות בניהול פרויקטים בחברה. חמ"ת דיווחה למשרד מבקר המדינה על 52 פרויקטים שהסתיימו בתקופה ינואר 2022 - אפריל 2025, ומתוכם אותרו 48 פרויקטים שבהם נתונים מלאים על מועדי התחלה, מועדי סיום וביצוע התקציב. משך זמן הקמת הפרויקטים נע בין חמישה חודשים ל-12 שנים ועשרה חודשים והתקציב שבוצע נע בין 31,487 ש"ח לכ-35.9 מיליון ש"ח. נבדק האם התקיים קשר חיובי מובהק סטטיסטי באמצעות רגרסיה לינארית[26] בין נתוני ביצוע התקציב (המשתנה הבלתי תלוי) למשך הזמן הכולל לביצוע הפרויקטים (המשתנה התלוי). משך הזמן לביצוע הפרויקטים נמדד ממועד הזמנת העבודה הראשונה ועד למסירת הפרויקט לרשות.

**משרד מבקר המדינה בדק האם הפרויקטים שנוהלו על ידי חמ"ת שהסתיימו בתקופה ינואר 2022 - אפריל 2025 נמשכו זמן רב בשל היותם פרויקטים גדולים. ממצאי הבדיקה של 48 פרויקטים שניהלה חמ"ת בתקופה זו העלו כי בניתוח באמצעות רגרסיה לינארית לא נמצא קשר חיובי מובהק סטטיסטי בין תקציב הפרויקט (המשתנה הבלתי תלוי) למשך הזמן הכולל לביצוע פרויקטים (המשתנה התלוי)[27]. ממצא זה מלמד כי התמשכות הפרויקטים בניהול חמ"ת אינה**

---

26 שיטה סטטיסטית לאמידת הקשר בין משתנים בלתי תלויים (משתנים מסבירים) לבין משתנה תלוי (משתנה מוסבר).

27 לא נמצא קשר חיובי מובהק סטטיסטי ברמת מובהקות של 5% ואף לא ברמת מובהקות של 10% בחישוב הקשר בין תקציב הפרויקט (המשתנה הבלתי תלוי) למשך הזמן לביצוע הפרויקטים ממועד הזמנת העבודה הראשונה ועד למסירת הפרויקט לרשות (המשתנה התלוי). רמת המובהקות מודדת את הסיכוי הסטטיסטי לטעות. ערך קטן מ-0.1% פירושו מובהקות גבוהה מאוד, ערך קטן מ-1% פירושו מובהקות גבוהה, וערך קטן מ-5% פירושו מובהקות מספקת.

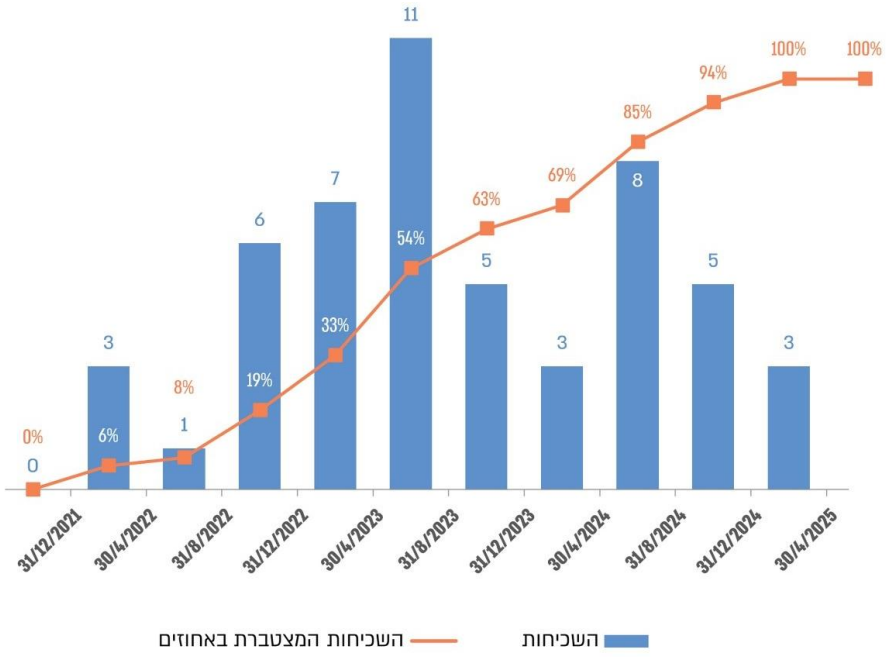
**נגרמת מגורם אובייקטיבי של גודל הפרויקטים והיא עשויה להיגרם מבעיה מבנית בניהול פרויקטים בחברה[28].**

**מגמות סיום פרויקטים בחמ"ת - ינואר 2022 - אפריל 2025**

מנכ"ל חמ"ת ציין בפני משרד מבקר המדינה במאי 2025 כי עם כניסתו לתפקיד, חל שינוי ושיפור ניכר בביצועי החברה, וכי הפרויקטים כיום מנוהלים ומקודמים בצורה המיטבית וללא עיכובים שאינם רצויים.

משרד מבקר המדינה בדק 52 מהפרויקטים שהושלמו בתקופה ינואר 2022 - אפריל 2025 (סה"כ 40 חודשים) במטרה לבדוק אם חל שינוי בלוחות הזמנים שבהם הושלמו פרויקטים מאז כניסת המנכ"ל החדש לתפקיד. לצורך כך חולקה התקופה הנבדקת לשתי תקופות שוות של 20 חודשים: 20 חודשים בין ינואר 2022 עד אוגוסט 2023 כולל (להלן - התקופה הראשונה) 20 חודשים בין ספטמבר 2023 עד אפריל 2025 כולל המייצגת את תקופת המנכ"ל החדש מאז כניסתו לתפקיד (להלן - התקופה השנייה). המשתנה שנבדק הוא מספר הפרויקטים שהסתיימו בכל תקופה. יצוין כי כאמור בפברואר 2025 משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה כי אחד משני מדדי ההצלחה שהוא הגדיר לחברות הממשלתיות בתיירות בשנת 2025 הוא מספר הפרויקטים שהסתיימו בשנה. זאת ועוד, בחינת מספר הפרויקטים המגיעים לסיום נקבע גם כיעד לחברה במסגרת קביעת יעדים פיננסיים לצורך תגמול בכירים שקבעה רשות החברות הממשלתיות לחברה במרץ 2026 על פי חוזר יעדים פיננסיים של הרשות[29]. ממצאי הבדיקה מוצגים בתרשים 6.

תרשים 6: **התפלגות הפרויקטים התיירותיים שבניהול חמ"ת, לפי מועד סיומם, ינואר 2022 - אפריל 2025 (באחוזים)**




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

28 עוד עלה כי אחוז השונות המוסברת ($R^2$) של משוואת הרגרסיה היה נמוך מאוד, כ-0.043. כלומר המודל (משוואת הרגרסיה) מסביר 4.3% בלבד מהשונות של משך הזמן להקמת פרויקטים בחמ"ת (המשתנה התלוי). מכאן שקיימים גורמים נוספים היכולים להסביר את משך הזמן לביצוע הפרויקטים. $R^2$ הוא מדד לטיב הניבוי של משוואת הרגרסיה. הוא מספק מידע עד כמה המודל מנבא טוב את המשתנה המוסבר ביחס לממוצע. הערכים המתקבלים הם בין 0 ל-1, וככל שהערך קרוב יותר ל-1 המשמעות היא שטיב הניבוי של המודל טוב יותר ביחס לממוצע.

29 בין היתר קבעה הרשות לחברה יעד לסיום פרויקטים הנמדד על ידי סה"כ הפרויקטים שיסוימו לפי תוכנית העבודה של החברה מתוך 55 פרויקטים. לחברה נקבע יעד מינימום של 75% המקנה ציון 70 ויעד מקסימום של 100% המקנה ציון 100. המשקל שנקבע ליעד זה היה 20% מתוך סך היעדים שנקבעו לחברה.

**מתרשים 6 עולה כי 28 פרויקטים מתוך 52 פרויקטים (54%) שניהלה חמ"ת הסתיימו בתקופה הראשונה (ינואר 2022 עד אוגוסט 2023), ואילו 24 פרויקטים מתוך 52 פרויקטים (46%) הסתיימו בתקופה השנייה (ספטמבר 2023 עד אפריל 2025). עוד עולה מהתרשים כי לקראת סיום התקופה הראשונה נרשמה מגמת עלייה בסיום פרויקטים, מ-3 פרויקטים, שהסתיימו בארבעה חודשים שבין ינואר 2022 לאפריל 2022 כולל, ל-11 פרויקטים שהסתיימו בתקופת זמן זהה של ארבעה חודשים בין מאי 2023 לאוגוסט 2023 כולל. ואילו בתקופה השנייה נרשמה מגמת ירידה במספר הפרויקטים שהסתיימו, מ-8 פרויקטים (מספר הפרויקטים המרבי בתקופה השנייה), שהסתיימו בארבעה חודשים שבין מאי 2024 לאוגוסט 2024 כולל, ל-3 פרויקטים בתקופת זמן זהה של ארבעה חודשים בין ינואר 2025 לאפריל 2025 כולל. ממצאים אלה מעידים שלא חל שיפור ניכר במספר הפרויקטים שהושלמו על ידי חמ"ת בין התקופות. יצוין כי מתרשים 1 עולה שבשנים 2024 ו-2025 חל גידול שנתי במחזורי הפעילות של חמ"ת בכ-38.6% וכ-5.3% בהתאמה.**

ממידע מפורט לפי פרויקטים שהעבירה חמ"ת למשרד מבקר המדינה במאי 2025 עולה כי בין הגורמים לעיכובים בביצוע הפרויקטים: חוסר בתקציבים; קשיים שהערימו רשויות מקומיות (כגון אי העמדת מימון לפרויקט לפי שיעור השתתפות שנקבע מראש - להלן - מאצ'ינג); מורכבות בתכנון; שינויים שנדרשו בתחילת העבודה כתוצאה ממצאים בתוואי הקרקע (כגון עתיקות שהתגלו בתחילת העבודות בשטח).

חמ"ת מסרה בתשובתה ממאי 2026 למשרד מבקר המדינה כי העיכוב בפרויקטים מסוימים "נבע מנסיבות שאין להן כל קשר לחברה, ובעיקר בשל היעדר מאצ'ינג מצד אותן רשויות מקומיות או היעדר היתר או תכנית מתאימה מבחינה תכנונית, עניין שלאחר שנפתר על ידי הרשות, אִפשר את ביצוע הפרויקטים על ידי החברה תוך זמן קצר". עוד מסרה חמ"ת בתשובתה כי היא "פועלת ושוקדת להסרת החסמים השונים המביאים לעיכוב ביצוע הפרויקטים, ואף הצליחה במשימה זו בפרויקטים רבים, קשים ומורכבים והביאה להסרתם של חסמים רבים".

**על חמ"ת במסגרת תפקידה כחברה המנהלת פרויקטים עבור משרד התיירות ועבור משרדי ממשלה אחרים, להמשיך לפעול להסרת חסמים המקשים על השלמת הפרויקטים, אם בעצמה ואם על דרך העלאת הצורך בפני משרד התיירות לשם טיפולו בנושא, וזאת בלוח זמנים קצר ככל האפשר.**

## אבני דרך מרכזיות בהקמת פרויקטים בתחום התיירות

משרד מבקר המדינה בדק את הגורמים להתמשכות הפרויקטים של חמ"ת באמצעות ניתוח פרטני של לוחות זמנים של אבני דרך מרכזיות בפרויקט: (א) חתימה על הסכם עם הרשות המקומית - נמדד על ידי משך הזמן מקבלת הזמנת עבודה על ידי המזמין (לדוגמה משרד התיירות) ועד לחתימה על הסכם עם הרשות המקומית; (ב) בחירת קבלני ביצוע - נמדד על ידי משך הזמן ממועד החתימה עם הרשות המקומית עד לצו תחילת עבודה הניתן לקבלן הביצוע; 3. ביצוע הפרויקט על ידי קבלני הביצוע - נמדד על ידי משך הזמן בין צו תחילת העבודה לקבלן הביצוע ועד לסיום העבודה של הקבלן ומסירת הפרויקט.

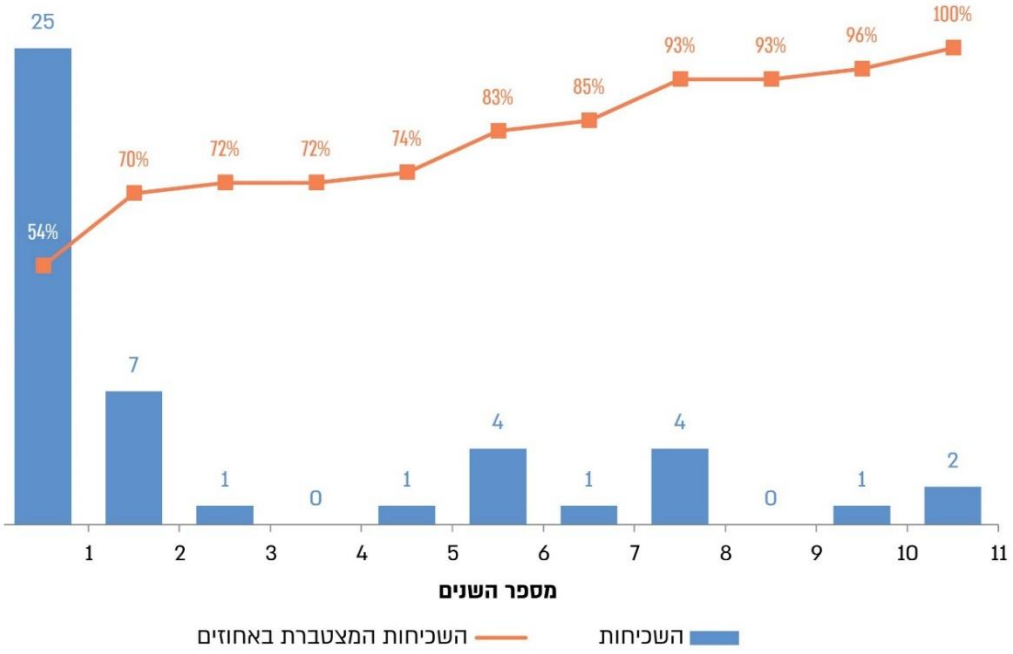
### אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית

אבן דרך זו נמדדת על פי משך הזמן שחלף מקבלת הזמנת העבודה על ידי המזמין (לדוגמה משרד התיירות) ועד לחתימה על הסכם עם הרשות המקומית. באופן מפורט, לאחר קבלת הזמנת עבודה ממשרד התיירות מתקשרת חמ"ת עם הרשויות המקומיות שבתחומן מוקם הפרויקט בהסכם. פרק זמן זה כולל בין היתר את תכנון הפרויקט ושיח עם הרשות המקומית על הפרויקט ועל תכולותיו. בתרשים 7 מוצגת התפלגות משך הזמן מהזמנת העבודה של הגורם המזמין (לדוגמה משרד התיירות) עד למועד חתימת החוזה עם הרשות המקומית, שכיחות ושכיחות מצטברת

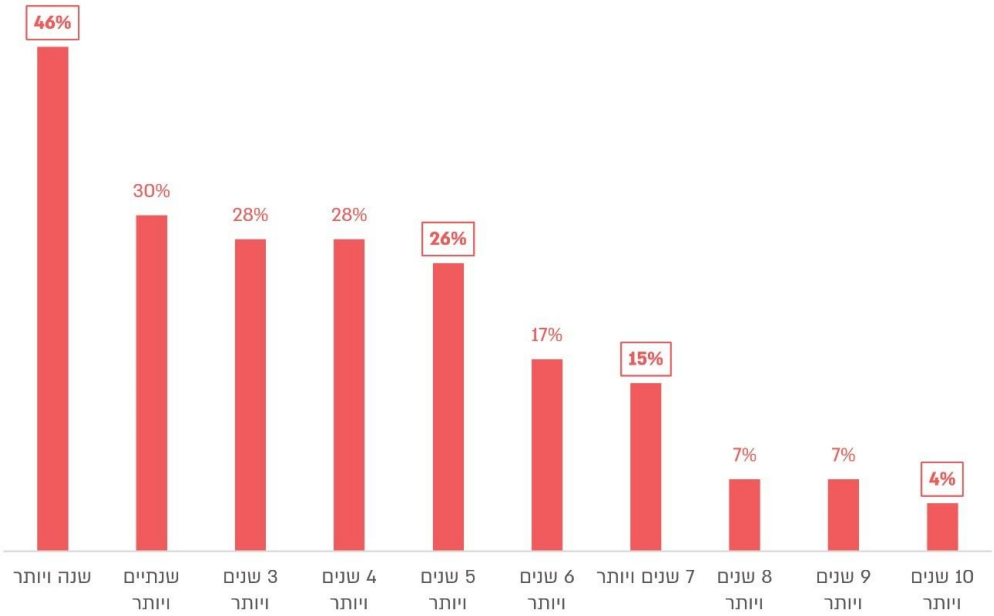
באחוזים (תרשים א), והופכי של שכיחות מצטברת באחוזים (תרשים ב). הניתוח בתרשימים מתייחס ל-46 פרויקטים מתוך 52 פרויקטים[30].

תרשים 7: **התפלגות משך הזמן מהזמנת העבודה של הגורם המזמין עד למועד חתימת החוזה עם הרשות המקומית, השכיחות והשכיחות המצטברת (תרשים א), וההופכי של השכיחות המצטברת (תרשים ב) (בשנים ובאחוזים)**

**תרשים א - השכיחות והשכיחות המצטברת**




**תרשים ב - ההופכי של השכיחות המצטברת**




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

30 בשלושה פרויקטים לא דווח מועד הזמנת העבודה, ובשלושה פרויקטים מועד חתימת ההסכם הוא גם המועד שדווח כהזמנת העבודה.

**מתרשים א עולה כי ב-25 פרויקטים מתוך 46 שנבדקו (54%) משך הזמן ממועד קבלת הזמנת העבודה ועד לחתימה על ההסכם של חמ"ת עם הרשות המקומית היה עד שנה. עוד עולה מתרשים א כי משך הזמן ממועד קבלת הזמנת העבודה ועד לחתימה על הסכם עם הרשות המקומית בפרויקטים רבים היה שנים רבות, עד 11 שנים (בשני פרויקטים). כך לדוגמה ב-4 פרויקטים משך זמן זה היה בין 5 ל-6 שנים; ב-4 פרויקטים נוספים משך הזמן נמשך בין 7 ל-8 שנים.**

**מתרשים ב עולה כי בכמחצית (46%) מהפרויקטים (21 פרויקטים) שניהלה חמ"ת משך הזמן מקבלת הזמנת העבודה ועד לחתימה על ההסכם עם הרשות המקומית היה שנה ויותר; בכרבע (26%) מהפרויקטים (12 פרויקטים) משך הזמן היה 5 שנים ויותר; ב-15% מהפרויקטים (7 פרויקטים) משך הזמן היה 7 שנים ויותר, וב-4% מהפרויקטים (2 פרויקטים) משך הזמן היה 10 שנים ויותר.**

**ממצאים אלה מסבירים חלק מהתמשכות הפרויקטים בחמ"ת כתוצאה מהליכי תכנון ושיח עם הרשויות המקומיות, הנמשכים שנים רבות בטרם חתימה על הסכם עם הרשות המקומית, ומעידים על פערים ביעילות של חמ"ת בניהולה של אבן דרך זו, ולמצער על קשיים בהתמודדות עם חסמים באבן דרך זו.**

**בדוח אחר של מבקר המדינה עלה כי השלמת פרויקטים תשתיתיים תיירותיים התעכבה בשל עניינים הקשורים לאי השלמת הליכים סטטוטוריים[31]. מן הראוי שמשרד התיירות וחמ"ת יבחנו מענה גם לסוגיה זו נוסף על הצורך במתן מענה על בעיית התמשכות ההליכים לחתימה על הסכמים מול הרשויות המקומיות והעמדת מאצ'ינג מצד הרשויות.**

משרד התיירות בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2026 כתב כי "עד לשנים האחרונות, קיומה של תב"ע מתאימה, בשלות תכנונית מלאה והבטחת מאצ'ינג מצד הרשויות המקומיות לא היוו תנאי סף מחייבים במסגרת נוהל הצת"פ. כפועל יוצא מכך, חלק משמעותי מהעיכובים בפרויקטים נבע מחסמים סטטוטוריים, מהיעדר בשלות תכנונית ומקשיים של רשויות מקומיות בהשלמת מקורות המימון הנדרשים". בשנים האחרונות קידם המשרד "צעדים שנועדו להתמודד עם חסמים מרכזיים שהתגלו לאורך השנים כמעכבי פרויקטים" כגון הוספת תנאי סף בנוהל צת"פ בנושאי סטטוטוריקה ומאצ'ינג, ומתן יתרון לפרויקטים זמינים לביצוע ובעלי תכנון מפורט.

**אבן דרך - בחירת קבלני ביצוע**

אבן דרך זו נמדדת על פי משך הזמן שחלף ממועד החתימה עם הרשות המקומית עד לצו תחילת עבודה הניתן לקבלן הביצוע. אבן דרך זו כוללת איתור קבלני ביצוע ובחירה בקבלן והמשך תכנון הפרויקט. על החשיבות של השלמת אבן דרך זו הכוללת השלמת התכנון ומעבר לשלב הביצוע ניתן ללמוד גם מיעד שקבעה רשות החברות הממשלתיות לחברה במרץ 2026 במסגרת קביעת יעדים פיננסיים לחברה לצורך תגמול בכירים על פי חוזר יעדים פיננסיים של הרשות. בין היתר קבעה הרשות לחברה יעד לסך הפרויקטים שיעברו משלב תכנון לשלב ביצוע מתוך 42 פרויקטים בתוכנית העבודה של החברה[32]. בתרשים 8 מוצגת התפלגות משך הזמן ממועד החתימה עם הרשות המקומית עד לצו תחילת עבודה הניתן לקבלן הביצוע, שכיחות ושכיחות מצטברת באחוזים (תרשים א), והופכי של שכיחות מצטברת באחוזים (תרשים ב). הניתוח בתרשימים מתייחס ל-42 פרויקטים מתוך 52 פרויקטים[33].

---

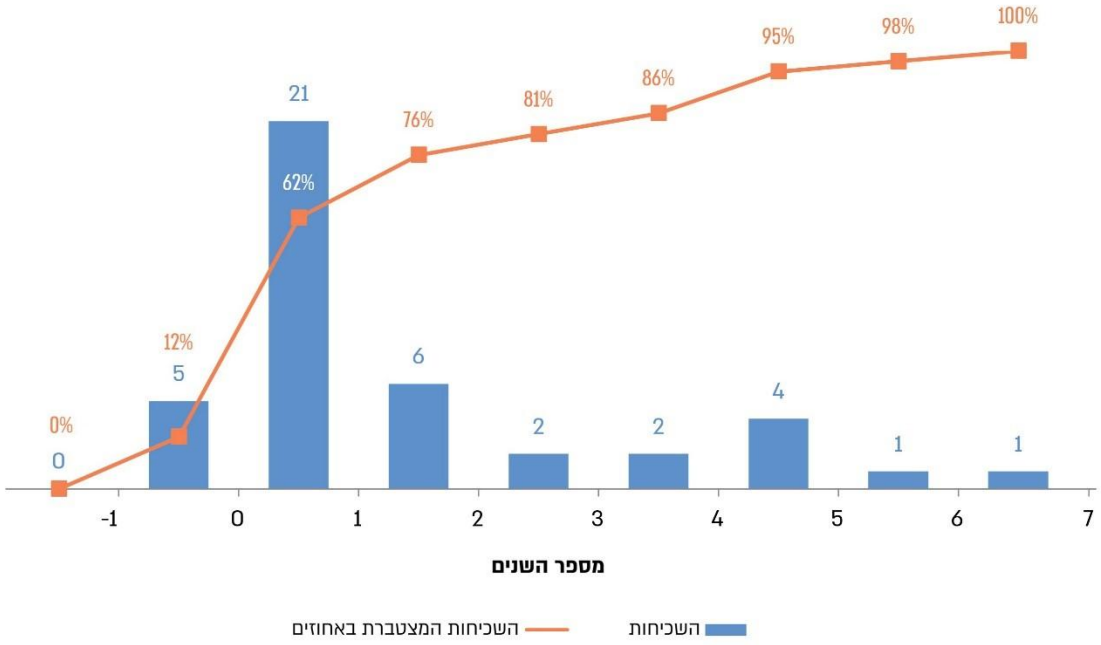
31 מבקר המדינה, **התמודדות המדינה עם סיכונים סביבתיים, טכנולוגיים וחברתיים** (יוני 2026), "היבטים בהתמודדות הממשלתית עם ירידת מפלס המים באגן הצפוני של ים המלח והשפעותיה", עמ' 87 - 89. בדוח זה נמצא כי בפרויקטים רבים בתחום התיירות באזור אגן הצפוני של ים המלח לא הושלם ההליך הסטטוטורי.

32 לחברה נקבע יעד מינימום של 75% המקנה ציון 70 ויעד מקסימום של 100% המקנה ציון 100. המשקל שנקבע ליעד זה היה 20% מתוך סך היעדים שנקבעו לחברה.

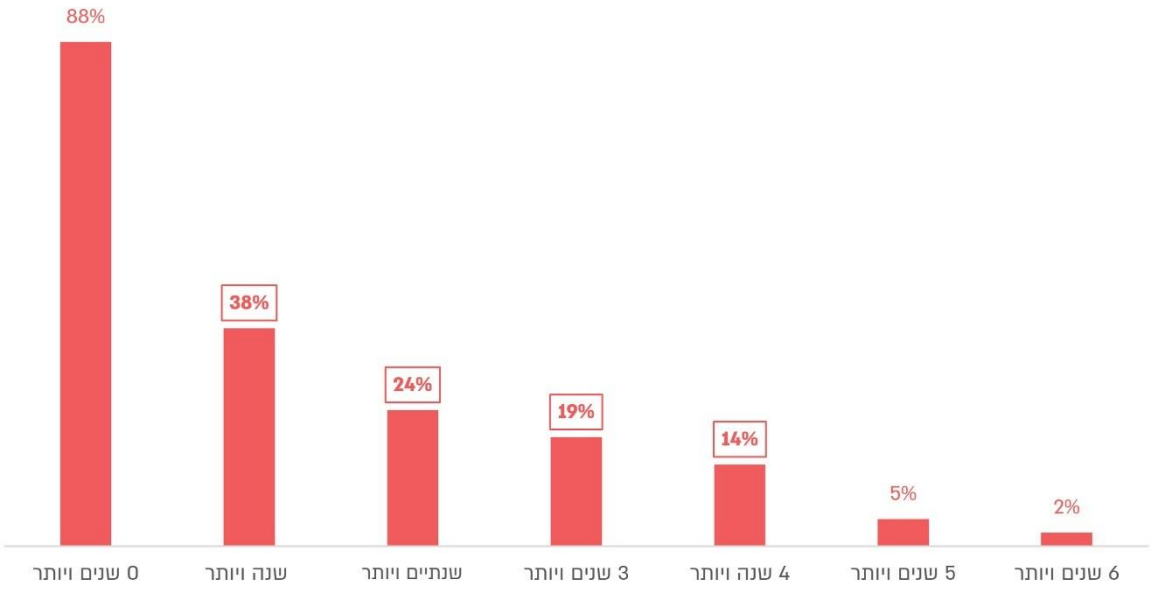
33 עשרה פרויקטים הושמטו מהניתוח בגלל מחסור בנתונים מפורטים על המועדים באבן הדרך.

תרשים 8 : **התפלגות משך הזמן ממועד החתימה על ההסכם עם הרשות המקומית עד למתן צו תחילת עבודה לקבלן הביצוע, השכיחות והשכיחות המצטברת (תרשים א), וההופכי של השכיחות המצטברת (תרשים ב) (בשנים ובאחוזים)**

**תרשים א - השכיחות והשכיחות המצטברת**




**תרשים ב - ההופכי של השכיחות המצטברת**




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

**מתרשים א עולה כי ב-26 פרויקטים מתוך 42 שנבדקו (62% מהפרויקטים) מתן צו התחלת העבודה ניתן עד לשנה ממועד החתימה על ההסכם עם הרשות, וב-5 פרויקטים מתוכם צו תחילת העבודה ניתן עד כשנה לפני מועד החתימה על ההסכם עם הרשות. עוד עולה מתרשים א כי בפרויקטים רבים משך הזמן מהחתימה על הסכם עם הרשות עד למתן צו תחילת עבודה לקבלן**

**נמשך שנים רבות, עד ל-7 שנים בפרויקט אחד. ב-6 פרויקטים (14%) משך הזמן היה בין שנה אחת לשנתיים; ב-4 פרויקטים (9%) משך הזמן היה בין 4 ל-5 שנים.**

**מתרשים ב עולה כי ביותר משליש (38%) מהפרויקטים שניהלה חמ"ת ונבדקו (16 פרויקטים) משך הזמן ממועד חתימת הסכם עם הרשות ועד למתן צו תחילת עבודה לקבלן היה שנה ויותר; בכרבע (24%) מהפרויקטים (10 פרויקטים) משך הזמן היה שנתיים ויותר; בכחמישית (19%) מהפרויקטים (8 פרויקטים) משך הזמן היה 3 שנים ויותר; ב-14% מהפרויקטים (6 פרויקטים) משך הזמן היה 4 שנים ויותר.**

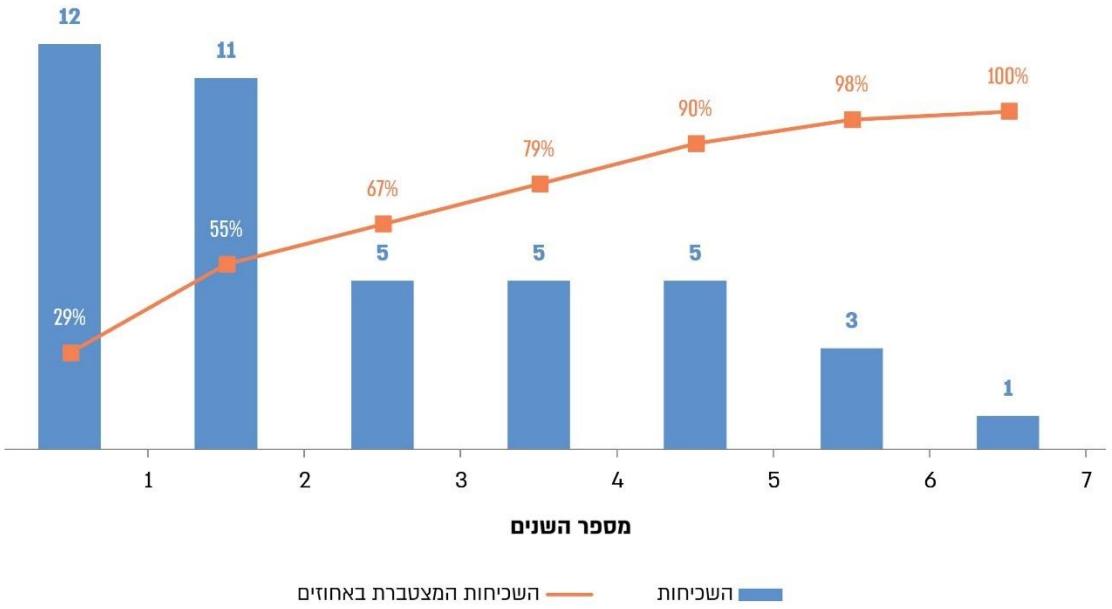
**ממצאים אלה מסבירים חלק מהתמשכות הפרויקטים בחמ"ת כתוצאה מהליכים של איתור קבלני ביצוע, מעיכובים בתחילת העבודה שלהם ומהליכי תכנון הנמשכים בפרויקטים רבים שנים רבות, עוד בטרם תחילת העבודה של קבלני הביצוע, ולכן מעידים על פערים ביעילות של חמ"ת בניהול של אבן דרך זו.**

### אבן דרך - ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע

אבן דרך זו נמדדת על פי משך הזמן שחלף בין צו תחילת העבודה לקבלן הביצוע ועד סיום העבודה של הקבלן ומסירת הפרויקט. אבן דרך זו כוללת בין היתר ביצוע הפרויקט על ידי קבלן הביצוע, בקרה על עבודת הקבלן ואישור על סיום הפרויקט. בתרשים 9 מוצגת ההתפלגות של משך הזמן בין מתן צו תחילת העבודה לקבלן הביצוע ועד לסיום העבודה של הקבלן ומסירת הפרויקט, שכיחות ושכיחות מצטברת באחוזים (תרשים א), והופכי של שכיחות מצטברת באחוזים (תרשים ב). הניתוח בתרשימים מתייחס ל-42 פרויקטים מתוך 52 פרויקטים[34].

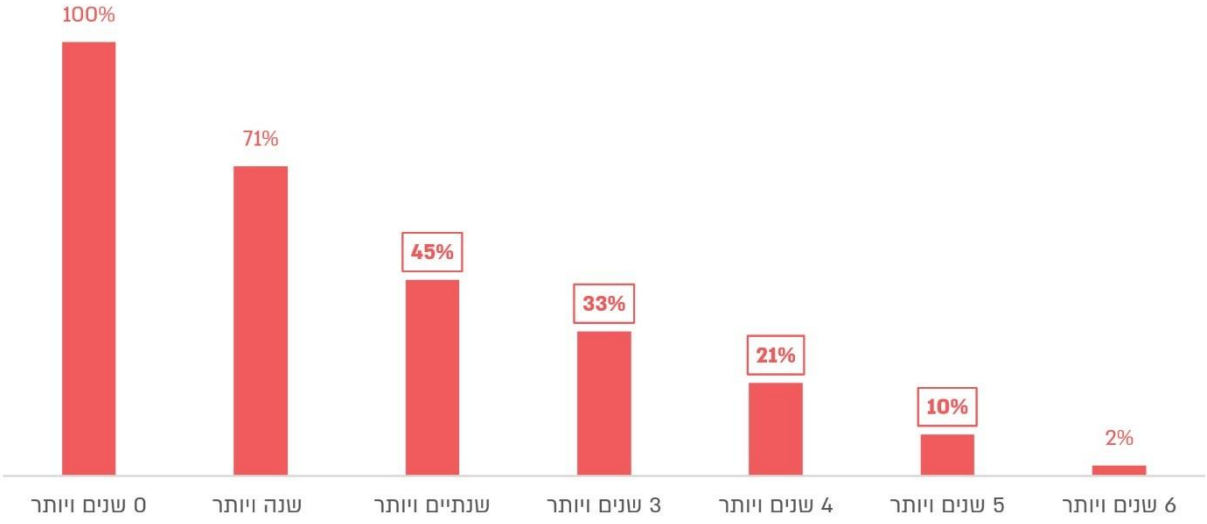
תרשים 9: **התפלגות משך הזמן בין מתן צו תחילת העבודה לקבלן הביצוע ועד לסיום עבודת הקבלן ומסירת הפרויקט, השכיחות והשכיחות המצטברת (תרשים א) וההופכי של השכיחות המצטברת (תרשים ב), (בשנים ובאחוזים)**

**תרשים א - השכיחות והשכיחות המצטברת**




[34] עשרה פרויקטים הושמטו מהניתוח בגלל מחסור בנתונים מפורטים על המועדים באבן הדרך.

**תרשים ב - ההופכי של השכיחות המצטברת**




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

מתרשים א עולה כי משך זמן עבודתו של קבלן הביצוע עד לסיום הפרויקט ומסירתו היה ב-23 פרויקטים (55% מהפרויקטים) עד שנתיים, מתוכם ב-12 פרויקטים (29%) משך הזמן היה עד שנה. עוד עולה מתרשים א כי בפרויקטים רבים משך הזמן של עבודות הקבלן היה שנים רבות, עד 7 שנים בפרויקט אחד; בין חמש לשש שנים בשלושה פרויקטים; בין ארבע לחמש שנים, בין שלוש לארבע שנים ובין שנתיים לשלוש שנים בחמישה פרויקטים.

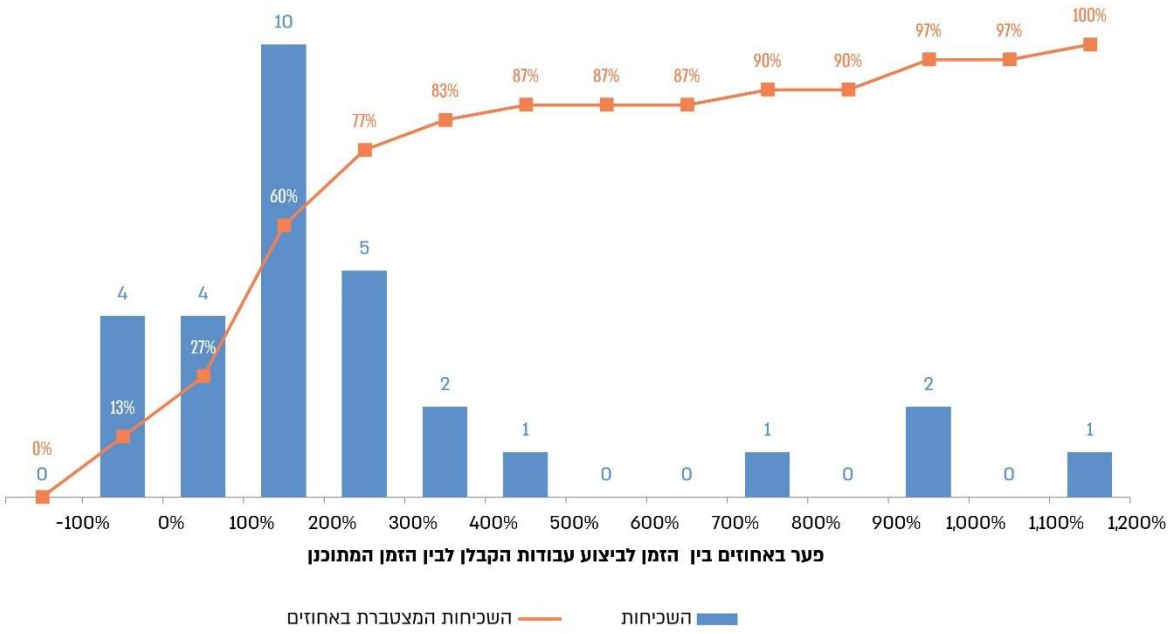
**מתרשים ב עולה כי ב-45% מהפרויקטים (19 פרויקטים) שניהלה חמ"ת שלב עבודות הקבלן נמשכו שנתיים ויותר; בכשליש (33%) מהפרויקטים (14 פרויקטים) עבודות הקבלן נמשכו 3 שנים ויותר; בכחמישית (21%) מהפרויקטים (9 פרויקטים) עבודות הקבלן נמשכו ארבע שנים ויותר; ב-10% מהפרויקטים (4 פרויקטים) העבודות נמשכו 5 שנים ויותר.**

נוסף על הממצא לעיל על התמשכות פרק הזמן של עבודות קבלן הביצוע בפרויקטים רבים על פני שנים רבות, משרד מבקר המדינה בחן גם את מידת ההתאמה של משך הזמן בפועל של עבודות הקבלן למשך הזמן שהוגדר לקבלן בצו התחלת העבודה (להלן - משך הזמן המתוכנן לעבודות קבלן הביצוע). חושב שיעור החריגה או שיעור ההקדמה של משך הזמן לביצוע עבודות הקבלן בפועל ממשך הזמן המתוכנן. בתרשים 10 מוצגת התפלגות הפערים באחוזים בין משך הזמן בפועל לביצוע עבודת קבלן לבין משך הזמן המתוכנן שהוגדר לקבלן על ידי חמ"ת בצו תחילת העבודה, שכיחות ושכיחות מצטברת באחוזים (תרשים א'), והופכי של שכיחות מצטברת באחוזים (תרשים ב'). הניתוח בתרשימים מתייחס ל-30 פרויקטים מתוך 52 פרויקטים[35].

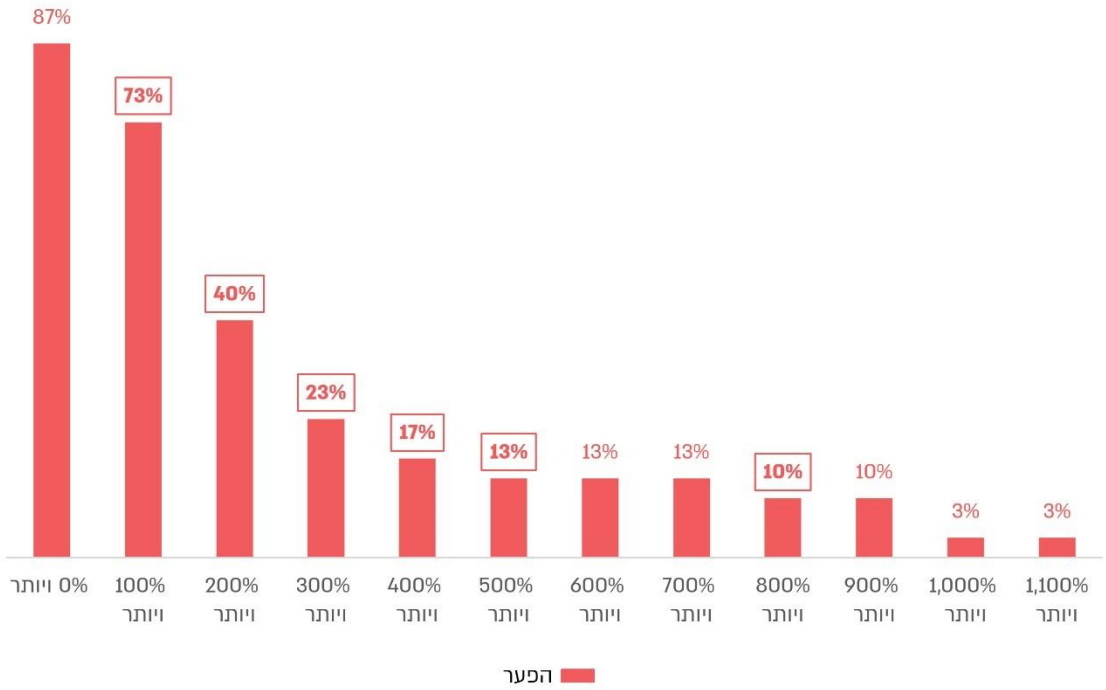
[35] 22 פרויקטים הושמטו מהניתוח בגלל מחסור בנתונים על מועד מתוכנן לסיום עבודות הקבלן בצו תחילת העבודה, מתוכם בפרויקט אחד דווח נתון על עבודות השלמה לאחר מועד סיום הפרויקט.

תרשים 10 : **התפלגות הפרויקטים לפי הפער בין משך עבודת הקבלן בפועל לבין משך הזמן המתוכנן, השכיחות והשכיחות המצטברת (תרשים א) וההופכי של השכיחות המצטברת (תרשים ב)**

**תרשים א - השכיחות והשכיחות המצטברת**




**תרשים ב - ההופכי של השכיחות המצטברת**




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

**מתרשים א עולה כי ב-4 פרויקטים מתוך 30 שנבדקו (13%) קבלן הביצוע סיים את הפרויקט לפני המועד המתוכנן שנקבע לו בצו התחלת העבודה. עוד עולה מתרשים א כי בפרויקטים רבים (26 פרויקטים, שהם 87% מהפרויקטים שנבדקו) משך זמן של עבודות הקבלן חרג בשיעורים**

**גבוהים ממשך הזמן שקבעה חמ"ת לקבלן בצו תחילת העבודות. שיעור החריגה השכיח ביותר (ב-10 פרויקטים) היה בין 100% ל-200%, ושיעור החריגה הגבוה ביותר בזמן הביצוע בפועל בהשוואה לזמן המתוכנן היה פי 13 (1,200%) בפרויקט אחד.**

**מתרשים ב עולה כי ב-73% מהפרויקטים שניהלה חמ"ת ונבדקו (22 פרויקטים) זמני עבודות קבלן הביצוע חרגו בפי 2 ויותר (100% ויותר) מהזמן המתוכנן; ב-40% מהפרויקטים שנבדקו (12 פרויקטים) זמני עבודות קבלן הביצוע חרגו בפי 3 ויותר (200% ויותר); בכרבע (23%) מהפרויקטים (7 פרויקטים) זמני עבודות הקבלן חרגו בפי 4 ויותר (300% ויותר); ב-17% מהפרויקטים (5 פרויקטים) נרשמה חריגה של פי 5 ויותר (400% ויותר); ב-13% מהפרויקטים (4 פרויקטים) נרשמה חריגה של פי 6 ויותר (500% ויותר); ב-10% מהפרויקטים (3 פרויקטים) נרשמה חריגה של פי 9 ויותר (800% ויותר).**

**ממצאים אלה מסבירים חלק מהתמשכות הפרויקטים בחמ"ת כתוצאה משלב העבודות של קבלני הביצוע הנמשכים שנים רבות בחריגות של מאות אחוזים מהזמן המתוכנן ומעידים על פערים ביעילות של חמ"ת בניהול אבן דרך זו.**

**עוד עלה בביקורת כי ב-22 פרויקטים מתוך 52 פרויקטים שנבדקו (כ-42%) חמ"ת לא הגדירה לקבלן מועד מתוכנן לסיום העבודות.**

**לאור ממצאי דוח הביקורת על התמשכות הפרויקטים בניהול חמ"ת במשך שנים רבות ובחריגה של מאות אחוזים מהמועדים שתוכננו, על חמ"ת לפעול לשיפור של ניהול הפרויקטים שבאחריותה ולצמצם את החריגות בלוחות הזמנים של הפרויקטים.**

## החברה הממשלתית להגנות ים המלח

משרד מבקר המדינה בדק את משך הזמן שהשלימה חל"י פרויקטים שהסתיימו בין אפריל 2020 לאוגוסט 2025. הבדיקה בוצעה למשך הזמן הכולל של הפרויקטים, ולמשך הזמן של שתי אבני דרך מרכזיות: (א) שלב התארגנות ותכנון; (ב) משך ביצוע הפרויקט על ידי קבלני הביצוע.

### משך זמן כולל לביצוע פרויקטים

משך זמן כולל לביצוע פרויקט נמדד בביקורת זו ממועד קבלת הזמנת עבודה מהמזמין (לדוגמה משרד התיירות) ועד למועד מסירת הפרויקט לרשות המקומית. חלק מפרויקטים שביצעה חל"י מאופיינים בהזמנת עבודה ראשונה ועיקרית, הכוללת את תכולות הפרויקט והזמנות עבודה נוספות לאחר פרק זמן הכוללות תכולות עבודה נוספות. כדי לאפשר מדידה מהימנה של משך הזמן הכולל של ביצוע בפרויקט, חישב משרד מבקר המדינה שני חישובים למשך הזמן. חישוב ראשון, שבו משך הזמן נמדד ממועד הזמנת העבודה הראשונה ועד למסירת הפרויקט לרשות, וחישוב שני, שבו משך הזמן נמדד ממועד הזמנת העבודה האחרונה ועד למסירת הפרויקט לרשות. משך זמן הכולל של הפרויקט נמדד כטווח בין שני החישובים. יצוין כי ייתכנו פרויקטים שבהם עיקר הפעילות בוצעה בסמוך למועד הזמנת העבודה האחרונה או בסמוך למועד הזמנת העבודה הראשונה, ולכן בפרויקטים אלה אומדן משך הזמן של הפרויקט קרוב יותר למשך הזמן הנמדד מהזמנת העבודה האחרונה או הראשונה בהתאמה ועד למסירת הפרויקט לרשות המקומית.

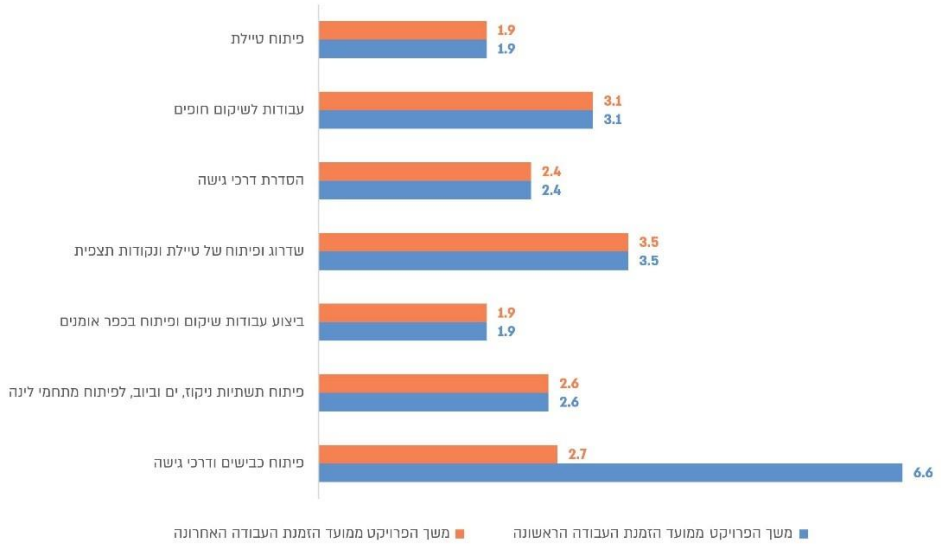
חל"י דיווחה על שבעה פרויקטים שהסתיימו בתקופה אפריל 2020 - אוגוסט 2025 שביצוע התקציב שלהם הסתכם בכ-125 מיליון ש"ח[36].

בתרשים 11 שלהלן מוצג משך הזמן הכולל לביצוע פרויקטים בניהול חל"י ממועד הזמנת העבודה הראשונה וממועד הזמנת העבודה האחרונה ועד למסירת הפרויקט לרשות; בנספח 2ב מוצגים לוחות זמנים מפורטים לביצוע פרויקטים שנוהלו על ידי חל"י.

---

36 הפרויקט הראשון החל בשנת 2018. עקב מגבלות בנתונים ביצוע התקציב מוצג בערכים נומינליים ובשלושה פרויקטים מבוסס על התקציב המקורי והוא מוצג כאומדן להמחשה בלבד.

תרשים 11 : **משך ביצוע הפרויקטים שבניהול חל"י (בשנים) ממועד הזמנת העבודה הראשונה וממועד הזמנת העבודה האחרונה* ועד למסירת הפרויקט לרשות (פרויקטים שהסתיימו בין אפריל 2020 לאוגוסט 2025)**




על פי נתוני חל"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* בפרויקטים שבהם משך הפרויקט מהזמנת העבודה הראשונה זהה למשך הפרויקט ממועד הזמנת העבודה האחרונה קיימת הזמנת עבודה אחת.

**מתרשים 11 עולה כי משך זמן הביצוע הכולל של פרויקטים בתחום התיירות בניהול חל"י, שהסתיימו בין אפריל 2020 לאוגוסט 2025 היה בין שנה ו-11 חודשים לשש שנים ושבעה חודשים (ממועד הזמנת העבודה הראשונה); ובין שנה ו-11 חודשים לשלוש שנים ושישה חודשים (ממועד הזמנת העבודה האחרונה).**

מהמידע ומנתוני הפרויקטים שהעבירה חל"י ביוני 2025 עולה כי העיכובים בפרויקטים נובעים משינויי תכנון ומתוספות תכולות מצד רשויות שבתחומן מבוצעים הפרויקטים; מעיכובים מצד גורמים סביבתיים; מעיכובים הנובעים מהתנגדות תושבי רשויות לפרויקט; ומעיכוב במתן אישורים מרשויות מקומיות.

**על חל"י במסגרת תפקידה כחברה המנהלת פרויקטים עבור משרד התיירות ועבור משרדי ממשלה אחרים, לפעול להסרת חסמים המקשים על השלמת הפרויקטים, אם בעצמה ואם על דרך העלאת הצורך בפני משרד התיירות לשם טיפולו בנושא, וזאת בלוח זמנים קצר ככל האפשר.**

### קשר בין משך הזמן הכולל לביצוע פרויקטים להיקף (תקציב) הפרויקטים

משרד מבקר המדינה בדק האם התמשכות הפרויקטים בניהול חל"י קשורה להיקף הפרויקטים. היקף הפרויקטים נמדד בין היתר על ידי היקף התקציב שלהם. מטרת הבדיקה לבדוק האם הפרויקטים המנוהלים על ידי חל"י נמשכו זמן רב בשל היותם פרויקטים גדולים (להלן - גורם אובייקטיבי) או בשל סיבות אחרות כגון בעיות מבניות בניהול פרויקטים בחברה. חל"י דיווחה למשרד מבקר המדינה על שבעה פרויקטים שהסתיימו בתקופה אפריל 2020 - אוגוסט 2025. בוצע חישוב של הקשר בין ביצוע התקציב למשך הקמת הפרויקטים עבור שבעת הפרויקטים. משך זמן הקמת הפרויקטים נע בין שנה ו-11 חודשים ל-7 שנים וביצוע התקציב נע בין 3.1 מיליון ש"ח לכ-58.3 מיליון ש"ח. נבדק האם התקיים קשר חיובי מובהק סטטיסטי באמצעות רגרסיה לינארית בין נתוני ביצוע התקציב (המשתנה הבלתי תלוי) למשך הזמן הכולל לביצוע הפרויקטים (המשתנה התלוי). משך הזמן לביצוע הפרויקטים נמדד ממועד הזמנת העבודה הראשונה ועד למסירת הפרויקט לרשות.

**משרד מבקר המדינה בדק האם הפרויקטים שנוהלו על ידי חל"י בתקופה אפריל 2020 - אוגוסט 2025 נמשכו זמן רב בשל היותם פרויקטים גדולים. ממצאי הבדיקה של 7 פרויקטים שניהלה חל"י בתקופה זו העלו כי בניתוח באמצעות רגרסיה לינארית לא נמצא קשר חיובי מובהק סטטיסטי בין ביצוע התקציב (המשתנה הבלתי תלוי) למשך הזמן הכולל לביצוע פרויקטים (המשתנה התלוי)[37]. ממצא זה מלמד כי התמשכות הפרויקטים בניהול חל"י אינה נגרמת מגורם אובייקטיבי של גודל הפרויקטים והיא עשויה להיגרם מבעיה מבנית בניהול פרויקטים בחברה[38].**

## אבני דרך מרכזיות בהקמת פרויקטים בתחום התיירות

משרד מבקר המדינה בדק סיבות נוספות להתמשכות הפרויקטים של חל"י באמצעות ניתוח פרטני של לוחות זמנים של אבני דרך מרכזיות בפרויקט: (א) שלב התארגנות ותכנון - נמדד על ידי משך הזמן ממועד קבלת הזמנת העבודה ועד למתן צו התחלת עבודה לקבלן הביצוע; (ב) ביצוע הפרויקט על ידי קבלני הביצוע - נמדד על ידי משך הזמן בין מתן צו תחילת העבודה לקבלן הביצוע ועד לסיום העבודה של הקבלן ומסירת הפרויקט.

**אבן דרך - שלב התכנון וההתארגנות**

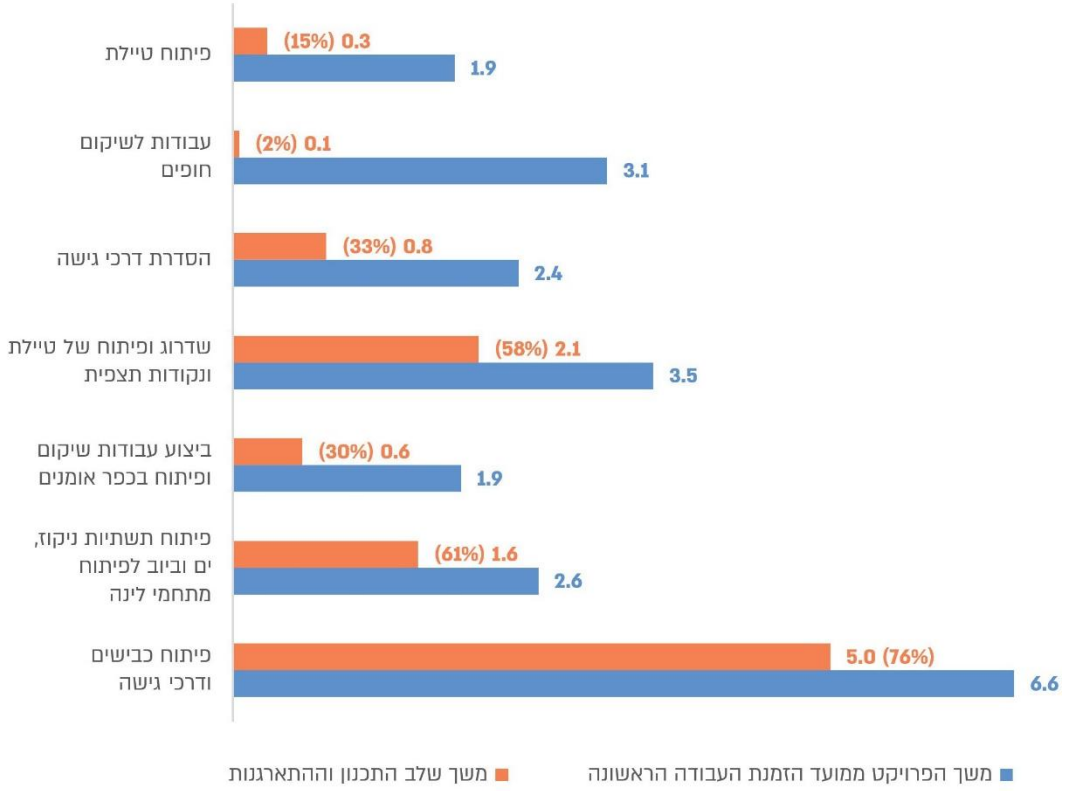
אבן דרך זו נמדדת על פי משך הזמן שחלף ממועד קבלת הזמנת העבודה מהמזמין (לדוגמה משרד התיירות) ועד למתן צו תחילת העבודה לקבלן הביצוע. אבן דרך זו כוללת בין היתר תכנון הפרויקט, התארגנות, שיח עם הרשות על תכולות הפרויקט ובחירת קבלן ביצוע. בתרשים 12 מוצג משך הזמן לשלב התכנון וההתארגנות ושיעורו מסך משך הזמן להקמת הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה.

---

37 לא נמצא קשר חיובי מובהק סטטיסטי ברמת מובהקות של 5% ואף לא ברמת מובהקות של 10% בחישוב הקשר בין ביצוע התקציב (המשתנה הבלתי תלוי) למשך הזמן לביצוע הפרויקטים ממועד הזמנת העבודה הראשונה ועד למסירת הפרויקט לרשות (המשתנה התלוי). רמת המובהקות מודדת את הסיכוי הסטטיסטי לטעות. ערך קטן מ-0.1% פירושו מובהקות גבוהה מאוד, ערך קטן מ-1% פירושו מובהקות גבוהה, וערך קטן מ-5% פירושו מובהקות מספקת.

38 עוד עלה כי אחוז השונות המוסברת ($R^2$) של משוואת הרגרסיה היה נמוך - כ-0.04. כלומר המודל (משוואת הרגרסיה) מסביר 4% בלבד מהשונות של משך הזמן להקמת פרויקטים בחל"י (המשתנה התלוי). מכאן שקיימים גורמים נוספים היכולים להסביר את משך הזמן לביצוע הפרויקטים. $R^2$ הוא מדד לטיב הניבוי של משוואת הרגרסיה. הוא מספק מידע עד כמה המודל מנבא טוב את המשתנה המוסבר ביחס לממוצע. הערכים המתקבלים הם בין 0 ל-1 וככל שהערך קרוב יותר ל-1 המשמעות שטיב הניבוי של המודל טוב יותר ביחס לממוצע.

תרשים 12 : **זמני התכנון וההתארגנות בפרויקטים שבניהול חל"י ושיעורם מהזמן להקמת הפרויקט מהזמנת העבודה הראשונה, פרויקטים שהסתיימו בין אפריל 2020 לאוגוסט 2025 (בשנים ובאחוזים)**




על פי נתוני חל"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מתרשים 12 עולה כי משך זמן התכנון וההתארגנות בפרויקטים שניהלה חל"י היה בין כחודש (כ-2% מהזמן הכולל להקמת הפרויקט) לחמש שנים (כ-76% מהזמן הכולל להקמת הפרויקט מהזמנת העבודה הראשונה).**

בתשובתה של חל"י ממאי 2026 ציינה החברה כי חלק מפרויקטים היו ללא תכנון כלל, וחלק עם תכנון חלקי שהשתנה בשל נסיבות שעלו בתכנון המפורט. עוד ציינה החברה בתשובתה כי תנאי להתחלת הפרויקט הוא חתימה של הרשות המקומית על המאצ'ינג ; ולגבי חלק מהפרויקטים מועד החתימה היה זמן ממושך לאחר מועד הזמנת העבודה.

**נמצא כי התמשכות הליכי התכנון וההתארגנות לביצוע הפרויקטים בניהול חל"י מסבירות חלק מהתמשכות לוחות הזמנים להקמת הפרויקטים בניהולה. ממצאים אלה מעידים על פערים בחל"י ביעילות הניהול של אבן הדרך, של התכנון ושל ההתארגנות לביצוע הפרויקטים; ולמצער על קשיים בהתמודדות עם חסמים באבן דרך זו.**

**לצד תפקידה של חל"י כחברה מנהלת לפעול להסרת חסמים לקידום הפרויקטים בכל אבן דרך, מומלץ כי משרד התיירות ימפה את החסמים המשותפים לכל החברות, אשר יכולתן להביא לפתרונם באופן עצמאי מוגבלת - כגון התמשכות הליכי התכנון והתמשכות ההליכים לחתימה על הסכמים עם הרשויות המקומיות והעמדת מאצ'ינג מצד הרשויות. עוד מומלץ כי משרד התיירות יוביל ויקדם שיתופי פעולה עם כלל הגורמים הרלוונטיים לשם גיבוש מענים להסרת חסמים אלו.**

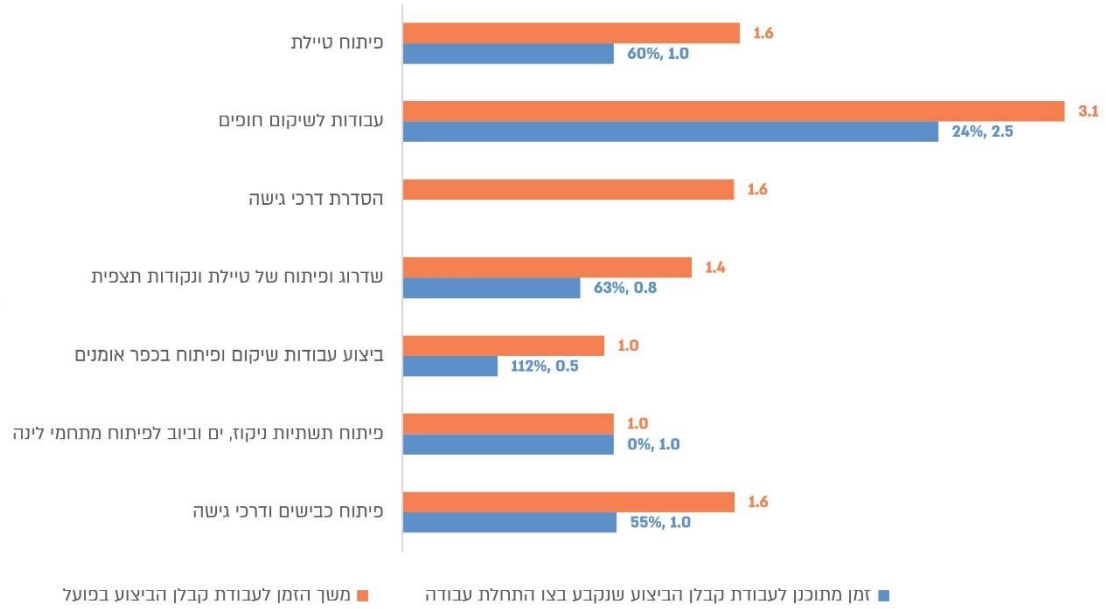
כאמור, משרד התיירות בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2026 כתב כי בשנים האחרונות קידם המשרד "צעדים שנועדו להתמודד עם חסמים מרכזיים שהתגלו לאורך השנים כמעכבי

פרויקטים", כגון הוספת תנאי סף בנוהל צת"פ בנושאי סטטוטוריקה ומאצ'ינג, ומתן יתרון לפרויקטים זמינים לביצוע ובעלי תכנון מפורט.

**אבן דרך - ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע**

אבן דרך זו נמדדת על פי משך הזמן שחלף בין מתן צו תחילת העבודה לקבלן הביצוע ועד לסיום העבודה של הקבלן ומסירת הפרויקט. בתרשים 13 מוצג משך הזמן לעבודת הקבלן מהמועד שניתן צו התחלת העבודה ועד למועד הסיום של הפרויקט ומסירתו לרשות, משך הזמן לעבודת הקבלן שנקבע בצו התחלת העבודה (להלן - זמן מתוכנן לעבודת קבלן הביצוע) והפערים באחוזים בין משך הזמן בפועל של עבודתם של קבלני הביצוע לזמן המתוכנן.

תרשים 13: **משך זמן עבודת קבלן הביצוע ממועד מתן צו התחלת העבודה ועד למועד הסיום של הפרויקט; הזמן המתוכנן לעבודת הקבלן והפערים בינו ובין זמן הביצוע בפועל, אפריל 2020 - אוגוסט 2025 (בשנים ובאחוזים)**




על פי נתוני חל"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מתרשים 13 עולה כי בשישה פרויקטים מתוך שבעה שניהלה חל"י, ושהסתיימו בין אפריל 2020 לאוגוסט 2025, נקבע מועד לקבלן הביצוע לסיום הפרויקט בצו התחלת העבודה, ובחמישה מתוך ששת הפרויקטים האלה זמן העבודה בפועל של קבלני הביצוע חרג מהזמן המתוכנן שנקבע לקבלנים בצו זה. שיעורי החריגה נעו בין 24% (כשבעה חודשים) בפרויקט עבודות לשיקום חופים ל-112% (כחצי שנה) בפרויקט ביצוע עבודות שיקום ופיתוח בכפר אומנים.**

**עוד עולה מתרשים 13 כי חריגות במשך זמן עבודת הקבלן בפרויקטים: פיתוח טיילת (שבעה חודשים); עבודות לשיקום חופים (שבעה חודשים); שדרוג ופיתוח של טיילת ונקודות תצפית (שבעה חודשים); ביצוע עבודות שיקום ופיתוח בכפר אומנים (שישה חודשים); פיתוח כבישים ודרכי גישה (שבעה חודשים), מסבירים חלק מהתמשכות הפרויקטים בניהול חל"י. עוד עולה שבפרויקט אחד מתוך שבעה (הסדרת דרכי גישה) לא קבעה חל"י לקבלן הביצוע מועד לסיום העבודה בצו התחלת העבודה. ממצאים אלה מעידים על פערים בחל"י ביעילות הניהול של אבן הדרך של ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע.**

חל"י השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2023 כי היא "מבקשת לאתגר בלו"ז את הקבלנים ולצמצם חשיפה אפשרית שלה לתביעות ועל כן נותנת להם לוחות זמנים אגרסיביים".

**נוכח ממצאי דוח הביקורת על התמשכות הפרויקטים בניהול חל״י במשך שנים רבות על חל״י לפעול לשיפור בניהול הפרויקטים שבאחריותה ולצמצם את לוחות הזמנים של הפרויקטים.**

## החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת

משרד מבקר המדינה בדק את משך הזמן שלקח לחל״פ עכו להשלים פרויקטים שהסתיימו בתקופה ספטמבר 2017 עד אפריל 2025[39]. הבדיקה בוצעה למשך הזמן הכולל של הפרויקטים, ולמשך הזמן של שתי אבני דרך מרכזיות: (א) שלב התארגנות ותכנון; (ב) משך ביצוע הפרויקט על ידי קבלני הביצוע.

### משך זמן כולל לביצוע פרויקטים

משך זמן כולל לביצוע פרויקט נמדד בביקורת זו ממועד קבלת הזמנת עבודה מהמזמין (לדוגמה משרד התיירות) ועד למועד מסירת הפרויקט לרשות המקומית. חלק מפרויקטים שביצעה חל״פ עכו מאופיינים בהזמנת עבודה ראשונה ועיקרית, הכוללת את תכולות הפרויקט והזמנות עבודה נוספות לאחר פרק זמן, הכוללות תכולות עבודה נוספות. כדי לאפשר מדידה מהימנה של משך הזמן הכולל של ביצוע בפרויקט, חישב משרד מבקר המדינה שני חישובים למשך הזמן. חישוב ראשון, שבו משך הזמן נמדד ממועד הזמנת העבודה הראשונה ועד למסירת הפרויקט לרשות, וחישוב שני, שבו משך הזמן נמדד ממועד הזמנת העבודה האחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות. משך זמן הכולל של הפרויקט נמדד כטווח בין שני החישובים. יצוין כי ייתכנו פרויקטים שבהם עיקר הפעילות בוצעה בסמוך למועד הזמנת העבודה האחרונה או בסמוך למועד הזמנת העבודה הראשונה, ולכן בפרויקטים אלה אומדן משך הזמן של הפרויקט קרוב יותר למשך הזמן הנמדד מהזמנת העבודה האחרונה או הראשונה בהתאמה ועד למסירת הפרויקט לרשות המקומית.

חל״פ עכו דיווחה על תשעה פרויקטים שהסתיימו בין ספטמבר 2017 לאפריל 2025 שביצוע התקציב שלהם הסתכם בכ-45 מיליון ש״ח[40].

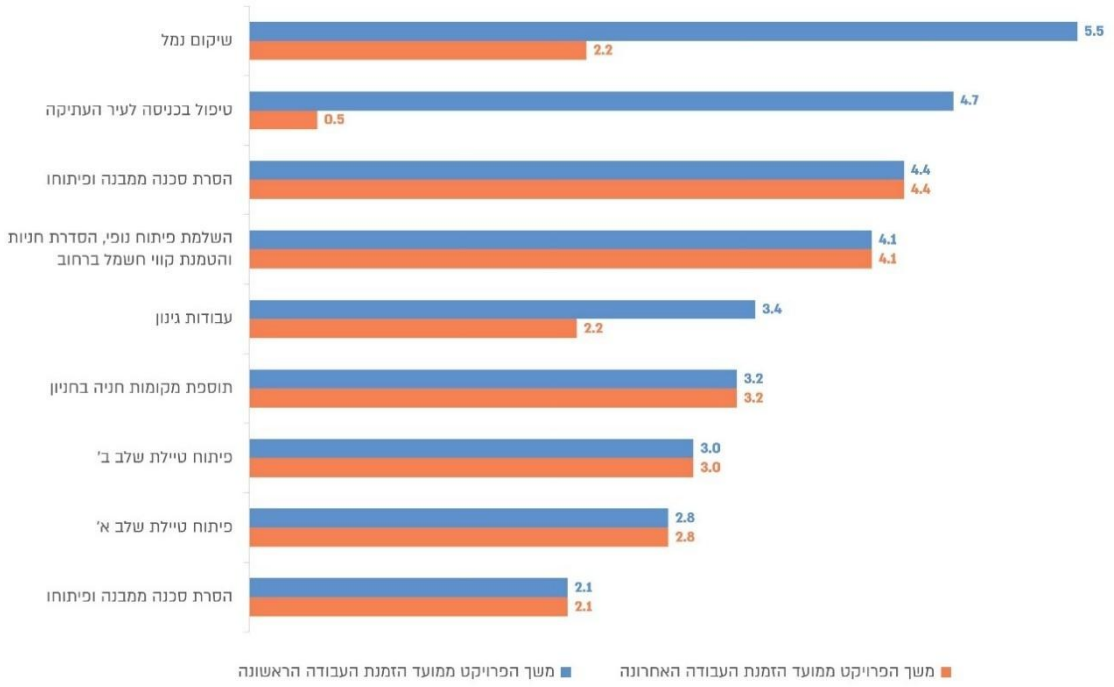
בתרשים 14 שלהלן מוצג משך הזמן הכולל לביצוע פרויקטים בניהול חל״פ עכו ממועד הזמנת העבודה הראשונה וממועד הזמנת העבודה האחרונה ועד למסירת הפרויקט לרשות; בנספח 1ג מוצגים לוחות זמנים מפורטים לביצוע פרויקטים שנוהלו על ידי חל״פ עכו.

---

39 הפרויקט האחרון שדווח הסתיים באוגוסט 2024.

40 הפרויקט הראשון החל בשנת 2015. עקב מגבלות בנתונים ביצוע התקציב מוצג בערכים נומינליים כאומדן להמחשה בלבד.

תרשים 14 : **משך זמן ביצוע הפרויקטים בניהול חל"פ עכו ממועד הזמנת העבודה הראשונה וממועד הזמנת העבודה האחרונה* ועד למסירת הפרויקט לרשות; פרויקטים שהסתיימו מספטמבר 2017 עד אפריל 2025 (בשנים ובאחוזים)**




על פי נתוני חל"פ עכו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* בפרויקטים שבהם משך הפרויקט מהזמנת העבודה הראשונה זהה למשך הפרויקט ממועד הזמנת העבודה האחרונה קיימת הזמנת עבודה אחת.

**מתרשים 14 עולה כי משך זמן הביצוע של פרויקטים בתחום התיירות בניהול חל"פ עכו שהסתיימו בין ספטמבר 2017 לאפריל 2025 היה בין שנתיים וחודש לחמש שנים ושישה חודשים (ממועד הזמנת העבודה הראשונה), ובין כשישה חודשים לארבע שנים וחמישה חודשים (ממועד הזמנת העבודה האחרונה).**

### קשר בין משך הזמן הכולל לביצוע פרויקטים להיקף (תקציב) הפרויקטים

משרד מבקר המדינה בדק האם התמשכות הפרויקטים בניהול חל"פ עכו קשורה להיקף הפרויקטים. היקף הפרויקטים נמדד בין היתר על ידי היקף התקציב שלהם. מטרת הבדיקה לבדוק האם הפרויקטים המנוהלים על ידי חל"פ עכו נמשכו זמן רב בשל היותם פרויקטים גדולים (להלן - גורם אובייקטיבי) או בשל סיבות אחרות, כגון בעיות מבניות בניהול פרויקטים בחברה. חל"פ עכו דיווחה למשרד מבקר המדינה על תשעה פרויקטים שהסתיימו בין ספטמבר 2017 לאפריל 2025. משך זמן הקמת הפרויקטים נע בין שנתיים וחודש ל-5 שנים ו-6 חודשים והתקציב שבוצע נע בין כ-0.86 מיליון ש"ח לכ-25.4 מיליון ש"ח. ביצוע התקציב ב-7 מתוך 9 הפרויקטים היה עד 3 מיליון ש"ח בפרויקט נוסף ביצוע התקציב היה כ-7 מיליון ש"ח ובפרויקט נוסף ביצוע התקציב היה כ-25 מיליון ש"ח. נבדק האם התקיים קשר חיובי מובהק סטטיסטי באמצעות רגרסיה לינארית בין נתוני ביצוע התקציב (המשתנה הבלתי תלוי) למשך הזמן הכולל לביצוע הפרויקטים (המשתנה התלוי). משך הזמן לביצוע הפרויקטים נמדד ממועד הזמנת העבודה הראשונה ועד למסירת הפרויקט לרשות. בשל קיומו של פרויקט אחד מתוך 9 בעל נתוני ביצוע תקציב גבוהים יחסית להיקף התקציב בפרויקטים האחרים שניהלה חל"פ עכו (כ-25.4 מיליון ש"ח) בוצע ניתוח רגישות לבדיקת הקשר בין נתוני ביצוע התקציב למשך הזמן להקמת הפרויקטים ללא פרויקט זה.

**משרד מבקר המדינה בדק האם הפרויקטים שנוהלו על ידי חל"פ עכו והסתיימו בתקופה שבין ספטמבר 2017 לבין אפריל 2025, נמשכו זמן רב בשל היותם פרויקטים גדולים. ממצאי הבדיקה של 9 פרויקטים שניהלה חל"פ עכו בתקופה זו העלו כי בניתוח באמצעות רגרסיה לינארית נמצא**

**קשר חיובי מובהק סטטיסטי בין תקציב הפרויקט (המשתנה הבלתי תלוי) למשך הזמן הכולל לביצוע פרויקטים (המשתנה התלוי)[41]. אולם בניתוח רגישות שבוצע הכולל השמטת פרויקט אחד עם נתוני ביצוע גבוהים יחסית להיקף התקציב בפרויקטים אחרים לא נמצא קשר חיובי מובהק סטטיסטי[42]. ממצא זה מלמד כי התמשכות הפרויקטים בניהול חל"פ עכו אינה נגרמת ברוב הפרויקטים (8 מתוך 9) מגורם אובייקטיבי של גודל הפרויקטים והיא עשויה להיגרם מבעיה מבנית בניהול פרויקטים בחברה[43].**

### אבני דרך מרכזיות בהקמת פרויקטים בתחום התיירות

משרד מבקר המדינה בדק את הגורמים להתמשכות הפרויקטים של חל"פ עכו באמצעות ניתוח פרטני של לוחות זמנים של אבני דרך מרכזיות בפרויקט: (א) שלב התארגנות ותכנון - נמדד על ידי משך הזמן ממועד קבלת הזמנת העבודה ועד למתן צו התחלת עבודה לקבלן הביצוע; (ב) ביצוע הפרויקט על ידי קבלני הביצוע - נמדד על ידי משך הזמן בין מתן צו תחילת העבודה לקבלן הביצוע ועד לסיום העבודה של הקבלן ומסירת הפרויקט.

**אבן דרך - שלב התכנון וההתארגנות**

אבן דרך זו נמדדת על פי משך הזמן שחלף ממועד קבלת הזמנת העבודה מהמזמין (לדוגמה משרד התיירות) ועד למתן צו תחילת העבודה לקבלן הביצוע. אבן דרך זו כוללת בין היתר תכנון הפרויקט, התארגנות, שיח עם הרשות על תכולות הפרויקט ובחירת קבלן ביצוע. בתרשים 15 מוצג משך הזמן לשלב התכנון וההתארגנות ושיעורו מסך משך הזמן להקת הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה.

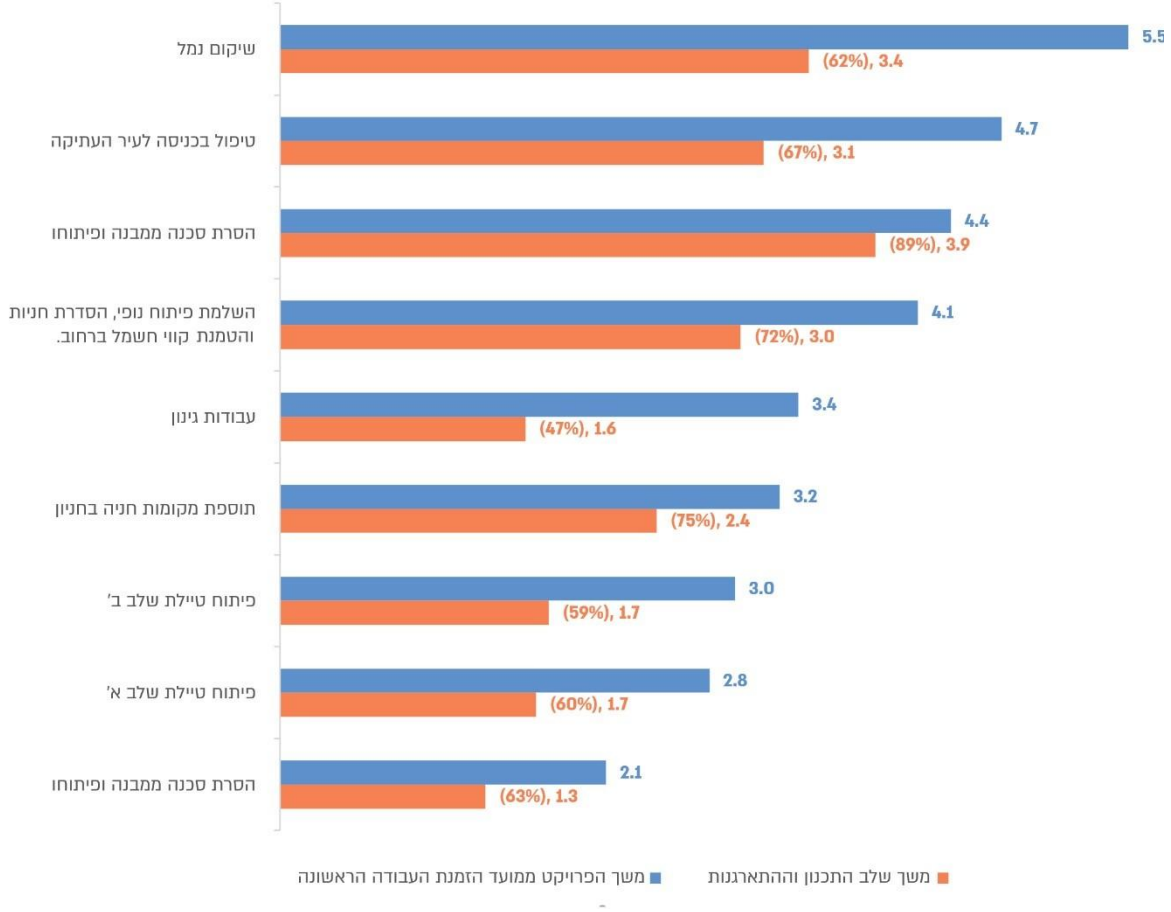
---

41 נמצא קשר חיובי מובהק סטטיסטי ברמת מובהקות של 5% בחישוב הקשר בין תקציב הפרויקט (המשתנה הבלתי תלוי) למשך הזמן לביצוע הפרויקטים ממועד הזמנת העבודה הראשונה ועד למסירת הפרויקט לרשות (המשתנה התלוי). רמת המובהקות מודדת את הסיכוי הסטטיסטי לטעות. ערך קטן מ-0.1% פירושו מובהקות גבוהה מאוד, ערך קטן מ-1% פירושו מובהקות גבוהה, וערך קטן מ-5% פירושו מובהקות מספקת.

42 בניתוח הרגישות לא נמצא קשר חיובי מובהק סטטיסטי ברמת מובהקות של 5% ואף לא ברמת מובהקות של 10%.

43 עוד עלה כי אחוז השונות המוסברת ($R^2$) של משוואת הרגרסיה היה נמוך בחישוב עבור 9 הפרויקטים (0.45) ובניתוח הרגישות לאחר השמטת פרויקט עם היקף תקציב גבוה יחסית אחוז השונות המוסברת היה נמוך מאוד כ-0.07. כלומר המודל (משוואת הרגרסיה) מסביר 45% בלבד מהשונות של משך הזמן להקמת פרויקטים בחמ"ת (המשתנה התלוי) ולאחר ניתוח הרגישות מסביר 7% בלבד. מכאן שקיימים גורמים נוספים היכולים להסביר את משך הזמן לביצוע הפרויקטים. $R^2$ הוא מדד לטיב הניבוי של משוואת הרגרסיה. הוא מספק מידע עד כמה המודל מנבא טוב את המשתנה המוסבר ביחס לממוצע. הערכים המתקבלים הם בין 0 ל-1 וככל שהערך קרוב יותר ל-1 המשמעות שטיב הניבוי של המודל טוב יותר ביחס לממוצע.

תרשים 15: **משך הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה; זמני התכנון וההתארגנות בפרויקטים בניהול חל"פ עכו ושיעורם מהזמן להקמת הפרויקט מהזמנת העבודה הראשונה, פרויקטים שהסתיימו מספטמבר 2017 עד לאפריל 2025 (בשנים ובאחוזים)**




על פי נתוני חל"פ עכו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מתרשים 15 עולה כי משך זמן התכנון וההתארגנות בפרויקטים שניהלה חל"פ עכו היה בין שנה ו-4 חודשים (כ-63% מהזמן הכולל להקמת הפרויקט) לשלוש שנים ו-11 חודשים (כ-89% מהזמן הכולל להקמת הפרויקט מהזמנת העבודה הראשונה).**

**באופן מפורט עלה כי בפרויקט שיקום נמל שלב התכנון וההתארגנות נמשך שלוש שנים וחמישה חודשים; בפרויקט טיפול בכניסה לעיר העתיקה שלב התכנון וההתארגנות נמשך שלוש שנים וחודש; בפרויקט השלמת פיתוח נופי, הסדרת חניות והטמנת קווי חשמל ברחוב שלב התכנון וההתארגנות נמשך שלוש שנים; בפרויקט עבודות גינון שלב התכנון וההתארגנות נמשך שנה ושבעה חודשים; בפרויקט תוספת מקומות חניה בחניון שלב התכנון וההתארגנות נמשך שנתיים וחמישה חודשים; בפרויקט פיתוח טיילת שלב ב' שלב התכנון וההתארגנות נמשך שנה ושמונה חודשים; בפרויקט פיתוח טיילת שלב א' שלב התכנון וההתארגנות נמשך שנה ושמונה חודשים; בפרויקט הסרת סכנה ממבנה ופיתוחו שלב התכנון וההתארגנות נמשך שנה וארבעה חודשים.**

בתשובת חל"פ עכו ממאי 2026 הסבירה החברה כי כל פרויקט שמתבצע בעכו העתיקה כפוף לאישור רשויות שונות. הליכים אלו כרוכים בבירוקרטיה מורכבת ובעיקר בלוחות זמנים ארוכים מעבר למקובל. בחלק מהפרויקטים אף נדרש לקיים במהלך שלב ההתארגנות הליך של שיקום ושחזור ארכיאולוגי כשלב מקדים ליציאת הפרויקט לדרך.

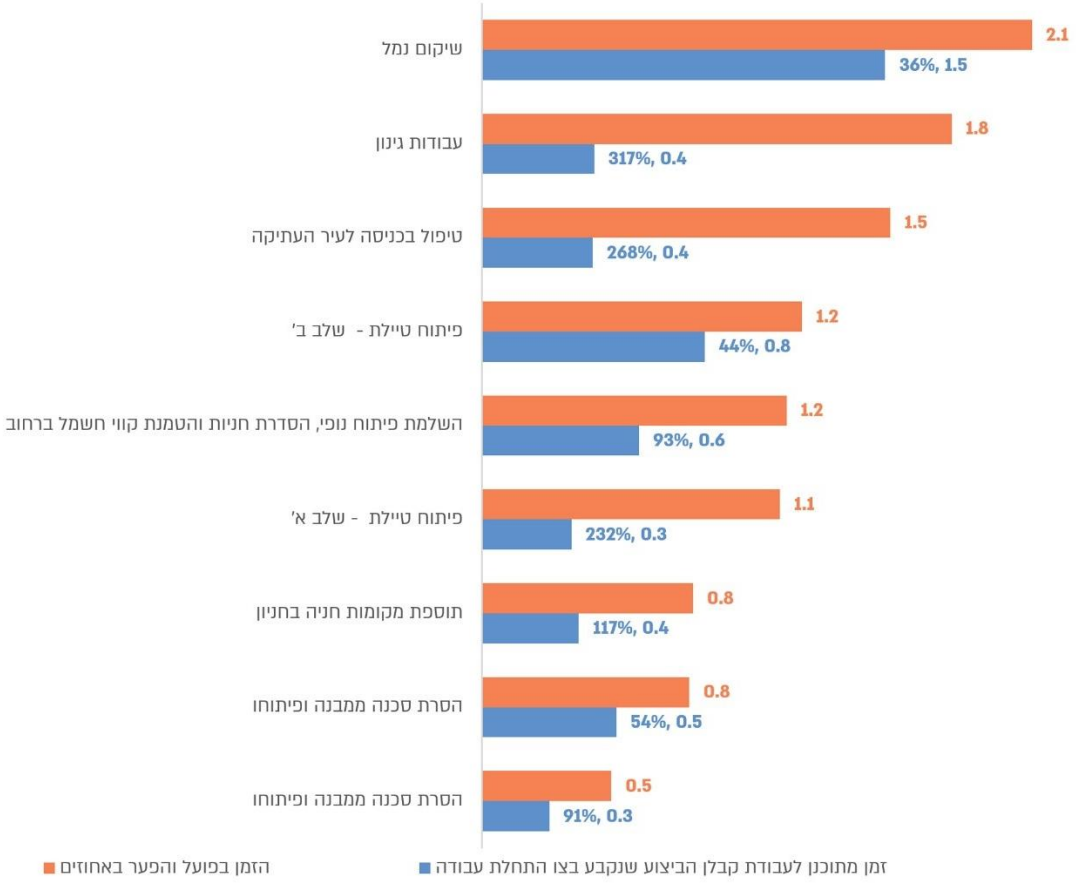
**נמצא כי התמשכות הליכי התכנון וההתארגנות לביצוע הפרויקטים בניהול חל"פ עכו מסבירים חלק מהתמשכות לוחות הזמנים להקמת הפרויקטים בניהולה. ממצאים אלה מעידים על פערים**

**בחל"פ עכו ביעילות בניהול אבן הדרך של תכנון והתארגנות לביצוע הפרויקטים; ולמצער על קשיים בהתמודדות עם חסמים באבן דרך זו.**

**אבן דרך - ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע**

אבן דרך זו נמדדת על פי משך הזמן שחלף בין מתן צו תחילת העבודה לקבלן הביצוע ועד לסיום העבודה של הקבלן ומסירת הפרויקט. בתרשים 16 מוצג משך הזמן לעבודת הקבלן ממועד מתן צו התחלת העבודה ועד למועד הסיום של הפרויקט ומסירתו לרשות, משך הזמן לעבודת הקבלן שנקבע בצו התחלת העבודה (להלן - זמן מתוכנן לעבודת קבלן הביצוע) והפערים באחוזים בין משך הזמן בפועל של עבודת קבלני הביצוע לזמן המתוכנן.

תרשים 16: **משך זמן עבודת קבלן הביצוע ממועד צו התחלת העבודה ועד מועד הסיום של הפרויקט; הזמן המתוכנן לעבודת הקבלן והפער בין השניים, ספטמבר 2017 - אפריל 2025 (בשנים ובאחוזים)**




על פי נתוני חל"פ עכו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מתרשים 16 עולה כי בכל תשעת הפרויקטים שניהלה חל"פ עכו, ושהסתיימו בתקופה ספטמבר 2017 - אפריל 2025, זמן העבודה בפועל של קבלני הביצוע חרג מהזמן המתוכנן שנקבע לקבלנים בצו התחלת העבודה. שיעורי החריגה נעו בין 36% (שבעה חודשים) בפרויקט שיקום נמל ל-317% (שנה וחמישה חודשים) בפרויקט עבודות גינון.**

**עוד עולה מתרשים 16 כי חריגות במשך זמן עבודת הקבלן בכל תשעת הפרויקטים שנוהלו על ידי חל"פ עכו מסבירים חלק מהתמשכות הפרויקטים בניהול חל"פ עכו ומעידים על פערים בחל"פ עכו ביעילות הניהול של אבן הדרך של ביצוע הפרויקט על ידי קבלני ביצוע.**

בתשובת החברה למשרד מבקר המדינה ממאי 2026 היא ציינה כי היא מקבלת את המדד לבדיקת ביצוע הפרויקטים על ידי הקבלנים. החברה הסבירה שהיא "כעניין שבשגרה מבקשת לסיים את שלב הביצוע באופן מהיר ולפיכך קוצבת זמנים קצרים ולרוב קצרים מדי לקבלני הביצוע במטרה לנסות ולייצר 'דחיפות'". עוד ציינה החברה כי בין הסיבות לעיכובים בפרויקטים מסוימים היו תחולת עבודה שגדלה תוך ביצוע הפרויקט בשל הצורך לטפל בתשתיות כמו קו ביוב ותשתית חשמל; הצורך לטפל בעתיקות שהתגלו במהלך העבודות; תקופת הקורונה ותקופות חירום ביטחוניות. החברה ביקשה גם להבהיר כי "לחריגה הקלה מלוחות הזמנים אין השפעה תקציבית ובוודאי שלא איכותית על הפרויקטים השונים".

**לאור ממצאי דוח הביקורת על התמשכות הפרויקטים בניהול חל"פ עכו במשך שנים רבות, על חל"פ עכו לפעול לשיפור הניהול של הפרויקטים שבאחריותה ולצמצם את לוחות הזמנים של הפרויקטים.**

## אומדני לו"ז להשלמת פרויקטים

ניהול של פרויקטים מחייב בקרה שיטתית וסדורה על לוחות הזמנים לביצוע כל אחד מהפרויקטים. ביסודו של הליך זה נדרשים כמה נתונים יסודיים: אומדן הלו"ז בהתאם לשלב התכנון (תכנון ראשוני, מוקדם, מפורט וכו') של ביצוע פרויקט, והמועד שבו הושלם הפרויקט. השוואה בין האומדנים לבין הביצוע מאפשרת ניתוח של חריגות מהתכנון ועמידה על לקחים, חסמים וקשיים בהליך הביצוע של הפרויקט.

נוהלי צוות תכנון ופיתוח (צת"פ) מהשנים האחרונות (לדוגמה 2015, 2019 ו-2024) כוללים אמות מידה לדירוג השקעות בפיתוח תשתיות תיירות, שלפיהן מתעדפים את הפרויקטים המאושרים. אומנם אמות מידה אלה אינן כוללות באופן ישיר קריטריון למשך הזמן של הקמת הפרויקט, ועם זאת, גוף שמגיש בקשה לצת"פ לתקצוב פרויקט נדרש לפרט בין היתר אומדן לו"ז להשלמת הפרויקט.

בתשובתו ממאי 2026 מסר משרד התיירות כי לוחות הזמנים המוגשים בשלב הגשת הבקשה לצת"פ הם ראשוניים בלבד ואינם מבוססים על תכנון מפורט, על תיאומים מלאים או על אומדנים סופיים. בפועל רק לאחר אישור הפרויקט, חתימת הסכמים, השלמת תכנון מוקדם ומפורט, הסדרת סוגיות סטטוטוריות והתקשרות עם קבלני ביצוע ניתן לגבש גאנט ביצוע מבוסס ומדויק.

בתשובת חמ"ת ממאי 2026 צוין כי האומדנים לסיום הפרויקטים ניתנים על ידי הרשויות המקומיות שלהן אינטרס להציג אומדנים ללוחות זמנים קצרים יותר.

משרד מבקר המדינה בדק האם חמ"ת וחל"י, כחברות המנהלות פרויקטים תיירותיים, קובעות בעצמן בשלב התחלת הפרויקט אומדני לו"ז לסיום הפרויקטים ובוחנות פערים בין האומדנים לבין מועדי הסיום בפועל.

**בביקורת עלה כי חמ"ת וחל"י, שתפקידן לנהל פרויקטים, לא יישמו הליך סדור שמאפשר עמידה על פערים בין התכנון והביצוע של כל פרויקט מבחינת לוחות זמנים של ביצועו. עלה כי החברות קבעו בתחילת הפרויקטים לוחות זמנים לביצועם, ומדי שנה הן נהגו לעדכן, במסגרת תוכניות העבודה השנתיות, את לוחות הזמנים המתוכננים, בהתאם להתפתחות הפרויקט, ולאחר השלמת הפרויקט הן לא ביצעו פעולת השוואה בין תכנון לוח הזמנים המקורי לבין לוח הזמנים הסופי שבו בוצע הפרויקט. נוסף על כך, נמצא גם פער בנוגע להגדרת המועד המשמש קו הזינוק של הפרויקט. לעיתים נמסר כי תחילת הפרויקט היא מועד הזמנת העבודה האחרונה ממשרד התיירות, לעיתים מועד חתימת ההסכם מול הרשות המקומית ולעיתים מועד תחילת העבודה של הקבלן.**

**מומלץ לחמ"ת וחל"י לבצע הליך סדור לאחר סיום פרויקטים, שיכלול השוואה בין תכנון לוח הזמנים המקורי לרבות בשלבי תכנון מתקדמים לבין לוח הזמנים הסופי שבו בוצע הפרויקט. הליך זה יאפשר הפקת לקחים הן לשלבי התכנון של פרויקטים והן לשלבי הביצוע שלהם.**

### עמידת החברות בתקציבי הפרויקטים המקוריים

עמידה בתקציב פרויקטים מבטאת את יכולת החברה לאמוד נכונה את התקציב ולעמוד בתקציב שהוגדר. בחברות המנהלות כמה פרויקטים, ניתוח התפלגות שיעורי הביצוע ביחס לתקציב המקורי של הפרויקטים מאפשר להנהלת החברה ולדירקטוריון לאמוד את שכיחות הפרויקטים שחרגו מהתקציב המקורי מעל שיעור מסוים (לדוגמה 5% ומעלה). ניתוח חריגות מהתקציב המקורי יכול לאפשר הפקת לקחים לשלבי התכנון של פרויקטים בכלל והתכנון התקציבי בפרט וכן בחינה של מידת ההלימה של סעיף הוצאות בלתי צפויות מראש (להלן - בצ"ם) בתקציב המקורי. חוזר יעדים פיננסיים של הרשות מנובמבר 2021 הציע מדד עמידה בתקציב פרויקטים לחברות זרוע ביצוע מתוקצבות כחלק מארבעה מדדים מומלצים לבחינה של יעילות חברות אלה (המדדים, מטרתם, אופן הגדרתם ונוסחת החישוב מופיעים בלוח 3 לעיל). אומנם החוזר חל על חברות ממשלתיות הנכללות במודל תמרוץ עובדים בכירים, אך יש בו המלצות להשתמש במדדי היעילות, לרבות מדד עמידה בתקציב הפרויקטים בחברות נוספות, אשר יסייעו לדירקטוריון ולהנהלת החברה בהתוויית הפעילות, בקבלת החלטות ובפיקוח על יעילות החברה.

בדוחות קודמים של מבקר המדינה הודגשה חשיבות עמידתן של חברות בביצוע תקציב פרויקטים יחסית לתקציב המקורי והוער על חריגות שנמצאו בנושא זה. למשל, בדוח מבקר המדינה בנושא התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן משנת 2022 נמצא כי בוצעו 12 עדכוני אומדן עלויות של הקו האדום ממועד האומדן הראשוני שאישרה הממשלה בדצמבר 2010 (10.7 מיליארד ש"ח) עד אוקטובר 2021 (18.7 מיליארד ש"ח)[44]; בביקורת בנושא הקמת הקריה הדוארית ומעקב אחר ניהול הנכסים בחברת דואר ישראל משנת 2024 נמצאה חריגה של 45 מיליון ש"ח בעלות פרויקט להתאמת נכס שבו הוקמו משרדי מטה ושטח תפעולי נוסף בחברת דואר ישראל מחוזה התקשרות ראשון בסכום של 45 מיליון ש"ח לעלות בפועל של 90 מיליון ש"ח[45]; בדוח מבקר המדינה על האיגודים בפרק בנושא חברת מקורות משנת 2003 הוצגו שיעורי חריגה ממוצעים מהתקציב של פרויקטים במרחבים שונים (מרחב צפון, חבל הירדן, מרחב מרכז ומרחב דרום), ועלה מהדוח כי המרחבים חרגו מתקציבי פרויקטים בסכומים ניכרים[46]. המשותף לממצאים בדוחות אלה הוא היכולת לזהות את התקציב המקורי של הפרויקטים ולהשוות אותו לביצוע בפועל כדי לאתר ולכמת חריגות מתקציב המקורי.

משרד מבקר המדינה בחן את עמידת החברות חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו בתקציב המקורי של הפרויקטים באמצעות בקשה שהעביר לחברות לדווח על התקציב המקורי והביצוע של 52 פרויקטים שניהלה חמ"ת ושהסתיימו בין ינואר 2022 לאפריל 2025, 7 פרויקטים שניהלה חל"י ושהסתיימו בין אפריל 2020 לאוגוסט 2025 ו-9 פרויקטים שניהלה חל"פ עכו ושהסתיימו בין ספטמבר 2017 לאפריל 2025.

**מהדיווחים שהעבירו החברות למשרד מבקר המדינה עלה כי כל החברות - חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו - דיווחו על התקציב על שינוייו (תקציב מאושר) חלף התקציב המקורי, לרבות שינויים שנעשו בתקציב עקב אירועים שלא נצפו מראש ושאינם מוסיפים ערך לפרויקט באמצעות הגדלה של הפרויקט או שדרוגו.**

משרד מבקר המדינה מציין כי השוואת ביצוע התקציב לתקציב על שינוייו (תקציב מאושר), לרבות שינויים שבוצעו שלא כדי להוסיף ערך לפרויקט, מאפשרת לחברה לבחון אם ביצוע התקציב אינו חורג מהתקציב שאושר לחברה (התקציב על שינוייו או התקציב המאושר), אך היא אינה מאפשרת לחברות לכמת את החריגה של ביצוע התקציב מהתקציב המקורי. זאת משום שהחריגות ממומנות על ידי משרד התיירות או גורמים אחרים ומקבלות ביטוי בתקציב על שינוייו (התקציב המאושר).

---

44 מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - נובמבר 2022**, "התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן", עמ' 1,124.

45 מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - ינואר 2024**, "הקמת הקריה הדוארית ומעקב אחר ניהול הנכסים בחברת דואר ישראל", עמ' 1,128.

46 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת באיגודים (2003)**, "מקורות חברת המים בע"מ", עמ' 641.

להלן דוגמאות ממערכת ניהול התקציב של חמ"ת וחל"י, הממחישות את אופן הצגת התקציב ואת החריגות בביצוע פרויקטים לעומת תקציבם המקורי. החריגות נבעו מאמידה שגויה של התקציב או מאירועים בלתי צפויים, שלא כללו תחולת עבודה נוספת של תוספת ערך לפרויקט (הגדלתו או שדרוגו), ומומנו על ידי המשרד הרלוונטי או גורמים אחרים. מאחר שהמימון הנוסף אושר, הביצוע לא חרג מהתקציב המאושר הכולל. עקב כך, הפרויקטים דווחו למשרד מבקר המדינה כבעלי "עודף תקציבי", אף שהשוואת הביצוע לתקציב המקורי משקפת חריגה ממנו.

**החברה הממשלתית לתיירות**

בתשובת חמ"ת ממאי 2026 ציינה החברה כי תקציב מקורי כשמו כן הוא - מקורי. העובדה שתקציב פרויקט מתעדכן איננה מלמדת על חריגה מתקציב, אלא על שינוי ותוספות של אלמנטים נוספים לפרויקט, שהתבקשו על ידי המזמין ואושרו על ידי משרד התיירות או מזמין אחר, ואשר בעקבותיהם הוגדל התקציב ביחס לתקציב המקורי. לחמ"ת אין יכולת לחרוג מתקציב הפרויקט משום שהכספים מועברים ממשרד התיירות ומגורמים אחרים רק בהתאם לתקציב המאושר ובהתאם לאישורים תקציביים שניתנים לחמ"ת על ידי גורמים אלה. לטענת חמ"ת, הגדלה של התקציב בעקבות שינויים בתכולת הפרויקט אינה נחשבת חריגה מתקציב.

להלן דוגמה לחריגה של חמ"ת מהתקציב המקורי. פרויקט שדרוג וחידוש תצוגה במוזיאון - בפרויקט זה תכולת העבודה שהועברה לחמ"ת באפריל 2015 כללה שדרוג וחידוש של התצוגה במוזיאון לתולדות העיר, ולצורך כך הועמד לידי החברה תקציב מקורי של 4 מיליון ש"ח על ידי משרד ממשלתי והעירייה. במהלך העבודה על הפרויקט נדרשה תוספת תקציב למימון אירוע בלתי צפוי כפי שתיארה החברה בדיווח למבקר המדינה: "לאחר חשיפה של קירות פנימיים נדרשנו לתוספת עבודות חיזוק קונסטרוקציה". עוד הבהירה החברה בדיווח שהסכום של 4 מיליון ש"ח הוא סכום מקורי בהתאם להזמנת העבודה המקורית, ולאחר מכן בוצעו הגדלות של סכום זה. בשני עדכונים להסכם ניתנו תוספת של 650,000 ש"ח במאי 2020 ותוספת של 415,000 ש"ח ביוני 2022. החברה דיווחה למשרד מבקר המדינה במאי 2025 על ביצוע בפועל של 5.021 מיליון ש"ח, ועל תקציב (מאושר) של 5.084 מיליון ש"ח, וביולי 2025 - בעקבות בקשת מבקר המדינה לדווח על התקציב המקורי - הוסיפה דיווח נוסף "תקציב מקורי מצטבר לפי חוזים והזמנות עבודה" בסך של כ-5.122 מיליון ש"ח. פרויקט זה הסתיים בגירעון של כמיליון ש"ח (שיעור חריגה של כ-25% מהתקציב המקורי), והוא מומן כאמור על ידי הגדלות תקציב ודווח בתקציב המאושר.

בהתייחסות חמ"ת מיוני 2026 ציינה החברה כי התקציב המקורי לפרויקט היה 4 מיליון ש"ח. כבר בשלב זה היה ברור כי נדרשת חשיפה של הקירות הפנימיים של המוזיאון, כדי להחליט אם נדרשת עבודת חיזוק קונסטרוקציה. עניין זה לא היה ידוע מראש עם תחילת הפרויקט, ולא כוסה על ידי סכום הפרויקט המקורי. רק לאחר חשיפת הקירות הפנימיים של המבנה, ומשהתברר כי נדרש להם חיזוק קונסטרוקטיבי, תוקצב הפרויקט בתוספת תקציב, הנחשבת תוספת תכולה לפרויקט, אשר תקציב נוסף בצידה (במאי 2020). כמו כן תקצבה חמ"ת תוספת תקציב נוספת לתכולות נוספות שלא היו כלולות בתקציב המקורי, ובין השאר עבודות חשמל על פי דרישות חברת החשמל, הוספת וילונות הצללה, הגדלת מספר קירות הגבס, טיפול בחזיתות ועוד (ביוני 2022). נוכח האמור לעיל, לטענת החברה יש לראות בפער שבין התקציב המקורי, על סך 4 מיליון ש"ח, לתקציב הסופי בפועל, ככזה הנובע מתוספות תכולות ולא חריגה תקציבית בפרויקט.

כדי לאפשר מדידה של שכיחות הפרויקטים שחרגו משיעור מסוים מהתקציב המקורי, על החברה לתעד את התקציב המקורי במערכות המידע הממוחשבות שלה ולבדל אותו מתוספות התקציב שניתנו במהלך הפרויקט.

**בביקורת עלה כי חמ"ת אינה מבצעת ניתוח של מידת העמידה של ביצוע התקציב בתקציב המקורי. זאת ועוד החברה אינה מתייחסת לתוספות תקציב הניתנות לה לאורך חיי הפרויקט לצורך מימון התממשות אירועים בלתי צפויים כחריגה מהתקציב המקורי. מערכת המידע הממוחשבת של חמ"ת לבקרה על תקציב הפרויקטים שבניהולה כוללת את התקציב המקורי בשדה "מקור מימון" עם הגדלות תקציב שהחברה קיבלה לאורך חיי הפרויקט ומאפשרת לעקוב**

**אחר התקציב המאושר, אחר הביצוע ואחר יתרות התקציב, אולם המערכת אינה מבדלת את התקציב המקורי בשדה נפרד. היעדר בידול של התקציב המקורי במערכת המידע של חמ"ת, ואי-ביצוע השוואה באמצעים אחרים בין ביצוע תקציבי פרויקטים לבין התקציב המקורי שנקבע להם, מונעים מהנהלת החברה ומהדירקטוריון לפקח באופן נאות על יעילות החברה מבחינת העמידה בתקציב פרויקטים בהשוואה לתקציב המקורי ולקבל תמונת מצב כוללת (תמונת מקרו) על שיעור הפרויקטים בחברה שבוצעו בזמן נתון וחרגו מהתקציב המקורי ואת התפלגות החריגות, וכן מונעים מהם לבחון אם שיעורי הבצ"ם שתוקצבו בתקציב המקורי הולמים אירועים בלתי צפויים שהתממשו.**

**משרד מבקר המדינה ממליץ לחמ"ת לעדכן את מערכת המידע הממוחשבת שלה לבקרה אחר ביצוע התקציב, כך שיישמרו נתוני התקציב המקורי, ולבצע ניתוח של שיעורי ביצוע התקציב בהשוואה לתקציב המקורי בפרויקטים בניהולה ולבחון אם שיעורי הבצ"ם שתוקצבו בתקציב המקורי הולמים.**

### החברה הממשלתית להגנות ים המלח

ביוני 2026 העבירה חל"י לבקשת משרד מבקר המדינה דוגמאות של פלטי מערכת המידע המציגים את ניהול התקציב של הפרויקטים. החברה התבקשה להציג לגבי כל אחד מ-7 הפרויקטים שנבדקו בדוח הביקורת את התקציב המקורי, את התקציב על שינוייו (התקציב המאושר) ואת ביצוע התקציב בהתאם למונחי התקציב של מערכת המידע שלה.

בדיווח החברה מיוני 2026 למשרד מבקר המדינה צירפה החברה פלטים ממערכת המידע עבור 7 הפרויקטים, שכללו בין היתר פלט של מקורות המימון. החברה ציינה לפני מבקר המדינה כי פלט מקורות המימון הוא התקציב המקורי.

**חל"י מתייחסת לשדה של מקורות המימון במערכת המידע שלה לניהול תקציבים, שכולל שינויים בתקציב ותוספות שניתנו לפרויקטים ממקורות שונים, כאל תקציב מקורי. בביקורת עלה כי במקרים שבהם נדרשים שינויים והגדלות תקציב - לרבות במקרים שאינם מוסיפים ערך לפרויקט, כגון הגדלת היקפו או שיפור איכותו ויכולים להיגרם מאירועים בלתי צפויים שלא נאמדו על ידי החברה באמידת התקציב המקורי - הם ידווחו בשדה מקורות המימון ולא יאפשרו לבדל את התקציב המקורי מהתקציב על שינוייו (התקציב המאושר) ולבחון אם שיעורי הבצ"ם שתוקצבו בתקציב המקורי הולמים אירועים בלתי צפויים שהתממשו. עוד עלה בביקורת כי חל"י אינה מבצעת ניתוח של מידת העמידה של ביצוע התקציב בתקציב המקורי. היעדר בידול של התקציב המקורי במערכת המידע של חל"י, ואי-ביצוע השוואה באמצעים אחרים בין ביצוע תקציבי פרויקטים לבין התקציב המקורי שנקבע להם, מונעים מהחברה לפקח באופן נאות על יעילות החברה מבחינת העמידה בתקציב פרויקטים בהשוואה לתקציב המקורי ולקבל תמונת מצב כוללת (תמונת מקרו) על שיעור הפרויקטים בחברה שבוצעו בזמן נתון וחרגו מהתקציב המקורי ואת התפלגות החריגות.**

**משרד מבקר המדינה ממליץ לחל"י לעדכן את מערכת המידע הממוחשבת שלה באופן שיאפשר בקרה על ביצוע התקציב, כך שיישמרו בנפרד נתוני התקציב המקורי, ולבצע ניתוח של שיעורי ביצוע התקציב בהשוואה לתקציב המקורי בפרויקטים בניהולה ולבחון אם שיעורי הבצ"ם שתוקצבו בתקציב המקורי הולמים.**

### החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת

כאמור עלה בביקורת כי לחל"פ עכו אין מערכת מידע ממוחשבת לבקרה על ביצועי פרויקטים. משרד מבקר המדינה בדק את שיעורי הביצוע ביחס לתקציב המקורי בחברת חל"פ עכו עבור תשעה פרויקטים שהסתיימו בין ספטמבר 2017 לאפריל 2025. החברה התבקשה לדווח על התקציב המקורי ועל הביצוע בפועל על פי מסמכי החברה.

**נמצא כי בדיווחי חל"פ עכו עלה שבפרויקט אחד החברה התייחסה לתוספת תקציב שניתנה לה במהלך ביצוע שאינו מוסיף ערך לפרויקט ונוסף בשל התממשות אירועים בלתי צפויים מראש - כחלק מהתקציב המקורי[47]. היעדר בידול בין התקציב המקורי לתוספת תקציב זו מונעת יכולת לפקח באופן נאות על יעילות החברה מבחינת עמידה בתקציב פרויקטים בהשוואה לתקציב המקורי ולקבל תמונת מצב כוללת (תמונת מקרו) על שיעור הפרויקטים בחברה שבוצעו בזמן נתון וחרגו מהתקציב המקורי ואת התפלגות החריגות, ולבחון האם שיעורי הבצ"ם שתוקצבו בתקציב המקורי הולמים אירועים בלתי צפויים שהתממשו.**

**מומלץ לחל"פ עכו לבדל את התקציב המקורי מהתקציב המאושר בפרויקטים בניהולה, כדי לאפשר ניתוח של העמידה בתקציב המקורי בהשוואה לביצוע התקציב, וכדי לבחון אם שיעורי הבצ"ם שתוקצבו בתקציב המקורי הולמים.**

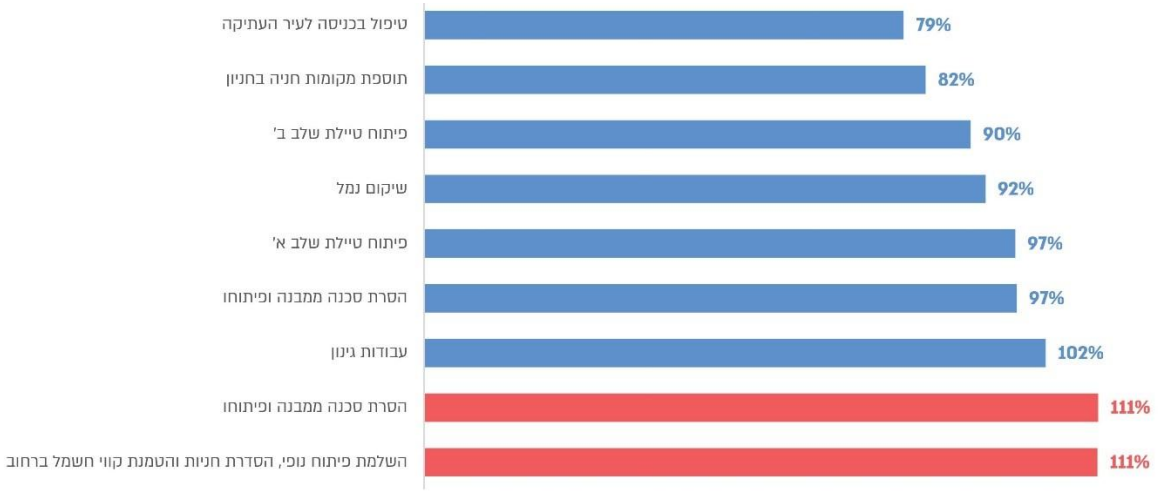
תוצאות הבדיקה של שיעורי הביצוע ביחס לתקציב המקורי של חל"פ עכו מוצגות בלוח 4, ובתרשים 17 שלהלן המציג את שיעורי הביצוע ביחס לתקציב המקורי.

לוח 4: **נתוני הביצוע ביחס לתקציב המקורי בחל"פ עכו, פרויקטים שהסתיימו מספטמבר 2017 עד אפריל 2025 (בש"ח)**

| הפרויקט | התקציב המקורי | ביצוע התקציב | העודף (גירעון) |
|---|---|---|---|
| טיפול בכניסה לעיר העתיקה | 2,550,000 | 2,011,586 | 538,414 |
| תוספת מקומות חניה בחניון | 3,100,000 | 2,557,209 | 542,791 |
| פיתוח טיילת שלב ב' | 3,000,000 | 2,697,595 | 302,405 |
| שיקום נמל | 27,500,000 | 25,394,261 | 2,105,739 |
| פיתוח טיילת שלב א' | 1,500,000 | 1,458,602 | 41,398 |
| עבודות גינון | 2,100,000 | 2,146,806 | (46,806) |
| הסרת סכנה ממבנה ופיתוחו | 779,191 | 863,764 | (84,573) |
| השלמת פיתוח נופי, הסדרת חניות והטמנת קווי חשמל ברחוב | 6,377,426 | 7,062,357 | (684,931) |
| הסרת סכנה ממבנה ופיתוחו | 1,353,718 | 1,319,815 | 33,903 |

[47] בפרויקט השלמת פיתוח נופי, הסדרת חניות והטמנת קווי חשמל ברחוב דיווחה החברה במסגרת התקציב המקורי על תוספת שקיבלה בסך 656,489 ש"ח באמצעות אישור משרד התיירות להעברה מפרויקט אחר. תוספת תקציבים זו למימון הפרויקט מגדילה את התקציב על שינוייו (התקציב המאושר) אך היא לא חלק מהתקציב המקורי שניתן לפרויקט.

תרשים 17: **שיעורי הביצוע ביחס לתקציב המקורי בחל"פ עכו, פרויקטים שהסתיימו מספטמבר 2017 עד אפריל 2025 (באחוזים)**




על פי נתוני חל"פ עכו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מתרשים 17 ומלוח 4 עולה כי בשניים מתוך תשעה פרויקטים (22%) שביצעה חל"פ עכו מספטמבר 2017 עד אפריל 2025, הייתה חריגה מתקציב הפרויקט המקורי. שיעור החריגה בפרויקטים: הסרת הסכנה ממבנה ופיתוח; והשלמת פיתוח נופי, הסדרת חניות והטמנת קווי חשמל ברחוב היה 11% (סכום החריגה היה כ-0.084 מיליון ש"ח וכ-0.68 מיליון ש"ח בהתאמה)[48]. בשישה מתוך תשעה פרויקטים עמדה החברה בתקציב המקורי ושיעורי הביצוע מהתקציב המקורי היו 79% עד 97%.**

**משרד מבקר המדינה ממליץ לחל"פ עכו לשפר את העמידה בתקציב המקורי שהוגדר בפרויקטים בניהולה.**

## יחס הוצאות הנהלה וכלליות מסך הוצאות החברה

אחד המדדים הרלוונטיים לבדיקת יעילות החברות הוא יחס הוצאות הנהלה וכלליות מסך הוצאות החברה[49]. מדד זה מאפשר לבחון את יעילות המעטפת הניהולית של חברות מתוקצבות ביחס לסך ההוצאות בפעילותן, ומכאן חשיבותו. משרד מבקר המדינה בחן את שיעור הוצאות הנהלה וכלליות בחברות הממשלתיות בתיירות בהשוואה לשתי קבוצות השוואה או יעדים: א. השוואה ליעדים וקבוצות השוואה של ענפים אחרים במטרה לבחון את יעילות המודל הקיים לניהול פרויקטים בתחום התיירות על ידי החברות הממשלתיות בתחום התיירות; ב. יעדים שנקבעו לחברות הממשלתיות בתיירות (חמ"ת וחל"י) ובהתאם למאפיינים ייחודיים של החברות (חל"פ עכו).

### בחינת המודל הקיים לניהול פרויקטים על ידי החברות הממשלתיות בתחום התיירות

בהתאם לחוזר יעדים פיננסיים של רשות החברות הממשלתיות, שיעור היחס בין הוצאות הנהלה וכלליות לסך ההוצאות של החברות אמור להיות קטן מ - 4%. נתון זה נקבע בעיקר עבור חברות

---

48 בפרויקט נוסף, גינון גן חפיר מזרחי, נרשמה חריגה שולית של 2%.

49 שיעור הוצאות ההנהלה וכלליות חושב ביחס לסך ההוצאות לפני הוצאות מימון, מאחר שהוצאות המימון בדוחות הכספיים של החברות הממשלתיות, חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו, מוצגות בנטו (בניכוי הכנסות מימון). בכל מקרה, משקלן של הוצאות המימון נטו בסך ההוצאות של חברות אלה שולי, ואינו משפיע באופן מהותי על תוצאות החישוב.

זרוע ביצוע מתוקצבות אחרות בעיקר בתחום התחבורה[50]. חברות אלה מאופיינות במחזור פעילות גבוה יחסית למחזורי הפעילות של חמ״ת, חל״י וחל״פ עכו ולכן יכולות לנצל יתרונות לגודל[51]. להלן בלוח 5 ובתרשים 18 ממצאים לגבי מדד זה, שעלו בבדיקת משרד מבקר המדינה בשלוש החברות: חמ״ת, חל״י וחל״פ עכו, בהשוואה לשיעור שנקבע בחוזר יעדים פיננסיים (4%)[52], בהשוואה לממוצע חברות זרוע ביצוע מתוקצבות אחרות ובהשוואה לממוצע בסך החברות הממשלתיות[53] בשנים 2022 - 2025. בתרשים 18 גם מוצגת סימולציה לשיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך ההוצאות לאחר מיזוג חל״י וחל״פ עכו לחמ״ת בשנת 2024, הכוללת הפחתה של 10.4 מיליון ש״ח בהוצאות הנהלה וכלליות בהתאם לתחשיב החיסכון בעלויות שהוצג בעבודת הצוות המשותף לרשות החברות הממשלתיות ולמשרד התיירות שהוצג לעיל.

לוח 5: **יחס הוצאות הנהלה וכלליות מסך ההוצאות, 2022-2025 (באחוזים ובאלפי ש״ח)**

| חברה | חמ״ת | | | | חל״י | | | | חל״פ עכו | | | | סה״כ מצרפי של כל החברות הממשלתיות לשנת 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| שנה | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2024 |
| הוצאות הנהלה וכלליות | 11,301 | 13,940 | 15,553 | 16,695 | 11,403 | 12,296 | 12,166 | 12,812 | 3,299 | 2,937 | 2,731 | 3,163 | 4,652,000 |
| הוצאות פעילות | 91,359 | 89,391 | 128,146 | 134,124 | 126,131 | 103,500 | 97,995 | 87,440 | 35,547 | 36,996 | 27,842 | 27,276 | 91,734,000 |
| סך הוצאות פעילות והוצאות הנהלה וכלליות | 102,660 | 103,331 | 143,699 | 150,819 | 137,534 | 115,796 | 110,161 | 100,252 | 38,846 | 39,933 | 30,573 | 30,439 | 96,386,000 |
| הוצאות הנהלה וכלליות ביחס לסך ההוצאות | **11%** | **13.5%** | **10.8%** | **11.1%** | **8.3%** | **10.6%** | **11%** | **12.8%** | **8.4%** | **7.4%** | **9.1%** | **10.5%** | **4.8%** |
| הוצאות הנהלה וכלליות המקיימות שיעור של 4% מסך ההוצאות | 3,807 | 3,725 | 5,339 | 5,589 | 5,255 | 4,313 | 4,083 | 3,643 | 1,481 | 1,542 | 1,160 | 1,137 | |
| חריגה בהוצאות הנהלה וכלליות בהשוואה להוצאות הנהלה וכלליות המקיימות שיעור של 4% מסך ההוצאות | 7,494 | 10,215 | 10,214 | 11,107 | 6,148 | 7,984 | 8,083 | 9,169 | 1,818 | 1,396 | 1,571 | 2,026 | |

| שיעורי שינוי ריאליים 2022 - 2025 | חל״י | חל״פ עכו | חמ״ת |
|---|---|---|---|
| הוצאות הנהלה וכלליות | 2% | -13% | 33% |
| הוצאות פעילות | -37% | -31% | 33% |

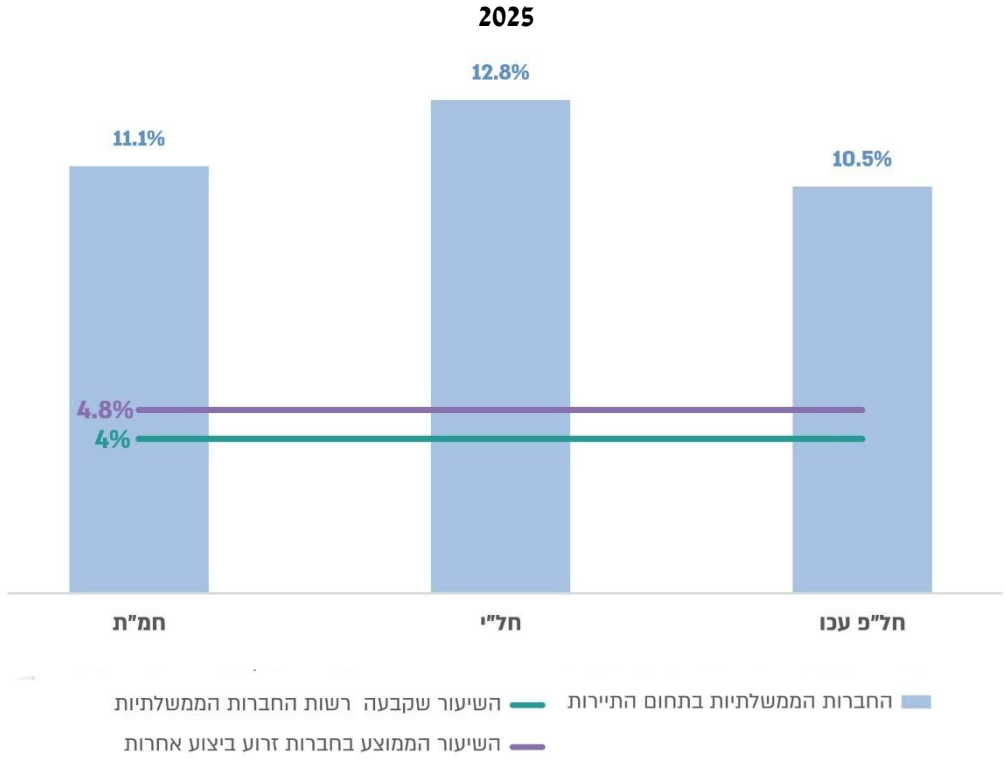
50 חושב ממוצע משוקלל של שיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך ההוצאות ללא הוצאות מימון בחברות הממשלתיות: נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים (להלן - נת״ע), חברת נתיבי איילון, חברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה (להלן - חברת נתיבי ישראל) והחברה למתנ״סים - מרכזים קהילתיים (להלן - החברה למתנ״סים), (להלן - ממוצע חברות זרוע ביצעו מתוקצבות אחרות). יצוין כי לא נמצא הבדל מהותי ביחס זה בחברות אלה בחישוב עם הוצאות מימון ובלעדיהן. הנתון לשנת 2025 של ממוצע חברות זרוע ביצוע מתוקצבות אחרות אינו כולל את נתוני החברה למתנ״סים בשל מחסור בנתונים לשנה זו.

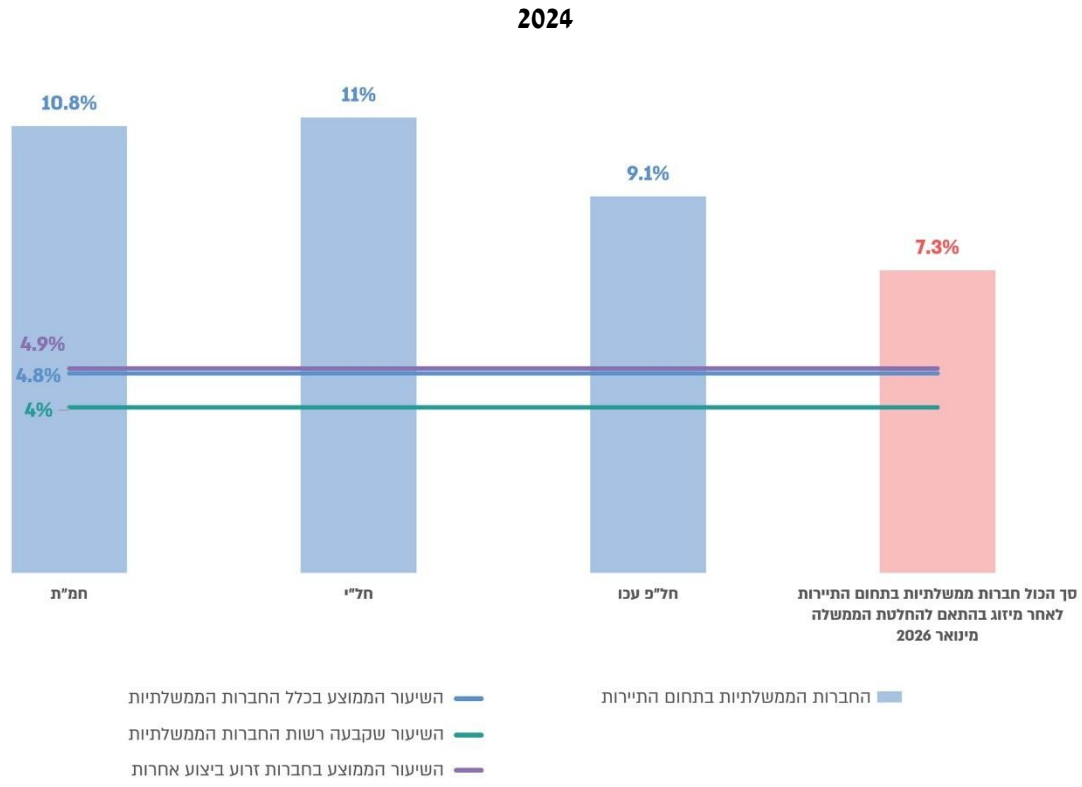
51 בשנת 2025 היה מחזור הפעילות של נת״ע כ-5.3 מיליארד ש״ח, של חברת נתיבי איילון כ-3.1 מיליארד ש״ח, ושל חברת נתיבי ישראל כ-6.7 מיליארד ש״ח. בשנת 2024 היה מחזור הפעילות של החברה למתנ״סים כ-0.88 מיליארד ש״ח. לעומת זאת בשנת 2025 היה מחזור הפעילות של חמ״ת כ-151.2 מיליון ש״ח, של חל״י כ-100.2 מיליון ש״ח ושל חל״פ עכו כ-27.1 מיליון ש״ח.

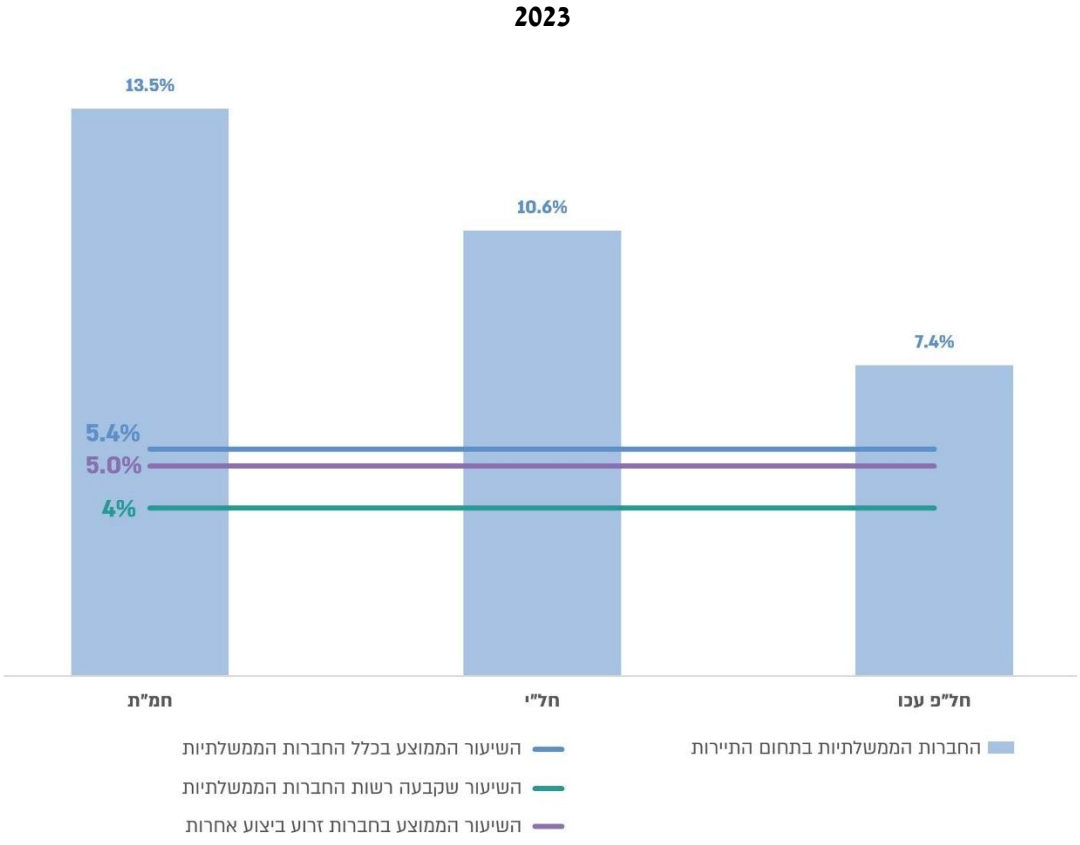
52 מבוסס על מתודולוגיה של משרד התחבורה. כאמור אף שחוזר רשות החברות הממשלתיות מנובמבר 2021 חל על חברות ממשלתיות הנכללות במודל תמרוץ עובדים בכירים, צוין בחוזר כי קביעת יעדים ארוכי טווח ראוי שתיעשה בחברות ממשלתיות נוספות ותסייע לדירקטוריון ולהנהלת החברה בהתוויית הפעילות, בקבלת החלטות ובפיקוח.

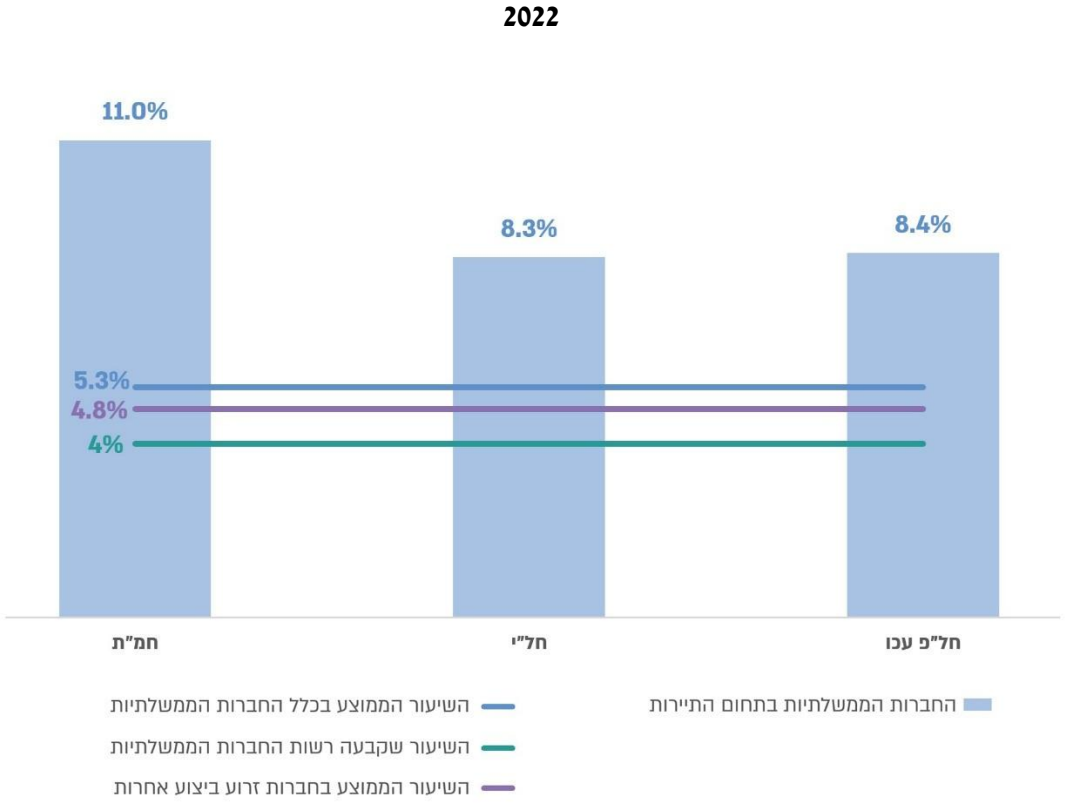
53 חישוב יחס הוצאות הנהלה וכלליות בסך החברות הממשלתיות מבוסס על הדוח השנתי של רשות החברות הממשלתיות לשנת 2024 וחושב ללא הוצאות מימון מאחר שהן מוצגות על בסיס נטו. בכל מקרה משקלן של הוצאות המימון נטו בסך ההוצאות של חברות אלה שולי, ואינו משפיע באופן מהותי על תוצאות החישוב.

תרשים 18 : **שיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך ההוצאות* בחברות הממשלתיות בתחום התיירות ובקבוצות ההשוואה**, 2022 - 2025 (באחוזים)**






לפי הדוחות הכספיים של חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו ולפי אתר רשות החברות הממשלתיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* ללא הוצאות מימון, שבחלק מהחברות חושב על בסיס נטו (הוצאות מימון בניכוי הכנסות מימון).
** השיעור שנקבע על ידי רשות החברות הממשלתיות (4%) בחוזר יעדים פיננסיים.

**מלוח 5 ומתרשים 18 לעיל עולה כי במדד יחס הוצאות הנהלה וכלליות מסך ההוצאות בשנים 2022 - 2025 היחס בכל החברות היה גבוה מהיעד שקבעה רשות החברות הממשלתיות בחוזר יעדים פיננסיים מנובמבר 2021 לחברות זרוע ביצוע אחרות, ולפיו שיעור היחס בין סך הוצאות הנהלה וכלליות לסך ההוצאות בחברות זרוע ביצוע ממשלתיות יכול להיות לכל היותר עד 4%. בשנת 2025 שיעור היחס נע בין 10.5% בחל"פ עכו (גבוה בכ-162.5% מהיעד המרבי שקבעה רשות החברות הממשלתיות וחורג בכ-2 מיליון ש"ח) ל-11.1% בחמ"ת (גבוה בכ-177.5% מהיעד וחורג בכ-11.1 מיליון ש"ח) ול-12.8% בחל"י (גבוה בכ-220% יותר מהיעד וחורג בכ-9.2 מיליון ש"ח). כמו כן יחס הוצאות הנהלה וכלליות מסך ההוצאות של החברות הממשלתיות בתחום התיירות היה גבוה מהיחס בממוצע חברות זרוע ביצוע מתוקצבות אחרות - 4.8%, 5.0%, 4.9% ו-4.8% בשנים 2022, 2023, 2024 ו-2025 בהתאמה, וגבוה מיחס זה, על פי נתוני הדוח הכספי המאוחד של כלל החברות הממשלתיות, 5.3%, 5.4% ו-4.8% בשנים 2022, 2023 ו-2024 בהתאמה.**

**ולצד האמור יצוין כי רשות החברות הממשלתיות קבעה יעדים פרטניים לחברות בעניין יחס הוצאות הנהלה וכלליות מתוך סך הוצאות החברה, כך נקבע יעד שנע בין 10% ל-11.8% לחל"י לשנת 2025 ובין 10% ל-12% לחמ"ת עבור שנת 2026 (ראו להלן בעניין זה).**

**עוד יצוין כי חל"י מסייעת בבדיקת פעילות הזכיין בהתאם לחוק זיכיון ים המלח, תשכ"א-1961 ובפרויקט קציר ים המלח. היקף הפעילות השנתית בנושאים אלו הוצג לראשונה בדוח הכספי של החברה לשנת 2025 כפעילות חוץ מאזנית בסכום של 480 מיליוני ש"ח[54]. סכום זה אינו חלק מסך ההכנסות של החברה המוצג בדוח רווח והפסד (כ-110.1 מיליון ש"ח בשנת 2025 - תרשים 1 לעיל) ואין ביטוי לפעילות זו גם בצד ההוצאות בדוח רווח והפסד (הוצאות פעילות של כ-87.4 מיליון ש"ח וסך הוצאות של כ-110.2 מיליון ש"ח בשנת 2025 - לוח 5 לעיל). התחשבות בפעילות החוץ מאזנית של החברה אשר בגינה החברה משקיעה תשומות ניהול, גם אם בחלקה, צפויה להביא לשיעור הוצאות הנהלה וכלליות נמוך באופן משמעותי מהשיעורים המחושבים על בסיס הנתונים מדוח רווח והפסד[55].**

**עוד עולה מהלוח ומהתרשים מגמת עליה בשיעור הוצאות ההנהלה והכלליות מסך ההוצאות בחל"י מכ-8.3% בשנת 2022 ל-12.8% בשנת 2025, ובחל"פ עכו ירד השיעור מ-8.4% בשנת 2022, ל-7.4% בשנת 2023 ועלה ל9.1% בשנת 2024 ול-10.5% בשנת 2025. בחמ"ת עלה השיעור מ-11% בשנת 2022 ל-13.5% בשנת 2023, בשנים 2024 וה-2025 הוא ירד ל-10.8% ול-11.1% בהתאמה וחזר לרמה הדומה לשיעור בשנת 2022.**

**עוד עולה מהלוח כי השינויים בשיעור הוצאות ההנהלה והכלליות מסך ההוצאות מושפעים משינויים בהוצאות ההנהלה וכלליות ומשינויים בהוצאות לפעילות. בחל"י העלייה בשיעור מכ-8.3% בשנת 2022 לכ-12.8% בשנת 2025 הושפעה בעיקר מירידה בפעילות החברה - ירידה ריאלית של כ-37% בהוצאות פעילות בעוד שבהוצאות הנהלה וכלליות נשמרה יציבות יחסית והן עלו ריאלית בכ-2% בלבד בתקופה זו; בחל"פ עכו העלייה בשיעור מכ-8.4% בשנת 2022 לכ-10.5% בשנת 2025 הושפעה בעיקר מירידה בפעילות החברה - ירידה ריאלית של כ-31% בהוצאות הפעילות וירידה מתונה יותר של כ-13% בהוצאות הנהלה וכלליות; בחמ"ת נרשמה כאמור יציבות בשיעור - כ-11% בשנת 2022 וכ-11.1% בשנת 2025 - תוצאה של עליה ריאלית הן בהיקף הפעילות (הוצאות פעילות) והן בהוצאות הנהלה וכלליות של כ-33%. עלה כי בשנים 2022 - 2025 חמ"ת לא ניצלה את הגידול בפעילות החברה בשנים אלה בכ-33% להקטנת שיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך ההוצאות.**

**פערים של למעלה מפי 2 (למעלה מ-100%) בשיעור הוצאות הנהלה וכלליות מהיעד שנקבע על ידי רשות החברות הממשלתיות לחברות זרוע ביצוע אחרות; מהשיעורים הממוצעים בחברות**

---

54 הדוח הכספי של חל"י לשנת 2025, ביאור 17.

55 עם זאת, בהתאם להחלטת הממשלה מינואר 2026 על מיזוג פעילות התיירות של חל"י לתוך חמ"ת והכרה בחל"י כזרוע ביצוע של משרד האוצר בתחום הגנות ים המלח, בראייה צופה פני עתיד לאחר יישום המיזוג השפעת הפעילות החוץ-מאזנית של החברה תבוא לידי ביטוי בפעילות החברה בתחום הגנות ים המלח.

**זרוע ביצוע אחרות; ומהשיעורים הממוצעים בסך החברות הממשלתיות בכל החברות חמ"ת, חל"י (רק בגין הפעילות המאזנית) וחל"פ עכו בכל השנים שנבדקו 2022 - 2025, יש בהם להעיד על פערים ביעילות של המעטפת הניהולית של שלוש חברות זרוע הביצוע בתחום התיירות בניהול פרויקטים לעומת הממוצע של חברות זרוע ביצוע ממשלתיות אחרות ולעומת ממוצע סך החברות הממשלתיות.**

**מומלץ למשרד התיירות ורשות החברות הממשלתיות להשתמש בפערים שעלו בשיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך ההוצאות כתשומה לבחינת המודל הקיים לניהול פרויקטים על ידי החברות הממשלתיות בתחום התיירות.**

רשות החברות הממשלתיות בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2026 כתבה כי "לחברות הממשלתיות המשמשות זרוע ביצוע קיים יתרון מובנה לגודל, ומשכך יישום החלטת הממשלה בדבר מיזוג חברות התיירות צפוי לאפשר ניהול ממוקד ויעיל יותר ולהביא לחיסכון במשאבים ולהתייעלות הפעילות בחברות".

**בסימולציה שביצע משרד מבקר המדינה בנוגע ליחס הוצאות הנהלה וכלליות מסך ההוצאות אילו מוזגו חל"פ עכו ופעילות התיירות של חל"י לחמ"ת בשנת 2024 (בהתאם להחלטת הממשלה מינואר 2026), התקבל שיעור של 7.3%, שיעור הנמוך מיחס זה בכל אחת מהחברות הממשלתיות - תוצאה של חיסכון של 10.4 מיליון ש"ח, בהתאם לתחשיב של הצוות המשותף לרשות החברות הממשלתיות ולמשרד התיירות[56]. אך עדיין שיעור זה גבוה באופן ניכר מהשיעור המרבי שקבעה רשות החברות הממשלתיות בחוזר יעדים פיננסיים (4%) (חריגה של כ-9.5 מיליון ש"ח) מהשיעור הממוצע בחברות זרוע ביצוע אחרות (4.9%) (חריגה של כ-7 מיליון ש"ח) ומהשיעור הממוצע בקרב כלל החברות הממשלתיות (4.8%) (חריגה של כ-7.2 מיליון ש"ח)[57].**

**ממצא זה מלמד על מועילות מוגבלת של מיזוג החברות הממשלתיות לחברה אחת, על פי מדד הוצאות הנהלה וכלליות מסך ההוצאות, ועל שגם לאחר המיזוג יעילות החברה הממוזגת, על פי המדד, צפויה להיות נמוכה יחסית לחברות זרוע ביצוע ממשלתיות אחרות, יחסית לסך החברות הממשלתיות ויחסית ליעד שקבעה רשות החברות הממשלתיות בחוזר יעדים פיננסיים.**

## בחינת עמידת החברות הממשלתיות בתחום התיירות ביעדים שנקבעו להן ובהתאם למאפיינים ייחודיים של החברות

### החברה הממשלתית לתיירות

במרץ 2026 קבעה רשות החברות הממשלתיות לחמ"ת לראשונה יעדי חברה לתגמול בכירים לשנת 2026 על פי חוזר יעדים פיננסיים של רשות החברות הממשלתיות. בין היתר נקבע לחברה יעד לעמידה ביחס הנהלה וכלליות להיקף פעילות החברה של 12% כיעד מינימום המקנה ציון 70 ו-10% כיעד מקסימום המקנה ציון 100. המשקל שנקבע ליעד זה היה 15% מתוך סך היעדים שנקבעו לחברה.

**במועד סיום הביקורת טרם פורסמו הדוחות הכספיים המבוקרים של חמ"ת לשנת 2026 ולכן לא ניתן לדעת האם חמ"ת עמדה ביעד שקבעה לה רשות החברות הממשלתיות לשנת 2026. מלוח 5 ומתרשים 18 עולה כי שיעורי הוצאות הנהלה וכלליות של החברה מסך ההוצאות היה 11%, 13.5%, 10.8% ו-11.1% בשנים 2022, 2023, 2024 ו-2025 בהתאמה ולכן על פי נתונים אלה בשלוש מתוך ארבע שנים (2022, 2024 ו-2025) שיעור הוצאות הנהלה וכלליות של החברה היה נמוך מיעד המינימום שקבעה רשות החברות הממשלתיות לחברה לשנת 2026 (12%) ובכל ארבע**

---

56 גם בחישוב החלופה של מיזוג חל"י וחל"פ עכו לחמ"ת המביא לחיסכון של 11.6 מיליון ש"ח, הגבוה ביותר מבין החלופות שחישב הצוות הבין-משרדי לרשות החברות הממשלתיות ומשרד התיירות, מתקבל שיעור הוצאות הנהלה וכלליות של 6.9%, הגבוה בשיעור ניכר מהשיעור שנקבע על ידי רשות החברות הממשלתיות בחוזר יעדים פיננסיים (4%) מהשיעור הממוצע בחברות זרוע ביצוע אחרות (4.9%) ומהשיעור הממוצע בחברות הממשלתיות (4.8%).

57 שיעורי החריגות בש"ח חושבו בהשוואה להוצאות הנהלה וכלליות המקיימות 4%, 5.1% ו-4.8% בהתאמה.

**השנים (2022 - 2025) שיעור הוצאות הנהלה וכלליות של החברה היה גבוה מיעד המקסימום שקבעה הרשות לחברה לשנת 2026 (10%)[58].**

בתשובת החברה ממאי 2026 ציינה החברה כי חלק ניכר מהוצאות המנהלה של החברה אינו נכנס לגדר הוצאות הנהלה וכלליות ולמעשה בהתאם לכללי החשכ"ל ורשות החברות הממשלתיות, השיעור "האמיתי" של הוצאות ההנהלה והכלליות של החברה מתוך סך ההוצאות עומד על 4.4% בשנת 2025 ואף ניכר שיפור ביחס לשנים קודמות. החברה העבירה לידי מבקר המדינה תחשיב ובו החברה ביצעה במאי 2026 הקצאה מחדש (אלוקציה) של רכיבי הוצאות הנהלה וכלליות והעבירה חלק ההוצאות (בעיקר משכורות ונלוות) מהוצאות הנהלה וכלליות לסעיף אחר בדוח הכספי (עלות המכר). הוצאות הנהלה וכלליות לאחר ההקצאה כללו בסעיף משכורות ונלוות את עלות שכר המנהלים הבכירים בלבד. התחשיב בוצע לשנים 2023 - 2025. כתוצאה מביצוע ההקצאה מחדש פחתו הוצאות הנהלה וכלליות בתחשיב החברה בשנת 2025 מכ-16.7 מיליון ש"ח לכ-6.7 מיליון ש"ח; בשנת 2024 מכ-15.5 מיליון ש"ח לכ-6.6 מיליון ש"ח; ובשנת 2023 מכ-13.9 מיליון ש"ח לכ-6.2 מיליון ש"ח. בהתאם החברה הציגה ירידה בשיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך ההוצאות לכ-4.4%, 4.6% ו-6% בשנים 2025, 2024 ו-2023 בהתאמה.

**מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תבהיר במסגרת קביעת היעדים לחברות המשתתפות במודל תגמול בכירים את הבסיס לחישוב הוצאות הנהלה וכלליות, על מנת ליצור בסיס השוואה ברור למול היעדים שנקבעו לחברות.**

בתשובה נוספת של רשות החברות הממשלתיות מיוני 2026 ציינה הרשות כי ההמלצה מקובלת והרשות תבהיר כי בחינת העמידה ביעד הוצאות ההנהלה והכלליות מתבססת על נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של החברות הממשלתיות. בנוסף, במסגרת גיבוש היעדים לחברות המשתתפות במודל תגמול הבכירים, תפעל הרשות לחדד ולהבהיר את הרכב רכיב הוצאות ההנהלה והכלליות ואת אופן חישובו, ככל שהדבר רלוונטי, וזאת במטרה להבטיח אחידות, שקיפות ובהירות ביחס ליעדים שנקבעו.

**החברה להגנות ים המלח**

בפברואר 2025 קבעה רשות החברות הממשלתיות לחל"י לראשונה יעדי חברה לתגמול בכירים לשנת 2025 על פי חוזר יעדים פיננסיים של רשות החברות הממשלתיות. בין היתר נקבע לחברה יעד לעמידה ביחס הנהלה וכלליות להיקף פעילות החברה של 11.8% כיעד מינימום המקנה ציון 70 ו-10% כיעד מקסימום המקנה ציון 100. המשקל שנקבע ליעד זה היה 10% מתוך סך היעדים שנקבעו לחברה.

**מלוח 5 ומתרשים 18 עולה שבשנת 2025 חל"י לא עמדה ביעד שקבעה לה רשות החברות הממשלתיות - שיעור הוצאות הנהלה וכלליות מהיקף פעילות החברה של 11.8% כיעד מינימום או שיעור של 10% כיעד מקסימום - וכי בפועל בשנת 2025 עמד שיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך הוצאות החברה על 12.8%[59].**

**החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת**

כאמור חל"פ עכו עוסקת גם בניהול של אתרי תיירות ונכסי מקרקעין. אולם ההיקף הכספי של פעילות זו מסך הוצאות הפעילות היה בשנים 2022, 2023 ו-2024 נמוך יחסית כ-31.5%, כ-37.6%

---

[58] שיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך ההוצאות בחמ"ת 11%, 13.5%, 10.8% ו-11.1% בשנים 2022, 2023, 2024 ו-2025 בהתאמה היה זהה בקירוב לשיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך ההכנסות 11%, 13.4%, 10.8% ו-11% בשנים 2022, 2023, 2024 ו-2025 בהתאמה.

[59] שיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך ההוצאות בחל"י בשנת 2025 (12.8%) היה זהה לשיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך ההכנסות (12.8%).

וכ-34.1% בהתאמה. ואילו היקף הפעילות של הקמת הפרויקטים היה בשנים אלה כ-68.5%, כ-62.4% וכ-65.9% בהתאמה[60].

בתשובת חל"פ עכו ממאי 2026 ציינה החברה כי היא אינה חברת ביצוע במובן הפשוט והטבעי של ההגדרה וכי לחברה עיסוקים ותחומי פעולה רחבים נוספים ולפיכך יש לחלק את הוצאות הנהלה וכלליות בין כלל הוצאות החברה לפי מפתח מוסכם מראש. ביוני 2026 העבירה החברה למשרד מבקר המדינה תחשיב שביצעה הכולל העמסות של הוצאות הנהלה וכלליות המשויכות להשקעות בפרויקטים של תשתיות ופיתוח וחישבה את שיעור הוצאות הנהלה וכלליות שהיא שייכה להשקעות בפרויקטים מסך ההשקעות בפרויקטים של תשתיות ופיתוח. שיעורים אלה עמדו על 4.5%, 4.3% ו-6.3% בשנים 2022, 2023 ו-2024 בהתאמה.

משרד מבקר המדינה חישב את שיעור הוצאות הנהלה וכלליות בגין הפעילות של החברה שאינה השקעות בפרויקטים של תשתיות ופיתוח הכוללים את הפעילויות הבאות: השקעות בפרויקטים של ניהול נמל, תפעול אתרים תיירותיים וניהול נכסים (להלן - השקעות בנמל, תפעול אתרים תיירותיים וניהול נכסים) מסך הוצאות החברה להשקעות בנמל, תפעול אתרים תיירותיים וניהול נכסים בשנים 2022 - 2024[61]. תוצאות החישובים של חל"פ עכו ושל משרד מבקר המדינה מוצגות בלוח 6.

לוח 6: **שיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך ההוצאות בחל"פ עכו לפי פעילות (אלפי ש"ח), בשנים 2022 - 2024**

| | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|
| **הוצאות פעילות** | | | |
| הוצאות פעילות | 35,547 | 36,996 | 27,842 |
| השקעות בפרויקטים של תשתיות ופיתוח | 24,333 | 23,069 | 18,352 |
| הוצאות בגין השקעות בנמל, תפעול אתרים תיירותיים וניהול נכסים | 11,214 | 13,927 | 9,490 |
| שיעור השקעות בפרויקטים של תשתיות ופיתוח מסך הוצאות פעילות | 68.5% | 62.4% | 65.9% |
| שיעור הוצאות בגין השקעות בנמל, תפעול אתרים תיירותיים וניהול נכסים מסך הוצאות פעילות | 31.5% | 37.6% | 34.1% |
| **הוצאות הנהלה וכלליות** | | | |
| הוצאות הנהלה וכלליות | 3,299 | 2,937 | 2,731 |
| הוצאות הנהלה וכלליות בגין השקעות בפרויקטים של תשתיות ופיתוח* | 1,091 | 990 | 1,154 |
| הוצאות הנהלה וכלליות בגין השקעות בנמל, תפעול אתרים תיירותיים וניהול נכסים | 2,208 | 1,947 | 1,577 |
| שיעור הוצאות הנהלה וכלליות בגין השקעות בפרויקטים של תשתיות ופיתוח מסך הוצאות הנהלה וכלליות | 33.1% | 33.7% | 42.3% |
| שיעור הוצאות הנהלה וכלליות בגין השקעות בנמל תפעול אתרים תיירותיים וניהול נכסים מסך הוצאות הנהלה וכלליות | 66.9% | 66.3% | 57.7% |
| **שיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך הוצאות** | | | |
| **שיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך הוצאות** | **8.4%** | **7.4%** | **9.1%** |
| **שיעור הוצאות הנהלה וכלליות בגין השקעות בפרויקטים של תשתיות ופיתוח מסך הוצאות בגין השקעות בפרויקטים של תשתיות ופיתוח*** | **4.5%** | **4.3%** | **6.3%** |
| **שיעור הוצאות הנהלה וכלליות בגין השקעות בנמל, תפעול אתרים תיירותיים וניהול נכסים מסך הוצאות בגין השקעות בנמל, תפעול אתרים תיירותיים וניהול נכסים** | **19.7%** | **14.0%** | **16.6%** |

על פי דיווח חל"פ עכו למשרד מבקר המדינה מיוני 2026, הדוחות הכספיים של החברה לשנים 2023 - 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* לפי חישובי חל"פ עכו.

**מלוח 6 עולה כי לפי הקצאת העלויות של חל"פ עכו לפעילות השקעות בפרויקטים, יעילות המעטפת הניהולית של חל"פ עכו בהשוואה בין הפעילויות גבוהה יחסית בפעילות החברה של השקעות בפרויקטים של תשתיות ופיתוח ונמוכה יחסית בפעילות החברה של השקעות בנמל, תפעול אתרים תיירותיים וניהול נכסים. לפי חישובי חל"פ עכו שיעור הוצאות הנהלה וכלליות בגין השקעות בפרויקטים של תשתיות ופיתוח מסך הוצאות בגין השקעות בפרויקטים של**

60 המקור: ביאורים 14 ו-15 (הוצאות הפעילות) בדוחות הכספיים של חל"פ עכו לשנים 2023 ו-2024 בהתאמה.
61 המקור: ביאורים 15 ו-16 וביאורים 14 ו-15 בדוחות הכספיים של חל"פ עכו לשנים 2024 ו-2023 בהתאמה.

**תשתיות ופיתוח היו נמוכים יחסית - כ-4.5%, כ-4.3% וכ-6.3% בשנים 2022, 2023 ו-2024 בהתאמה. זאת כתוצאה מהשקעת תשומות ניהול נמוכות יחסית בגין פעילות זו לפי חישובי החברה מסך הוצאות הנהלה וכלליות - כ-33.1%, כ-33.7% וכ-42.3% בשנים 2022, 2023 ו-2024 בהתאמה, עבור ניהול פעילות גבוהה יחסית של השקעות בפרויקטים של תשתיות ופיתוח מסך הוצאות פעילות - כ-68.5%, כ-62.4% וכ-65.9% בשנים 2022, 2023 ו-2024 בהתאמה.**

**עוד עולה מלוח 6 ששיעורי הוצאות הנהלה וכלליות בגין השקעות בנמל, תפעול אתרים תיירותיים וניהול נכסים מסך הוצאות בגין השקעות בנמל, תפעול אתרים תיירותיים וניהול נכסים היו גבוהים יחסית - כ-19.7%, כ-14% וכ-16.6% בשנים 2022, 2023 ו-2024 בהתאמה. זאת כתוצאה מהשקעת תשומות ניהול גבוהות יחסית בגין פעילות זו מסך הוצאות הנהלה וכלליות - כ-66.9%, כ-66.3% וכ-57.7% בשנים 2022, 2023 ו-2024 בהתאמה, עבור ניהול פעילות נמוכה יחסית של השקעות בנמל, תפעול אתרים תיירותיים וניהול נכסים מסך הוצאות פעילות - כ-31.5%, כ-37.6% וכ-34.1% בשנים 2022, 2023 ו-2024 בהתאמה.**

משרד התיירות בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2026 ציין כי "החריגה הכללית המוצגת נובעת מהעלויות התפעוליות של ניהול האתרים הפתוחים (בהתחשב בתקופת משבר ממושכת), ולא מחוסר יעילות פרויקטלית".

**משרד מבקר המדינה ממליץ לחל"פ עכו לבחון דרכים לשיפור יעילות המעטפת הניהולית בפעילות החברה להשקעות בנמל, תפעול אתרים תיירותיים וניהול נכסים.**

**מוצע לרשות החברות הממשלתיות, למשרד התיירות ולחברות חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו לפעול לשיפור בשיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך ההוצאות בחמ"ת, חל"י וחל"פ עכו ולבחון צעדים נוספים לייעול החברות לבד מהמיזוג שלהן.**

רשות החברות הממשלתיות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מקבלת את המלצת מבקר המדינה ובכוונתה לפעול גם בעתיד מול החברות "לקביעת יעדים שיגלמו שיפור מתמיד ביעילותן הכלכלית וביחס הוצאות ההנהלה והכלליות". כאמור לעיל הרשות ציינה גם כי בכוונתה לבחון את ביצועי החברות ביחס לכלל החברות הממשלתיות.

## <u>הליך הפקת הלקחים בחברות הממשלתיות בתיירות בנושא ניהול פרויקטים</u>

הפקת לקחים כדבר שבשגרה היא כלי ארגוני המאפשר התייעלות, למידה מכשלים ומטעויות, תיקון ויצירת כללים ארגוניים ברורים ואחידים. תהליכי הפקת לקחים משפרים את תפקוד הארגון ומסייעים לו להימנע מטעויות בעתיד. בגופים ובארגונים גדולים רבים נהוג להפיק לקחים אחרי אירועים חריגים או באופן תקופתי. הימנעות מהפקת לקחים עלולה לקבע שיטות עבודה שגויות ואינה מאפשרת לארגון ליצור מסגרת כללים אחידה של "עשה ואל תעשה" המבוססת על הניסיון הנלמד.[62]

משרד מבקר המדינה בחן אם בחברות הממשלתיות בתחום התיירות מתבצע הליך הפקת לקחים בנושא ניהול הפרויקטים בכלל, ובין היתר בנוגע לנושאים הבאים: עמידה בלוחות זמנים ועמידה בתקציב.

### חמ"ת

באוקטובר ובנובמבר 2025 מסרה חמ"ת למשרד מבקר המדינה כי היא בוחנת כל פרויקט לגופו וסיכומי דיון שנתיים הם פחות רלוונטיים. לגבי פרויקטים שהסתיימו מעבר למועד המתוכנן, היא מציינת את החסמים שגרמו לעיכוב בפרויקט וכן את הלקחים שיש להפיק מכך. כך לדוגמה, פרויקט צפרות בצפון התארך (הזמנות עבודה התקבלו בשנת 2012 ובשנת 2021, והפרויקט הושלם

62 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71ג** (2021), "ליווי חקירות על ידי הפרקליטות - ליווי משפטי לחקירות משטרה ואישור תרגילי חקירה", עמ' 1199.

בפברואר 2025) בעקבות שינויי תכנון רבים תוך כדי שלב הביצוע. המסקנה של חמ"ת הייתה כי "יש לבחון הליך משמעתי מול גורמי תכנון אשר גרמו לשינויים רבים במהלך הביצוע וזאת בשל טעויות ואי בהירות בשלבי התכנון".

**חל"י**

באוקטובר 2025 השיבה חל"י למשרד מבקר המדינה כי החברה מקיימת הליך של הפקת לקחים בשוטף ובמידת הצורך בסיום פרויקט אשר יש בו להעלות סוגיה כל שהיא. החברה עורכת דיוני סטטוס שוטפים על כלל הנושאים בחתך נושאי או גיאוגרפי. בדיוני הסטטוס מוצג לוח הזמנים של הפרויקט ועמידה בו, ובכלל זה חסמים קיימים או עתידיים העשויים למנוע עמידה בלוח זמנים וכן מתן מענה לכך לפני התגבשות הבעיה, אם בכלל. לחל"י יש מערכת של בקרת תקציב ממוחשבת בכל פרויקט, גדול וקטן, ומכאן שעמידה בתקציב נבחנת בכל יום, ובוודאי בסיום כל פרויקט. פרויקטים של החברה, רובם ככולם, מתמשכים ורב-שנתיים, והחברה מבצעת תהליך של הפקת לקחים בכל שנה כחלק מבנייה של תוכנית העבודה העתידית.

**חל"פ עכו**

באוקטובר 2025 כתבה חל"פ עכו למשרד מבקר המדינה כי לא נמצא תיעוד של הליך הפקת לקחים שבוצע בחברה בנושא.

**הפקת לקחים אחרי אירועים חריגים או באופן תקופתי היא כלי ארגוני המאפשר התייעלות, למידה מכשלים ומטעויות, תיקון ויצירת כללים ארגוניים ברורים ואחידים. בנושא זה עלה כלהלן: חל"פ עכו לא מבצעת הליך של הפקת לקחים אחר פרויקטים בניהולה; חל"י מציינת בפרויקטים מסוימים את הסיבות לעיכוב בלוחות הזמנים, אולם היא אינה מפרטת את הלקחים הנלמדים מכך ואת הצעדים שכדאי לנקוט כדי להימנע בעתיד מעיכוב בפרויקטים, ובכך לשפר את ביצועיה; חמ"ת בוחנת כל פרויקט לגופו, אך אינה מבצעת הליך של הפקת לקחים בכל שנה שביכולתו לאפשר ראייה מתכללת של ממצאים החוזרים על עצמם בפרויקטים שונים.**

**מומלץ לחל"פ עכו לקיים הליך הפקת לקחים תקופתי לאיתור כשלים וטעויות בניהול הפרויקטים התיירותיים באחריותה; מומלץ לחל"י לשפר את הליך הפקת הלקחים שלה, ושהוא יכלול גם את הלקחים הנלמדים, את המסקנות העולות מההליך ואת הפעולות שיש לבצע כדי להימנע מטעויות בעתיד; מומלץ לחמ"ת לשפר את הליך הפקת הלקחים שלה, כך שהוא יתבצע גם באופן תקופתי ויאפשר ראייה מתכללת של ממצאים שונים החוזרים על עצמם בפרויקטים שונים. הפקת לקחים מסודרת ומלאה תסייע לחברות הממשלתיות בתחום התיירות לשפר את תפקודן, להימנע מטעויות בעתיד ולייעל את הקמת הפרויקטים שבאחריותן.**

חל"פ עכו בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2026 כתבה כי היא "תפעל מכאן ואילך להטמיע הליך מסודר של הפקת לקחים בכל פרויקט שתבצע".

☆

**החברות הממשלתיות בתחום התיירות מנהלות הקמה של פרויקטים תיירותיים מכספי ציבור בסכום כולל המסתכם במאות מיליוני ש"ח בשנה. מממצאי הביקורת עלה כי לאף לא אחת מהחברות הממשלתיות בתחום התיירות וגם לא למשרד התיירות ולרשות החברות הממשלתיות יש מידע לגבי היעילות של חברות אלה בניהול פרויקטים. על רקע האמור, בדק משרד מבקר המדינה בעצמו את היעילות של החברות בשלושה היבטים: עמידה בלוחות זמנים, עמידה בתקציב ויחס הוצאות הנהלה וכלליות לסך הוצאות החברה. בהיבטי משך הזמן להשלמת פרויקטים וביחס של הוצאות הנהלה וכלליות לסך ההוצאות, נמצאו חריגות בשלוש החברות. משך זמן ארוך להשלמת פרויקטים נמצא במיוחד בחמ"ת; ובהיבט של עמידה בתקציב נמצא כי החברות אינן מבצעות ניתוח של מידת העמידה של ביצוע התקציב בתקציב המקורי ולכן נמנע**

**מהנהלת החברה ומהדירקטוריון פיקוח נאות על עמידה בתקציב הפרויקטים. עוד עלו פערים בהליך הפקת לקחים בשלוש החברות בניהול פרויקטים.**

**הממצאים שעלו בבדיקת משרד מבקר המדינה מחזקים את הצורך במילוי חובתן של החברות לבדוק את עצמן ואת ביצועיהן בניהול הפרויקטים. גם על משרד התיירות, כמשרד הממונה על החברות בתחום התיירות, שמרבית תקציבו מוקצה לפרויקטים שבניהולן, ועל רשות החברות הממשלתיות, כרשות הצריכה לעקוב ברציפות אחרי הפעילות של כל אחת מן החברות הממשלתיות, לבדוק תקופתית את היעילות של החברות הממשלתיות ואת ביצועיהן ברמת המקרו. חשוב במיוחד לעקוב אחר הביצועים של חמ"ת, לאור החלטת הממשלה מינואר 2026 למזג אליה את חל"פ עכו ואת פעילות פיתוח תשתיות תיירות של חל"י ולאור הממצאים שעלו בדוח זה בנוגע ליעילותה. קביעת יעדים בני מדידה ומעקב אחר השגתם יתרמו לשיפור ביעילות החברות ולמקסום התועלות למשק מהקמת פרויקטים איכותיים של תשתיות תיירות. פעולות אלה הכרחיות להבטחת עקרונות היעילות והחיסכון המצופים מניהול כספי ציבור ומשאבי המדינה.**

## היבטים בממשל תאגידי בחברות הממשלתיות בתחום התיירות

ממשל תאגידי הוא אוסף של מנגנוני פיקוח ובקרה שמטרתם להבטיח את פעילותו התקינה והיעילה של תאגיד, קבלת החלטות מקצועית וניהול סיכונים מושכל בו לטובת הצלחתו, בהתאם למטרה שלשמה הוקם. כללי הממשל התאגידי אינם קבועים במקור נורמטיבי אחד, אלא נגזרים ממערכת רב-שכבתית המשלבת חקיקה (ובהם חוק החברות וחוק החברות הממשלתיות), רגולציה (כדוגמת חוזרי רשות החברות הממשלתיות) ומסמכים פנימיים (כגון תקנון החברה). ממשל תאגידי כולל בין היתר מדיניות וכללים הקשורים למינוי דירקטורים, ועדת הביקורת של הדירקטוריון, עבודת המבקר הפנימי, עבודת רואה החשבון המבקר וביצוע סקר סיכונים.

בפרק זה בדק משרד מבקר המדינה עמידה של החברות חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו בכללי ממשל תאגידי שצוינו לעיל.

### <u>מינוי דירקטורים</u>

הדירקטוריון הוא גורם מרכזי וחשוב בחברה. הן לפי חוק החברות והן לפי חוק החברות הממשלתיות, יש פעולות מהותיות שהסמכות לבצען שמורה לדירקטוריון בלבד, והן לא ניתנות להאצלה למנכ"ל או לבעל תפקיד אחר בחברה[63]. בכלל זה, לגבי חברות ממשלתיות - קביעת המדיניות הכללית של החברה בתחום מטרותיה, תקציבה השנתי של החברה, דרך ביצועו והשימוש במקורות העומדים לרשותה, גיבוש תוכנית העבודה השנתית והתוכניות לטווח ארוך, קביעת תקן עובדי החברה, השכר ותנאי ההעסקה של בכירים בחברה; מעקב רצוף אחר הגשמת המדיניות, התוכניות והתקציבים של החברה; ואישור הדוחות הכספיים של החברה[64].

בהתאם לחוק החברות הממשלתיות[65], האחריות למינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות מוטלת על השרים[66], לאחר שהתייעצו עם הוועדה לבדיקת מינויים[67]. חוק החברות הממשלתיות ותקנון חברה ממשלתית קובעים את הרכב הדירקטוריון הדרוש לצורך ניהול תקין של החברה, ואת המספר המינימלי של חברי דירקטוריון הנדרש לשם קיום ישיבות הדירקטוריון (להלן - קוורום).

---

63 סע' 30(א) לחוק החברות הממשלתיות, סעיף 92(א) לחוק החברות.

64 <u>חוק החברות הממשלתיות, סי' 32</u>.

65 <u>חוק החברות הממשלתיות, סי' 18</u>.

66 לעניין החברות הממשלתיות בתחום התיירות, מדובר כאמור בשר הממונה על רשות החברות הממשלתיות (השר לשיתוף פעולה אזורי) ושר התיירות.

67 ועדה שהוקמה לפי סעיף 18ב לחוק החברות הממשלתיות לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור, יו"ר דירקטוריון או מנכ"ל בחברה ממשלתית.

בדוח מבקר המדינה מינואר 2024 ציין משרד מבקר המדינה כי אי-איוש בדירקטורים עלול להקשות על הדירקטוריון למלא את תפקידיו כהלכה, שכן כאשר מספר הדירקטורים חסר אין מספר חברים מספיק כדי לשאת בכל המטלות הנדרשות ולהשתתף באופן פעיל בוועדות הדירקטוריון. עוד עלול להיווצר מחסור במגוון של דעות ושל תחומי מומחיות סביב שולחן הדירקטוריון[68].

להלן בלוח 7 מספר חברי הדירקטוריון המכהנים בפועל בחברות לעומת מספר חברי הדירקטוריון האמורים לכהן לפי תקנוני החברות ולפי חוק החברות הממשלתיות.

לוח 7: **מספר דירקטורים בחמ"ת, חל"י וחל"פ עכו שאפשר למנות, הקורום הנדרש ומספרם בפועל נכון לפברואר - מרץ 2025**

| | חמ"ת | | | חל"י | | | חל"פ עכו | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | אפשר למנות[1] | קורום[2] | בפועל[3] | אפשר למנות | קורום[4] | בפועל | אפשר למנות | קורום | בפועל[5] |
| **מספר הדירקטורים** | לכל הפחות 3 ולכל היותר 12 | 4 | 7 | לכל הפחות3 ולכל היותר 7 | 2 | 1 | לכל הפחות 3 ולכל היותר 13 | רוב חברי הדירקטוריון, ובלבד שהמניין לא יפחת מ-3 | 1 |

על פי נתוני חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(1) בהיעדר הוראה בתקנון החברה, שקובעת מספר מרבי נמוך יותר, מספר חברי הדירקטוריון המרבי שאפשר למנות הוא 12, כקבוע בסעיף 17(ג1) בחוק החברות הממשלתיות. לפי חוק החברות הממשלתיות, על הדירקטוריון למנות ועדת ביקורת שתכלול לפחות 3 חברים, כך שמספר חברי הדירקטוריון לא יכול להיות פחות מ-3 חברים.

(2) בהתאם לתקנון חמ"ת ולחוק החברות הממשלתיות, כאמור, המניין החוקי לישיבות הדירקטוריון הוא רוב חברי הדירקטוריון. לפי מספר הדירקטורים בפועל, המניין החוקי הוא 4.

(3) נכון לפברואר 2025.

(4) נכון לפברואר 2025. חל"י מסרה בפברואר 2025 למשרד מבקר המדינה כי בחברה אין קוורום מיוני 2021.

(5) נכון למרץ 2025. חל"פ עכו מסרה במרץ 2025 למשרד מבקר המדינה כי בחברה אין קוורום מאפריל 2021.

**מלוח 7 עולה כי בשתיים מהחברות הממשלתיות בתחום התיירות, חל"י וחל"פ עכו, מספר הדירקטורים המכהנים נמוך מהמספר המינימלי שנדרש על פי חוק החברות הממשלתיות או תקנון החברה וגם אין קוורום; והשר הממונה על רשות החברות הממשלתיות (השר לשיתוף פעולה אזורי) ושר התיירות לא פעלו בהתאם לסמכותם לפי החוק להשלמת החסר.**

**לחל"י ולחל"פ עכו מונה רק דירקטור אחד, ולא היה בפועל מניין חוקי לקיום ישיבות הדירקטוריון מיוני 2021 ומאפריל 2021 בהתאמה. מצב זה, שבו אין לחל"י ולחל"פ עכו דירקטוריון פעיל, פוגע בניהול התקין של החברות. אין בחברות אלה גוף המתווה מדיניות ומפקח על ביצועה, אין גוף בחברות שיפקח על תנאי העסקת בכירים, שיאשר את הדוחות הכספיים ועוד תפקידים המצויים בסמכותו הבלעדית של דירקטוריון החברה בחוק החברות הממשלתיות.**

בתשובת משרד התיירות למשרד מבקר המדינה מפברואר 2026 צוין כי אין ברשות המשרד מסמכים והתכתבויות בנושא מינוי דירקטורים בחברות חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו נצרת בשנים 2022 - 2025.

**בביקורת עלה כי משרד התיירות לא התריע לפני השרים (השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות, השר לשיתוף פעולה אזורי ושר התיירות) על אי-איוש הדירקטוריון ועל הבעייתיות בחוסר בדירקטורים ועל אי-קיום קוורום בשתי חברות בישיבות הדירקטוריון.**

68 מבקר המדינה, **הפיקוח והבקרה על החברות הממשלתיות** (2024), עמ' 44.

**לאור חשיבות עבודת הדירקטוריון וועדותיו לפעילות התקינה של החברות, על השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות (השר לשיתוף פעולה אזורי) ושר התיירות לפעול בהקדם ולמנות את הדירקטורים החסרים בחברות אלה.**

## מינוי דירקטור בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית

חוק החברות הממשלתיות קובע כי לכל חברה ממשלתית ימנו השרים דירקטור אחד לפחות, שהוא בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית[69]. דירקטור בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית הוא מי שבשל השכלתו, ניסיונו וכישוריו הוא בעל מיומנות גבוהה והבנה בנושאים עסקיים - חשבונאיים ודוחות כספיים, באופן המאפשר לו להבין לעומקם את הדוחות הכספיים של החברה ולעורר דיון בקשר לאופן הצגתם של הנתונים הכספיים. הערכת מיומנותו החשבונאית והפיננסית של דירקטור תיעשה בידי הדירקטוריון, ויובאו במכלול השיקולים, בין השאר השכלתו, ניסיונו וידיעותיו בנושאים אלה: סוגיות חשבונאיות וסוגיות בקרה חשבונאית, האופייניות לענף שבו פועלת החברה ולחברות בסדר הגודל והמורכבות של החברה; תפקידיו של רואה החשבון המבקר והחובות המוטלות עליו; הכנת דוחות כספיים ואישורם[70].

**נמצא כי למרות הקבוע בחוק החברות הממשלתיות - כי לכל חברה ממשלתית ימנו השרים דירקטור אחד לפחות, שהוא בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית, כדי לאפשר לדירקטוריון להבין לעומקם את הדוחות הכספיים של החברה ולבצע בקרה על ההיבטים הכספיים בחברה - הרי שבאף לא אחת מהחברות הממשלתיות בתחום התיירות: חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו, מינו השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות (השר לשיתוף פעולה אזורי) ושר התיירות דירקטור בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית.**

**על השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות (השר לשיתוף פעולה אזורי) ועל שר התיירות, בבואם למנות דירקטורים לחברות הממשלתיות בתחום התיירות, להקפיד שלפחות אחד מהדירקטורים בכל אחת מהחברות הוא בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית. על משרד התיירות ועל רשות החברות הממשלתיות, יחד ולחוד, לעקוב באופן שוטף אחר מינוי דירקטורים בעלי מומחיות חשבונאית ופיננסית לחברות הממשלתיות בתחום התיירות ולהביא לידיעת השרים את החוסר בדירקטור בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית.**

## פעילות ועדת הביקורת של הדירקטוריון

חוק החברות הממשלתיות קובע כי הדירקטוריון ימנה ועדת ביקורת מבין חבריו, ומספר חבריה לא יפחת משלושה[71]. בחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות) מפורטים תפקידי ועדת ביקורת[72], ובהם לעמוד על הליקויים בניהול החברה ולהציע לדירקטוריון דרכים לתיקונם; לבחון את מערך הביקורת הפנימית של החברה ואת תפקודו של המבקר הפנימי; לבחון את היקף עבודתו של רואה החשבון המבקר; לקבוע הסדרים לגבי אופן הטיפול בתלונות של עובדי החברה בקשר לליקויים בניהול עסקיה ולגבי הגנה שתינתן לעובדים שהתלוננו.

**נמצא כי שלא בהתאם לקבוע בחוק החברות הממשלתיות, ולפיו הדירקטוריון ימנה ועדת ביקורת של שלושה חברים ויותר מבין חבריו, נכון למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2025), זה כחמש שנים (מאוקטובר 2020) לא מונתה ולא פעלה בחל"י ועדת ביקורת, וזה כשש שנים (מאוגוסט 2019) לא מונתה ולא פעלה בחל"פ עכו ועדת ביקורת. היעדר ועדת ביקורת בחברות אלה פוגע בין היתר בבקרה הפנימית שלהן וביכולת לזהות ליקויים ולתקנם, לבחון את מערך הביקורת הפנימית בהן ולשפר אותו. יצוין כי בחמ"ת פועלת ועדת ביקורת.**

---

69 חוק החברות הממשלתיות, סעיף 16א2.

70 תקנות החברות (תנאים ומבחנים לדירקטור בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית ולדירקטור בעל כשירות מקצועית), התשס"ו-2005, סעיף 1.

71 חוק החברות הממשלתיות, סעיף 29א(א).

72 חוק החברות, סעיף 117.

**על דירקטוריון חל״י ועל דירקטוריון חל״פ עכו (כל עוד לא מוזגה עם חמ״ת), למנות חברים לוועדת הביקורת של החברות. על משרד התיירות ועל רשות החברות הממשלתיות לוודא שבחברות ימונו חברים מבין חברי הדירקטוריון לוועדת הביקורת, כדי שתוכל למלא את תפקידיה החשובים בהתאם לחוק.**

## תקופת העסקה של המבקר הפנימי

בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, דירקטוריון של חברה ממשלתית ימנה לחברה מבקר פנימי, זולת אם אישרה הרשות שהיקף פעולות החברה או אופיין אינו מחייב מינוי של מבקר פנימי. הדירקטוריון יקבע את תפקידיו ואת סמכויותיו של המבקר הפנימי. המבקר הפנימי יהיה כפוף ליושב ראש הדירקטוריון ולמנהל הכללי ויגיש את דוחותיו והצעותיו לדירקטוריון[73]. בהתאם לחוזר רשות החברות הממשלתיות, שתחילתו ביום 1 ביולי 2019, תקופת מינויו של מבקר פנימי שאינו עובד חברה, לרבות המשרד שבו הוא מועסק או שותף, לא תפחת מתקופה של חמש שנים ולא תעלה, בצירוף תקופת אופציה להארכת הסכם התקשרות, על תקופה של שבע שנים[74]. הוראות אלה חלות גם אם קיים הסכם התקשרות בתוקף שנחתם קודם למועד תחילת החוזר וקובע תקופת התקשרות ארוכה יותר, אם החברה רשאית לפי ההסכם לסיים את ההתקשרות קודם לכן. לפי הסכם ההעסקה של מבקר הפנים של חמ״ת היא רשאית לסיים את ההתקשרות בהתאם להוראות רשות החברות הממשלתיות בעניין זה ולפי הסכם העסקה של מבקר הפנים של חל״י היא רשאית לסיים את ההתקשרות בכל עת לפי שיקול דעתה. חל״פ עכו האריכה באוגוסט 2019 את העסקת מבקר הפנים בחמש שנים נוספות לאחר כניסת החוזר לתוקף. להלן בלוח 8 תקופת העסקתם של המבקרים הפנימיים בחמ״ת, חל״י וחל״פ עכו:

לוח 8: **תקופת ההעסקה של המבקרים הפנימיים בחמ״ת, בחל״י ובחל״פ עכו עד יולי 2025**

| | חמ״ת | חל״י | חל״פ עכו-נצרת |
|---|---|---|---|
| **תחילת ההעסקה** | 4/2014 | 1/2010 | 1/4/1995 |
| **מועד תחילה של חוזר רשות החברות הממשלתיות** | **יולי 2019** | | |
| **מועד סיום התקשרות לפי הסכם בתוקף במועד תחילת החוזר** | **ללא הגבלה בכפוף לזכות החברה לקצוב את התקופה אם ישתנו הוראות הדין בעניין.** | **ללא הגבלה בכפוף לזכות החברה לסיים את ההתקשרות בכל עת לפי שיקול דעתה.** | **אוגוסט 2019** |
| **סך הכול תקופת העסקה בשנים** | **11.25** | **15.5** | **30.25** |
| **תקופת העסקה מרבית על פי חוזר רשות החברות הממשלתיות והסכם ההתקשרות עם מבקר הפנים** | **7** | **9.5** | **7** |
| **תקופת העסקה החורגת משבע שנים או ממועד תחילת החוזר** | **4.25** | **6** | **6** |

על פי נתוני חמ״ת, חל״י וחל״פ עכו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מלוח 8 עולה כי בכל החברות הממשלתיות בתחום התיירות, חמ״ת, חל״י וחל״פ עכו מועסקים מבקרים פנימיים, שמונו עוד קודם להגבלת תקופת ההעסקה ל-7 שנים, בחוזר רשות החברות הממשלתיות מינואר 2019, ובהתאם לכך הם מועסקים כבר יותר מ- 7 שנים, אך בהתאם לתנאי ההתקשרות ניתן היה זה מכבר לסיים את העסקתם. כך, נכון ליולי 2025, בחל״י מועסק מבקר פנימי במשך 15 שנים ושישה חודשים, ובחריגה של 6 שנים מהמועד שנדרש היה לסיים את העסקתו לפי החוזר; בחמ״ת מועסק מבקר פנימי במשך 11 שנים ושלושה חודשים, ובחריגה של**

---

73 חוק החברות הממשלתיות, סעיף 48, סעיף 49.

74 חוזר רשות החברות הממשלתיות, מערך הביקורת הפנימית בחברות ממשלתיות וחברות בת ממשלתיות, ינואר 2019, סעיף 1(ה).

**4 שנים ושלושה חודשים; ובחל"פ עכו מועסק מבקר פנימי במשך 30 שנים ושלושה חודשים, ובחריגה של 6 שנים, והחברה האריכה באוגוסט 2019 את העסקת מבקר הפנים בחמש שנים נוספות לאחר כניסת החוזר לתוקף. עוד עולה כי הדירקטוריון של כל אחת מהחברות לא מנע חריגה בתקופת העסקה של המבקר הפנימי.**

**על חל"י, וחמ"ת לפעול למינוי מבקרים פנימיים, בהתאם להוראות חוזר רשות החברות הממשלתיות מינואר 2019 (חל"י לאחר שהשרים הממונים ימנו בה דירקטורים כנדרש להשלמת הקוורום). על חל"פ עכו לפעול גם כן באופן זה, כל עוד היא לא מוזגה עם חמ"ת. על רשות החברות הממשלתיות לוודא קיום תחלופה בתפקיד המבקר הפנימי, בהתאם לחוזר שלה בעניין תפקיד חשוב זה במערך הביקורת הפנימית של החברות הממשלתיות.**

חל"פ עכו כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2026 כי כאשר ימונו דירקטורים לדירקטוריון החברה, תפעל הנהלת החברה בנושא זה.

## תקופת ההעסקה של רואה החשבון המבקר

בחוק החברות נקבע כי חברה תמנה באמצעות האסיפה הכללית רואה חשבון מבקר שיבקר את הדוחות הכספיים שלה ויחווה את דעתו עליהם[75]. בתיקון משנת 2012 לכללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון וקביעת שכרם), התשנ"ד-1994 (להלן - כללי החברות הממשלתיות) נקבע כי רואה החשבון המבקר לא ישרת את החברה במשך יותר משש שנים רצופות. רשות החברות הממשלתיות רשאית לאשר שנה אחת נוספת, אם סברה כי החלפת רואה החשבון עלולה לגרום נזק ממשי לחברה או לבעלי מניותיה[76].

בכללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשנ"ד-1994, שהותקנו מתוקף חוק החברות הממשלתיות נקבע, בין היתר, כי שר המשפטים ושר האוצר ימנו ועדה שתפקידה לתת המלצות בדבר מינוי וביטול מינויו של רואה חשבון מבקר לחברה ממשלתית (להלן הוועדה); כי המלצות הוועדה יובאו לדיון, באמצעות רשות החברות הממשלתיות, באסיפה הכללית של החברה; כי החלטת האסיפה הכללית בדבר מינוי רואה חשבון טעונה אישור של הרשות וכי אישורה למינוי רואה החשבון יינתן לתקופה שהיא תקבע, ובלבד שהתקופה הכוללת של המינוי לא תעלה על שש שנים רצופות.

בהחלטת ממשלה 460 מאפריל 2023 נקבע בין היתר, כי בהתאם לחוק יסוד: הממשלה יועברו הסמכויות של שטח הפעולה "רשות החברות הממשלתיות" - לרבות מינוי רואה החשבון המבקר הנתונות לשר האוצר - לשר לשיתוף פעולה אזורי.

בדוח מבקר המדינה ממאי 2024[77] הועלתה ביקורת על אי-מינוי חברי הוועדה, ומתשובת רשות החברות הממשלתיות לדוח הביקורת עלה כי במהלך 15 השנים האחרונות פעלה הוועדה למינוי רואה חשבון כשלוש שנים, בעיקר עקב התפטרות חברים אשר היו חלק מההרכב הנדרש לקיום פעילות הוועדה בהתאם לאמור בכללים.

יצוין כי, לפי הודעת רשות החברות הממשלתיות מיולי 2025, הוועדה לבחירת רואי חשבון בחברות ממשלתיות הייתה צפויה לחדש את פעילותה בחודש האמור. להלן בלוח 9 תקופת ההעסקה של רואי החשבון המבקרים בחמ"ת, בחל"י ובחל"פ עכו.

---

75 חוק החברות, התשנ"ט-1999, סעיף 154.

76 כללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), תשנ"ד - 1994, סעיף 8.

77 מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה** (מאי 2024), "מניעת מעילות והונאות בתעשייה האווירית לישראל בע"מ", עמ' 53 - 54.

לוח 9: **תקופת העסקה של רואי החשבון המבקרים בחמ"ת, חל"י וחל"פ עכו עד יולי 2025 (בשנים)**

| | חמ"ת | חל"י | חל"פ עכו |
|---|---|---|---|
| **תחילת ההעסקה** | 4/2013 | 1/2016 | 1/2010 |
| **סך הכול תקופת העסקה בשנים** | **12.25** | **9.5** | **15.5** |
| **תקופת העסקה מרבית לפי תיקון לכללי החברות הממשלתיות משנת 2012** | **6** | **6** | **6** |
| **תקופת העסקה החורגת משבע שנים** | **6.25** | **3.5** | **9.5** |

על פי נתוני חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מלוח 9 עולה כי בעקבות אי-מינוי חברים לוועדה מייעצת למינוי רואה חשבון מבקר על ידי רשות החברות הממשלתיות במשך שנים רבות, בכל החברות הממשלתיות בתחום התיירות: חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו, מועסקים רואי חשבון מבקרים בתקופה החורגת מ-6 שנים - תקופת ההעסקה המרבית שנקבעה בכללי החברות הממשלתיות מ-1994 כפי שתוקנו בשנת 2012. נכון ליולי 2025, בחמ"ת מועסק רואה חשבון מבקר במשך 12 שנים ושלושה חודשים ובחריגה של 6 שנים ושלושה חודשים מכללי החברות הממשלתיות; בחל"י מועסק רואה חשבון מבקר במשך 9 שנים ושישה חודשים ובחריגה של 3 שנים ושישה חודשים; ובחל"פ עכו מועסק רואה חשבון מבקר בתקופה של 15 שנים ושישה חודשים ובחריגה של 9 שנים ושישה חודשים.**

**העסקה ממושכת של רואה חשבון מבקר בחברה עלולה לפגוע ביכולת של רואה החשבון לשמור על האובייקטיביות שלו כלפי החברה ולפגוע בעקרון אי-התלות בין רואה החשבון לחברה. עם חידוש פעילות הוועדה המייעצת למינוי רואה חשבון מבקר ביולי 2025 מומלץ כי חמ"ת וחל"י יפעלו להחלפת רואה החשבון המבקר בהתאם לנקבע בכללי החברות הממשלתיות, וכן מומלץ לחל"פ עכו לפעול באופן דומה, כל עוד היא לא מוזגה עם חמ"ת. על רשות החברות הממשלתיות לוודא קיום תחלופה בתפקיד רואה החשבון המבקר בהתאם לכללים שהיא קבעה.**

חמ"ת כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לאחר שהוועדה המייעצת למינוי רואה חשבון מבקר חזרה לפעול, "בחודש האחרון קיבלה החברה כתב מינוי לרו"ח מבקר חדש לחברה".

חל"פ עכו כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2026 כי האסיפה הכללית של החברה אמורה לאשר מינוי רואה חשבון מבקר בשבועות הקרובים, לאחר שהוועדה המייעצת למינוי רואה חשבון מבקר העבירה לה את המלצתה באמצעות רשות החברות הממשלתית.

## <u>אי-ביצוע סקר סיכונים בתדירות הנדרשת</u>

סיכון הוא האפשרות כי אירוע, פעילות או פעולה יפגעו ביכולות החברה לעמוד ביעדיה ובמטרותיה. התממשות הסיכון עלולה לגרום לנזקים מסוגים שונים. ניהול סיכונים הוא תהליך מתמשך, שמטרתו לספק מידה סבירה של ביטחון למניעת התממשות סיכונים על ידי, בין היתר, ביצוע תהליך שיטתי לאיתור וזיהוי הסיכונים, הערכת השלכותיהם וההסתברות להתרחשותם, תיעדוף הטיפול במניעת הנזקים או במזעורם וקביעת שיטת הטיפול בהם. דירקטוריון החברה אחראי לעריכת סקר סיכונים מקיף בחברה, אשר יכלול את כל סוגי הסיכונים הרלוונטיים לחברה. הסקר יכלול בין היתר תרחישי סיכון אפשריים, ולגבי כל תרחיש יחושב אומדן של מידת הנזק והסבירות להתממשותו. בחוזר רשות החברות הממשלתיות מיוני 2009 נקבע שסקר סיכונים מקיף חדש ייערך בתדירות שתיקבע על ידי הדירקטוריון, ובלבד שלא תעלה על חמש שנים מיום ביצוע הסקר המקיף הקודם בחברות בסיווג הנמוך מ-9[78]. בחוזר רשות החברות הממשלתיות מינואר

[78] חוזר הדירקטוריון 2009/1 בנושא ניהול סיכונים בחברות ממשלתיות מיוני 2009.

2020, שהחליף את החוזר מיוני 2009, נקבע שעל החברה להגדיר תדירות מתאימה לביצועו של סקר סיכונים ולכל הפחות אחת לארבע שנים[79]. להלן בלוח 10 מועדי הביצוע של סקרי הסיכונים האחרונים בחמ״ת, חל״י וחל״פ עכו נכון ליולי 2025.

לוח 10: **מועדי ביצוע סקרי סיכונים אחרונים בחמ״ת, בחל״י ובחל״פ עכו ומשך הזמן שחלף מהסקר האחרון, נכון ליולי 2025**

| | חמ״ת | חל״י | חל״פ עכו |
|---|---|---|---|
| **מועד ביצוע סקר סיכונים אחרון** | יוני 2024 | דצמבר 2019 | ינואר 2023 |
| **תדירות מינימלית לביצוע סקר סיכונים לפי חוזר מינואר 2020 (בשנים)** | 4 | 4 | 4 |
| **משך הזמן שחלף מהסקר האחרון** | שנה וחודש | 5 שנים ו-7 חודשים | שנתיים ו-6 חודשים |

על פי נתוני חמ״ת, חל״י וחל״פ עכו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**בביקורת הועלה כי הזמן שעבר מאז שחל״י ביצעה את סקר הסיכונים האחרון שלה חורג מהקבוע בחוזרי רשות החברות הממשלתיות - תדירות שלא תעלה על ארבע שנים, לפי החוזר המעודכן מינואר 2020, ובתדירות שלא תעלה על חמש שנים, לפי החוזר הקודם מיוני 2009. נכון ליולי 2025, סקר הסיכונים האחרון נעשה בחל״י בדצמבר 2019, מכאן חמש שנים ושבעה חודשים לא נערך סקר סיכונים חדש. היעדר סקרי סיכונים מעודכנים ורלוונטיים עלול לפגוע ביכולת של החברה לנהל את הסיכונים ולהגדיל את חשיפת החברה להתממשות הסיכונים ולנזקים העלולים להיגרם כתוצאה מהתממשותם. עוד עולה כי היעדר קוורום בדירקטוריון חל״י לא אפשר לה לעמוד בתדירות המינימלית לביצוע סקר סיכונים.**

**על חל״י לאחר מינוי קוורום בדירקטוריון, לערוך בהקדם סקר סיכונים חדש ומקיף, כבסיס לניהול סיכונים על סמך מיפוי עדכני שלהם והפחתת החשיפה לסיכונים ולנזקיהם. על רשות החברות הממשלתיות לעמוד על מימוש הנחיותיה בנושא.**

חל״י בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2026 מסרה כי החלה בביצוע סקר סיכונים נוסף ברבעון הרביעי של שנת 2025, והוא ״מוכן להצגה לדירקטוריון לכשימונה״.

## <u>סיכום הממצאים לעמידה בכללים של ממשל תאגידי</u>

בלוח 11 מרוכזים עיקרי ממצאי הביקורת הנוגעים לעמידת החברות הממשלתיות בתחום התיירות - חמ״ת, חל״י וחל״פ עכו, בכללים של ממשל תאגידי שנקבעו בחוק החברות הממשלתיות, בחוזרים ובכללים של רשות החברות הממשלתיות ובתקנוני החברות בתחום מינוי דירקטורים, קיום קוורום, מינוי דירקטור בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית, קיום ועדת ביקורת, תקופת העסקה מרבית של מבקר פנימי, תקופת העסקה מרבית של רואה חשבון מבקר ותדירות מינימלית לביצוע סקר סיכונים בחמ״ת, בחל״י ובחל״פ עכו.

[79] חוזר ניהול סיכונים בחברות ממשלתיות, ניהול סיכונים בחברות ממשלתיות 2020-13-1 בנושא ניהול סיכונים תאגידי בחברות הממשלתיות ובחברות בת ממשלתיות.

לוח 11: **סיכום העמידה בכללי ממשל תאגידי לגבי חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו**

| תחומים בממשל תאגידי | חמ"ת | חל"י | חל"פ עכו |
|---|---|---|---|
| **מספר הדירקטורים** | √ | X | X |
| **קיום קוורום** | √ | X | X |
| **דירקטור בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית** | X | X | X |
| **קיום ועדת ביקורת** | √ | X | X |
| **תקופת העסקה מרבית של המבקר הפנימי** | X | X | X |
| **תקופת העסקה מרבית של רואה חשבון מבקר** | X | X | X |
| **תדירות מינימלית לביצוע סקר סיכונים** | √ | X | √ |

על פי נתוני חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מלוח 11 עולה כי מתוך שבעה כללים של ממשל תאגידי שנקבעו בחוק החברות הממשלתיות ובחוזרים ובכללים של רשות החברות הממשלתיות ובתקנוני חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו - מספר דירקטורים, קיום קוורום, מינוי דירקטור בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית, קיום ועדת ביקורת, תקופת העסקה מרבית של מבקר פנימי ושל רואה חשבון מבקר ותדירות מינימלית לביצוע סקר סיכונים - לגבי חל"י נמצאו חריגות בכל הכללים; לגבי חל"פ עכו נמצאו חריגות בשישה מתוך שבעה כללים; ולגבי חמ"ת נמצאו חריגות בשלושה מתוך שבעה כללים - מינוי דירקטור בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית ותקופת העסקה מרבית של המבקר הפנימי ושל רואה החשבון המבקר. מהביקורת עלה כי הסיבה לחריגות ולפערים אלה היא בראש ובראשונה: אי-מינוי דירקטורים לחברות אלה בידי השרים.**

**הכשלים שנמצאו בכללי הממשל התאגידי עומדים לפתחם של החברות הממשלתיות בתחום התיירות: חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו, של משרד התיירות של רשות החברות הממשלתיות ושל השרים: השר לשיתוף פעולה אזורי ושר התיירות; לגבי כל גורם בהתאם לאחריותו.**

רשות החברות הממשלתיות בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2026 השיבה כי היא "פועלת באופן שוטף, מול השרים למינוי דירקטורים ויו"רים בחברות התיירות הממשלתיות. הרשות הקימה את פורטל השרים המפרט סטטוס יומי על חוסרים בדירקטוריונים ומציג לשרים את הפערים הקיימים באיוש הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות. הרשות מתריעה בפני השרים, ביחס לכל חברה על הצורך למנות דירקטורים הן במכתביה לשרים, הן במסגרת שיחות עבודה עם השרים ונציגיהם, והן בהחלטות של ועדת המינויים שנשלחות לשרים ובחוות הדעת של הרשות לוועדה".

**על השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות ועל שר התיירות לפעול לסגירת הפערים שעלו בדוח הביקורת בתחום הממשל התאגידי, ובפרט למנות דירקטורים לחברות הממשלתיות בתחום התיירות, ולהגביר את הפיקוח על חברות אלה עד להשלמת עמידה בכל הכללים של ממשל תאגידי. מומלץ כי משרד התיירות, הפועל באמצעות חברות אלה ומשמש מקור מימון מרכזי לפעילותן, ורשות החברות הממשלתיות יפעלו לסגירת הפערים שעלו בדוח ביקורת זה בתחום הממשל התאגידי.**

☆

**חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו הן חברות ממשלתיות המנהלות פרויקטים של הקמת תשתיות לתיירות מכספי ציבור. מדובר בחברות ניהול שאינן מבצעות את הפרויקטים בעצמן אלא מתקשרות עם קבלני ביצוע חיצוניים. מתוקף תפקידן, עליהן להסיר חסמים המקשים את השלמת הפרויקטים ולמצוא פתרונות לאתגרים תכנוניים ואחרים ביעילות ובלוחות זמנים קצרים ככל האפשר. מחזור הפעילות של החברות הסתכם בשנים 2022 - 2025 במאות מיליוני ש"ח בכל שנה. משרד התיירות הוא המשרד הממשלתי העיקרי שקובע את היקפי פעילותן של חברות אלה, ובכלל זה מחליט אילו פרויקטים ינהלו ומה יהיו מרכיביו והיקף תקציבו של כל פרויקט.**

**ביקורת זו הציפה שורה של פערים שורשיים שנוגעים לתפקוד של שלוש החברות הממשלתיות בתחום התיירות ושל משרד התיירות ורשות החברות הממשלתיות, וזאת בשלושה היבטים מרכזיים:**

1. **יעילות - נמצא כי אף לאחת משלוש החברות אין תמונת מצב כוללת (תמונת מקרו) על אודות מידת יעילותן בניהול הפרויקטים. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה לגבי ביצועי החברות בפרויקטים שהיו בניהולן והושלמו בשנים 2017 - 2025 נמצאו ליקויים ביעילות פעילותן של החברות, וזאת מבחינת העמידה בלוחות זמנים (בין היתר, משך הזמן הכולל להשלמת הפרויקטים; משך הזמן לתכנון הפרויקט ובכלל זה משך הזמן לחתימה על הסכם עם הרשות המקומית להקמת הפרויקט בשטחה; משך הזמן לבחירת קבלני ביצוע; משך הזמן לביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע לרבות בהשוואה למשך הזמן שנקבע לקבלנים לביצוע הפרויקטים), ומבחינת בדיקת העמידה בתקציב המקורי שהוקצה לביצוע הפרויקטים. עוד נמצא כי בשנים 2022 - 2025 יחס הוצאות הנהלה וכלליות מסך ההוצאות בכל אחת מהחברות היה גדול יותר מפי שניים מהיעד שנקבע על ידי רשות החברות הממשלתיות, מהממוצע של חברות זרוע ביצוע ממשלתיות אחרות ומהממוצע של סך החברות הממשלתיות.**

2. **ממשל תאגידי - נמצא כי בשלוש החברות חסרים מנגנוני פיקוח ובקרה המחויבים על פי חוק, שמטרתם להבטיח את פעילותן התקינה והיעילה, וכי חלק מהמנגנונים פועלים שלא בהתאם להנחיות רשות החברות הממשלתיות.**

3. **פיקוח רגולטורי - נמצא כי שלוש החברות פועלות בלי שמתקיים הפיקוח הרגולטורי הנדרש על ביצועיהן: לא מצד משרד התיירות שמעביר לניהולן מאות מיליוני ש"ח בכל שנה, ולא מצד רשות החברות הממשלתיות האחראית לפקח על פעילותן. גם למאסדרים אלה אין מידע לגבי מידת היעילות של החברות בניהול פרויקטים.**

**נוסף על כך נמצא כי בשנים 2022 - 2025 החברה הממשלתית הגדולה משלוש החברות (חמ"ת) לא ניהלה בעצמה חלק ניכר מהפרויקטים שהועברו לניהולה, אלא התקשרה עם גורמים שלישיים שאינם חברות ממשלתיות לשם ניהול הפרויקטים במלואם או בחלקם. עוד נמצא כי משרדי ממשלה שונים שפעילותם כרוכה בהקמת תשתיות מתקשרים עם גופים שאינם חברות ממשלתיות (כדוגמת רשויות מקומיות, חברות כלכליות של רשויות מקומיות וחברות מהמגזר הפרטי) לשם תכנון, ניהול ופיקוח על הקמת התשתיות.**

**תיקון הליקויים שעלו בנושא זה צפוי להביא לשיפור בפיתוח אתרי תיירות לרווחת תושבי ישראל, והוא הכרחי להבטחת עקרונות היעילות והחיסכון המצופים מניהול כספי ציבור ומשאבי המדינה.**

**מומלץ לחברות הממשלתיות חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו לבחון דרכים לשיפור היעילות בניהול הקמת פרויקטים בתחום התיירות. בהמשך להחלטת הממשלה מינואר 2026, מומלץ כי משרד התיירות ורשות החברות הממשלתיות ייבחנו את יישומה ואת המענה שהיא נותנת לפערים השורשיים שהועלו בביקורת.**

רשות החברות הממשלתיות בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2026 כתבה כי בכוונתה לקבוע יעדים ביצועיים ופיננסיים לחברות, והיא תבחן מפעם לפעם את הדרך היעילה ביותר למימוש מטרות החברות, לרבות בחינת הצורך בהמשך קיומה של כל חברה ממשלתית או אפשרות למיזוג פעילותה עם חברות אחרות.

# ביקורת מעקב על תחזוקה וניקיון של אתרי תיירות

ענף התיירות הוא אחד מהענפים הגדולים והצומחים בכלכלה העולמית. שביעות רצונם של התיירים מהאתרים שבהם הם ביקרו משפיעה על בחירת היעד התיירותי ומשמשת מנוף לפיתוח אתר התיירות וסביבתו. אחד הגורמים המרכזיים המשפיעים על שביעות רצונו של התייר מביקורו באתר תיירות הוא החזות של אתר התיירות המושפעת מהתחזוקה, מהניקיון, מהבטיחות ומהנראות שלו. לתחזוקה של אתרי תיירות, נוסף על תרומתם לערכי תרבות ומורשת, יש חשיבות כלכלית בשמירה על ההשקעה הכספית הציבורית שבוצעה בפיתוח האתר. בחודשים ינואר עד אוגוסט 2022 בדק משרד מבקר המדינה את נושא התחזוקה והניקיון של אתרי תיירות בישראל. ממצאי בדיקה זו פורסמו בדוח הקודם[80]. במסגרת הביקורת הנוכחית נעשה מעקב על תיקון שני ליקויים שעלו בדוח הקודם בנושאים הקשורים להסכמי התחזוקה בין חברות אלה לרשויות המקומיות - הטלת עיצומים (סנקציות) במקרה של הפרה; ובקרה של החברות על תחזוקת האתרים ברשויות המקומיות ואכיפה שלה.

## <u>הסכמי התחזוקה בין החברות הממשלתיות בתחום התיירות לבין הרשויות המקומיות - הטלת עיצומים במקרה של הפרה</u>

החברות הממשלתיות בתחום התיירות חותמות על הסכמים עם הרשויות המקומיות בעניין הקמת פרויקטים תיירותיים בתחומן. בהסכמים יש התייחסות לנושא תחזוקת האתרים התיירותיים לאחר סיום הקמתם ומסירתם לרשויות המקומיות. הרשויות מתחייבות לתחזק את האתרים על פי הוראות תחזוקה שיימסרו על ידי החברות הממשלתיות.

### הדוח הקודם

**הליקוי:** ההסכמים של חמ"ת וחל"י עם הרשויות המקומיות אינם כוללים עיצומים או אמצעים מוסכמים שאפשר לנקוט במקרה של הפרה.

**ההמלצה:** מומלץ כי משרד התיירות, חמ"ת וחל"י יבחנו את האפשרות לגיבוש מודל חוזי מעודכן ומשופר שיכלול מנגנון של עיצומים ותמריצים אשר יחזק את עמידתם של מקבלי התמיכות (בדרך כלל מדובר ברשויות מקומיות) בהתחייבויותיהם, וכן יאפשר לחברות הביצוע הממשלתיות (חמ"ת וחל"י) לבקר את עמידתם בהתחייבויותיהם, ובמקביל יאפשר למשרד התיירות לפקח על הביצוע האמור.

**תגובת חמ"ת על הדוח הקודם:** אין ביכולתה של חמ"ת היום לבצע את פעולות הפיקוח והבקרה המוצעות בהמלצת המבקר, מאחר שבמצב הדברים היום מדובר בפעולות שאינן נמצאות במנדט של חמ"ת, בתחום סמכותה או בתקצובה.

**תגובת חל"י על הדוח הקודם:** הליקוי לכאורה אינו סוגיה שבסמכות חל"י אלא של משרד התיירות, המכתיב את נוסח ההסכמים. ככלל ההמלצה מקובלת, ככל שתתקבל החלטה להטיל על חל"י אחריות לפיקוח על קיום התחייבויות הרשות לתחזוקה, יש לתקצבה בהתאם בנושא.

בהקשר האמור יצוין, כי לטעמה של חל"י, תחזוקת אתרי התיירות המצויים בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות חייבת להיות של הרשות המקומית ובאחריותה. לחברות הביצוע הממשלתיות אין כל יתרון יחסי על הרשות המקומית, נהפוך הוא, הסרת האחריות רק תחמיר את הבעיה. אחריות וסמכות על שטח חייבת להיות אחודה. הרשות היא הריבון התפעולי בשטח האתר, היא המצויה בו באופן יום-יומי והיא המתפעלת אותו. הדבר דומה לכל מטלה תחזוקתית אחרת של המועצה לאתרים בשטחה, החל מפינוי זבל, גזם וכדומה וכלה בתחזוקת דרכי הגישה, ניקיון ועוד.

---

[80] מבקר המדינה, **דוח שנתי 73ג** (2023), "תחזוקה וניקיון של אתרי תיירות בישראל", עמ' 1252.

**תגובת משרד התיירות על הדוח הקודם:** נוהל הצת"פ כולל הטלת מגוון עיצומים אפשריים על רשויות שאינן מתחזקות פרויקטים כראוי. הטלת עיצומים היא פעולה שהמשרד צריך להחליט עליה ולבצע אותה, ואין זה נכון להטיל את הסמכות או האחריות על החברה הממשלתית. הרשות המקומית מחויבת לכל כללי הנוהל והיא חתומה על כך, כך שניתן לאכוף את הנושא גם ללא הופעת הסעיף בהסכם עם החברות הממשלתיות.

### ביקורת המעקב

נכון למועד סיום הביקורת, עדיין ההסכמים של החברות הממשלתיות בתחום התיירות עם הרשויות המקומיות אינם כוללים עיצומים או אמצעים מוסכמים שאפשר לנקוט במקרה של הפרה, כשהרשויות אינן מתחזקות את הפרויקט כנדרש.

**בדוח הביקורת הקודם הועלה כי ההסכמים של חמ"ת וחל"י עם הרשויות המקומיות אינם כוללים עיצומים או אמצעים מוסכמים שאפשר לנקוט במקרה של הפרה. בביקורת המעקב נמצא כי ההסכמים בין החברות הממשלתיות בתחום התיירות לרשויות המקומיות לא עודכנו בעניין זה, ועדיין אינם כוללים עיצומים או אמצעים מוסכמים שאפשר לנקוט אם הרשויות המקומיות מפרות את דרישות התחזוקה המוטלות עליהן.**

**מידת תיקון הליקוי**




**משרד מבקר המדינה שב וממליץ כי משרד התיירות, חמ"ת וחל"י יגבשו מודל חוזי משופר עם הרשויות המקומיות שיכלול מנגנון של עיצומים ותמריצים שיחזק את עמידתן של הרשויות המקומיות בדרישות התחזוקה המוטלות עליהן.**

## בקרה ואכיפה

חמ"ת וחל"י משמשות זרוע ביצוע ממשלתית בתחום תשתיות התיירות בישראל וחתומות על הסכמי התחזוקה עם הרשויות המקומיות. לפיכך קיימת ציפייה כי יעקבו אחר מימוש ההתחייבויות של הרשויות המקומיות בקשר עם תחזוקת האתרים.

### הדוח הקודם

**הליקוי:** חמ"ת אינה מבצעת ביקורות או בדיקות באתרים לאחר שנת הבדק, אלא רק באתרים שבהם ידוע לה שנמצאו ליקויים בשנת הבדק, אף על פי שלדברי גורמי המקצוע בחמ"ת "רוב גדול של הפרויקטים לא מקבלים אחזקה נאותה". משום כך אין בידי חמ"ת מידע מלא על מצב התחזוקה באתרים שהיא פיתחה, והיא אינה יודעת אם הרשויות ממלאות את כל התחייבויותיהן בנושא.

**ההמלצה:** מצופה מחמ"ת ומחל"י, במסגרת ההתחייבות החוזית שקיבלו עליהן עם רשויות אלה, לבצע בדיקות של מצב האתרים שפיתחו, כדי לוודא שהרשויות עומדות בהתחייבויות שלהן במסגרת הסכמים אלה, ובכלל זה בהתחייבויות בעניין תחזוקת האתרים. על משרד התיירות מצידו לפעול לכך שחברות הביצוע הממשלתיות אכן יבצעו בקרות בתחום התחזוקה, ויוודאו כי הרשויות המקומיות אכן עומדות בהסכמי התחזוקה שנחתמו עימן.

**תגובת חמ"ת על הדוח הקודם:** חמ"ת כמובן תשתף פעולה עם משרד התיירות כגורם המוביל את תחום התיירות ברמה הלאומית, המאסדר ובעל הסמכות, במטרה לתרום לנושא של

תחזוקת אתרי התיירות וליישום של המלצות מבקר המדינה. יועץ תחזוקה של החברה יבצע בדיקות לנושא תחזוקת שבר (אבל לא לנושא ניקיון). חמ"ת גורסת כי יש לדאוג לחלוקה נהירה וברורה של אחריות ושל תקציבים בנושא התחזוקה, כדי שהנושא לא ייפול בין הכיסאות בין הגורמים המעורבים.

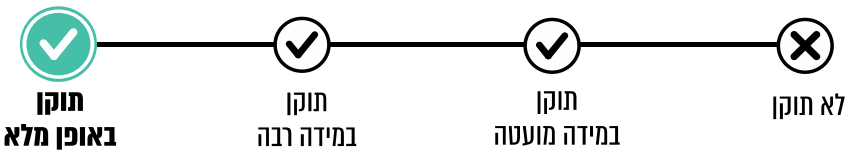
**תגובת חל"י על הדוח הקודם:** הליקוי אינו מתייחס לפעילות חל"י, ועל כן לא נדרש מענה. עוד יצוין בהקשר זה, כי חל"י מבצעת, למעלה מן הצורך, ביקורות בתקופת הבדק ולאחריה.

### ביקורת המעקב

ביוני וביולי 2025 מסרה חמ"ת למשרד מבקר המדינה כי יועץ התחזוקה של חמ"ת מבצע ביקורת לאחר שהסתיימה שנת הבדק בפרויקטים, וכי "לפי הוראות הדין, הרשות המקומית היא האחראית לתחזוקת האתרים התיירותיים המצויים בשטחה המוניציפלי. לאחר שנת הבדק חמ"ת אינה אחראית על התחזוקה מאחר והפרויקט נמסר לרשות. עיקר האחריות על הטיפול בתשתיות התיירות והפרויקטים המוקמים על ידי החברה, מוטל בראש ובראשונה על הרשות המקומית מכוח אחריותה בשטחה המוניציפלי על פי דיני העיריות, וכי אין בפעילות גופים אחרים כדי לשחררה ממלוא אחריותה זו. לפיכך, במצב הדברים כיום פעולות הפיקוח והבקרה המוצעות על ידי המבקר אינן נמצאות במנדט של חמ"ת, בתחום סמכותה או בתקצובה. **פעילות החמ"ת כיום בתחום תחזוקת אתרי התיירות בישראל נעשית למרות שהנושא לחלוטין אינו מצוי בתחום אחריותה או סמכותה**" (ההדגשה במקור). באוגוסט 2025 מסרה חמ"ת למשרד מבקר המדינה כי היא "נוהגת ללוות פרויקטים נבחרים שהאופי שלהם מצדיק זאת (פרויקטים מורכבים, ניכרת בהם תנועת מבקרים רבה ולפיכך חשופים לבלאי ופגיעות), גם אחרי שנת הבדק, מתוך תחושת אחריות לשמירה על האתרים שהושקעו בהם משאבים רבים. וכי היא נוהגת לבצע ביקורות גם באתרי תיירות הומי אדם לקראת עונות תיירות כגון החגים והחופש הגדול".

**בדוח הביקורת הקודם הועלה כי חמ"ת אינה מבצעת ביקורות או בדיקות באתרים לאחר שנת הבדק, אלא רק באתרים שבהם ידוע לה שנמצאו ליקויים בשנת הבדק, אף על פי שלדברי גורמי המקצוע בחמ"ת "רוב גדול של הפרויקטים לא מקבלים אחזקה נאותה". בביקורת המעקב נמצא כי אף שחמ"ת וחל"י אינן רואות את עצמן כאחראיות לפקח על מילוי התחייבות הרשויות המקומיות בתחום התחזוקה, חמ"ת וחל"י מבצעות ביקורת גם בפרויקטים שהסתיימו ולאחר שעברה שנת הבדק.**

**מידת תיקון הליקוי**




## סיכום

**תשתיות ציבוריות לתיירות כוללות פרויקטים ממגוון תחומים: אתרים היסטוריים ודתיים, אתרי עתיקות, אתרי טבע, ספורט ונופש, טיילות, פארקים, מסלולי תיירות בערים ועוד. לפרויקטים מסוגים אלה עשויה להיות תרומה רבה לפיתוחה של המדינה, גם מהבחינה הכלכלית והחברתית, מאחר שיש בהם להוביל ליצירת מוצר תיירותי איכותי ומגוון שיסייע לצמיחה בתיירות הנכנסת ובתיירות הפנים, ליצירת מקומות תעסוקה, בילוי ונופש ולפיתוח עסקי בסביבתם. כדי לממש תועלות אלה קיימת חשיבות לבחינה של יעילות הקמת פרויקטים אלה על ידי החברות הממשלתיות בתחום התיירות: חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו, ולפיקוח ולבקרה של הגוף המאסדר בענף התיירות - משרד התיירות והגוף המאסדר של החברות הממשלתיות - רשות החברות הממשלתיות, על פעילותן.**

**בדוח ביקורת זה עלו ממצאים רבים המעידים על פערים ביעילות של ניהול פרויקטים על ידי החברות הממשלתיות חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו ובפיקוח ובמעקב של הגורמים המאסדרים - משרד התיירות ורשות החברות הממשלתיות. נמצא כי למשרד התיירות, לרשות החברות הממשלתיות ולחברות הממשלתיות בתחום התיירות אין תמונה כוללת (תמונת מקרו) על יעילותם של הקמת הפרויקטים, ומאגרי המידע שלהם אינם מאפשרים ניתוחי יעילות כוללים של מדדי יעילות מרכזיים. בנסיבות אלו החליט משרד מבקר המדינה לבצע במסגרת ביקורת זו בדיקות בנוגע ליעילותן של שלוש החברות בניהול הפרויקטים באמצעות מאגר מידע ראשוני שבנה משרד מבקר המדינה לצורך כך. על בסיס דיווחי החברות ולאחר בקרה עלה כי בכל החברות: חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו, הקמת פרויקטים בתחום התיירות נמשכת שנים רבות, ובמקרים רבים תוך התמשכות פרויקטים בכל אבני הדרך המרכזיות - היערכות ותכנון; וביצוע על ידי קבלני ביצוע תוך חריגה של שנים רבות ומאות אחוזים מלוחות הזמנים שנקבעו לקבלנים; ואי-ביצוע ניתוח של מידת העמידה של ביצוע התקציב בתקציב המקורי; פערים ביחס הוצאות הנהלה וכלליות בכל החברות בלמעלה מפי 2 מכל היעדים וקבוצות ההשוואה שנבחנו - יעד של רשות החברות הממשלתיות (עד 4%), ממוצע חברות זרוע ביצוע ממשלתיות אחרות וממוצע סך החברות הממשלתיות ובכל השנים שנבדקו 2022 - 2025.**

**עוד עלו בביקורת חריגות לגבי כל החברות הממשלתיות בתחום התיירות מכללי ממשל תאגידי, שחלקן באחריות השרים הממונים על החברות - השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות (השר לשיתוף פעולה אזורי) ושר התיירות וחלקן באחריות רשות החברות הממשלתיות. לגבי חל"י נמצאו חריגות בכל שבעת הכללים שנבדקו - מספר דירקטורים, קיום קוורום, מינוי דירקטור בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית, קיום ועדת ביקורת (באחריות השרים הממונים), תקופת העסקה מרבית של מבקר פנימי ושל רואה חשבון מבקר (באחריות גם של רשות החברות הממשלתיות) ותדירות מינימלית לביצוע סקר סיכונים; לגבי חל"פ עכו נמצאו חריגות בשישה כללים; ולגבי חמ"ת נמצאו חריגות בשלושה כללים.**

**בינואר 2026 קיבלה הממשלה החלטה על מיזוג חל"פ עכו ופעילות פיתוח תיירות בחל"י לתוך חמ"ת. ההחלטה טעונה אישור של ועדת הכספים בכנסת. בביקורת עלה כי החלטת הממשלה מינואר 2026 התקבלה על בסיס עבודת מטה חלקית שביצע צוות בין-משרדי בראשות רשות החברות הממשלתיות ובשיתוף משרד התיירות. עבודת המטה הייתה חסרה בחינה של יעילות החברות, לרבות עמידה בלוחות זמנים, עמידה בתקציב הפרויקטים ואיכות הפרויקטים, וללא הצגת כלל היתרונות והחסרונות של חלופות המיזוג שנבדקו. מאסדרים אלה לא בחנו חלופות נוספות לניהול פרויקטים בתחום התיירות במקום מיזוג, כמו שכירת שירותי חברות מהמגזר הפרטי לניהול פרויקטים או ניהול הפרויקטים על ידי גורמים אחרים. וזאת למרות שחלופות אלה קיימות במשרדי ממשלה אחרים, כגון משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד הבינוי והשיכון, ואף שבפועל החלופות הנוספות לביצוע פרויקטים יושמו הלכה למעשה על ידי חמ"ת, שהעבירה את סמכויות הניהול שלה, כולם או חלקם, ב-42% מהפרויקטים שנדרשה לנהל לגורמים אחרים: רשויות מקומיות, רט"ג, רשות ניקוז וגורמים נוספים (עמותות וחברה מהמגזר הפרטי). עוד עלה בביקורת מעקב על תחזוקה וניקיון של אתרי תיירות - מתוך שני ליקויים שנבדקו אחד לא תוקן ואחד תוקן באופן מלא.**

**מומלץ לרשות החברות הממשלתיות ולמשרד התיירות להשלים את עבודת המטה שביצעו לבחינת חלופות של מיזוג חברות התיירות הממשלתיות, לבחון את ביצועי החברות, בין היתר מבחינת היעילות והמועילות של ניהול הפרויקטים על ידן ובהתאם לכך לבחון את המענה שנותנת החלטת הממשלה לפערים השורשיים שהועלו בביקורת. מומלץ כי הבדיקה תכלול ניתוח עלות-תועלת של החלופות השונות, ובצד התועלות יש לבחון את יעילות פעילות החברות בהקמת הפרויקטים, לרבות עמידה בלוחות זמנים, בתקציב ובאיכות העבודה, האחת לעומת האחרת ולעומת גופים שאינם חברות ממשלתיות. לצד העלויות יש לבחון את העלויות המשולמות לחברות הממשלתיות לעומת העלויות הצפויות בחלופות האחרות.**

**מומלץ לחברות הממשלתיות חמ"ת, חל"י וחל"פ עכו לבחון דרכים לשיפור היעילות בניהול הקמת פרויקטים בתחום התיירות ולפעול לתיקון הליקויים שעלו בביקורת המעקב על תחזוקה וניקיון של אתרי תיירות.**

**מומלץ למשרד התיירות ולרשות החברות הממשלתיות לשפר את יכולת הפיקוח והבקרה על החברות הממשלתיות בתחום התיירות, לרבות שדרוג מערכות המידע שלהם, כך שיאפשרו ניתוח כוללני (ברמת מקרו) של ביצועי החברות בניהול פרויקטים, ולוודא את עמידת החברות בכל הכללים של ממשל תאגידי. תיקון הליקויים שעלו בדוח זה צפוי להביא לשיפור בפיתוח אתרי תיירות לרווחת תושבי ישראל, והוא הכרחי להבטחת עקרונות היעילות והחיסכון המצופים מניהול כספי ציבור ומשאבי המדינה.**

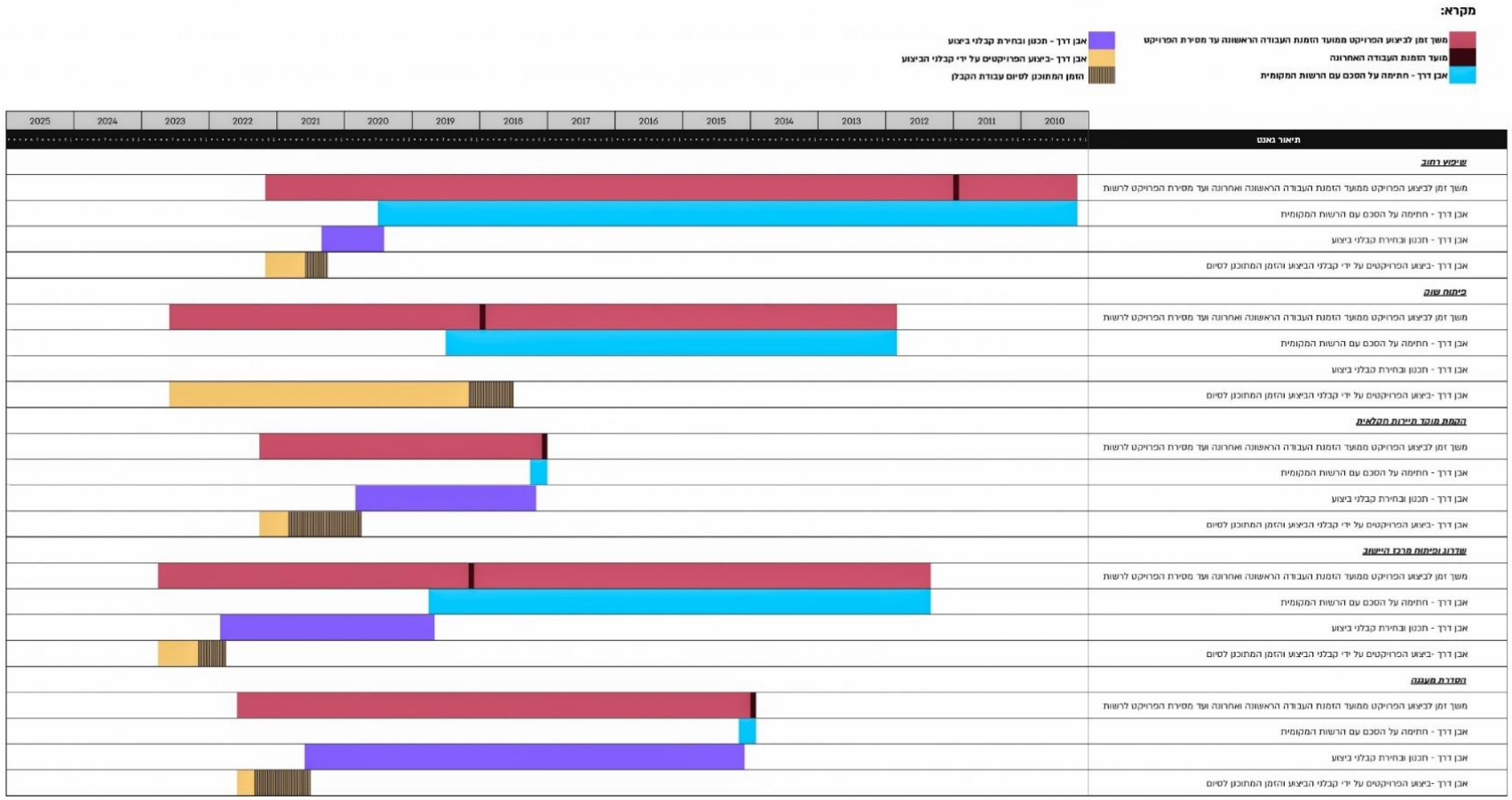
# נספח 1 - לוחות זמנים מפורטים לביצוע פרויקטים שנוהלו על ידי חמ״ת, חל״י וחל״פ עכו

בנספח זה מוצגים לוחות זמנים מפורטים של 52 פרויקטים שניהלה חמ״ת ושהסתיימו בין ינואר 2022 לאפריל 2025 (נספח 1א), 7 פרויקטים שניהלה חל״י ושהסתיימו בין אפריל 2020 לאוגוסט 2025 (נספח 1ב), ו-9 פרויקטים שניהלה חל״פ עכו ושהסתיימו בין ספטמבר 2017 לאפריל 2025 (נספח 1ג). עבור כל אחד מהפרויקטים מוצגים בהתאם לזמינות הנתונים משך הזמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ועד מסירת הפרויקט; מועד הזמנת העבודה האחרונה; שלוש אבני דרך (בפרויקטים שניהלה חמ״ת): חתימה על הסכם עם הרשות המקומית, תכנון ובחירת קבלני ביצוע, ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע; שתי אבני דרך בפרויקטים שניהלו חל״י וחל״פ עכו: שלב התארגנות ותכנון, וביצוע הפרויקטים על ידי קבלני ביצוע; והזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן[81].

הנתונים בלוחות שלהלן מציגים עבור כל אחד מ-68 הפרויקטים שנבדקו בדוח זה את התמשכות לוחות הזמנים בפרויקטים השונים, את התמשכות לוחות הזמנים באבני הדרך השונות ואת החריגה מהזמנים שתוכננו לסיום עבודות קבלני הביצוע. כך לדוגמה עבור פרויקט שיפוץ רחוב שנוהל על ידי חמ״ת (הפרויקט הראשון בנספח 1א), הפרויקט החל בשנת 2010. ניתן לראות מהלוח בנספח 1א כי הפרויקט הסתיים בתחילת 2022. עוד ניתן לראות כי משך הזמן לחתימה על הסכם עם הרשות המקומית נמשך 10 שנים עד שנת 2020 וחריגות נרשמו בביצוע עבודות הקבלן בהשוואה לזמן שתוכנן לשלב זה.

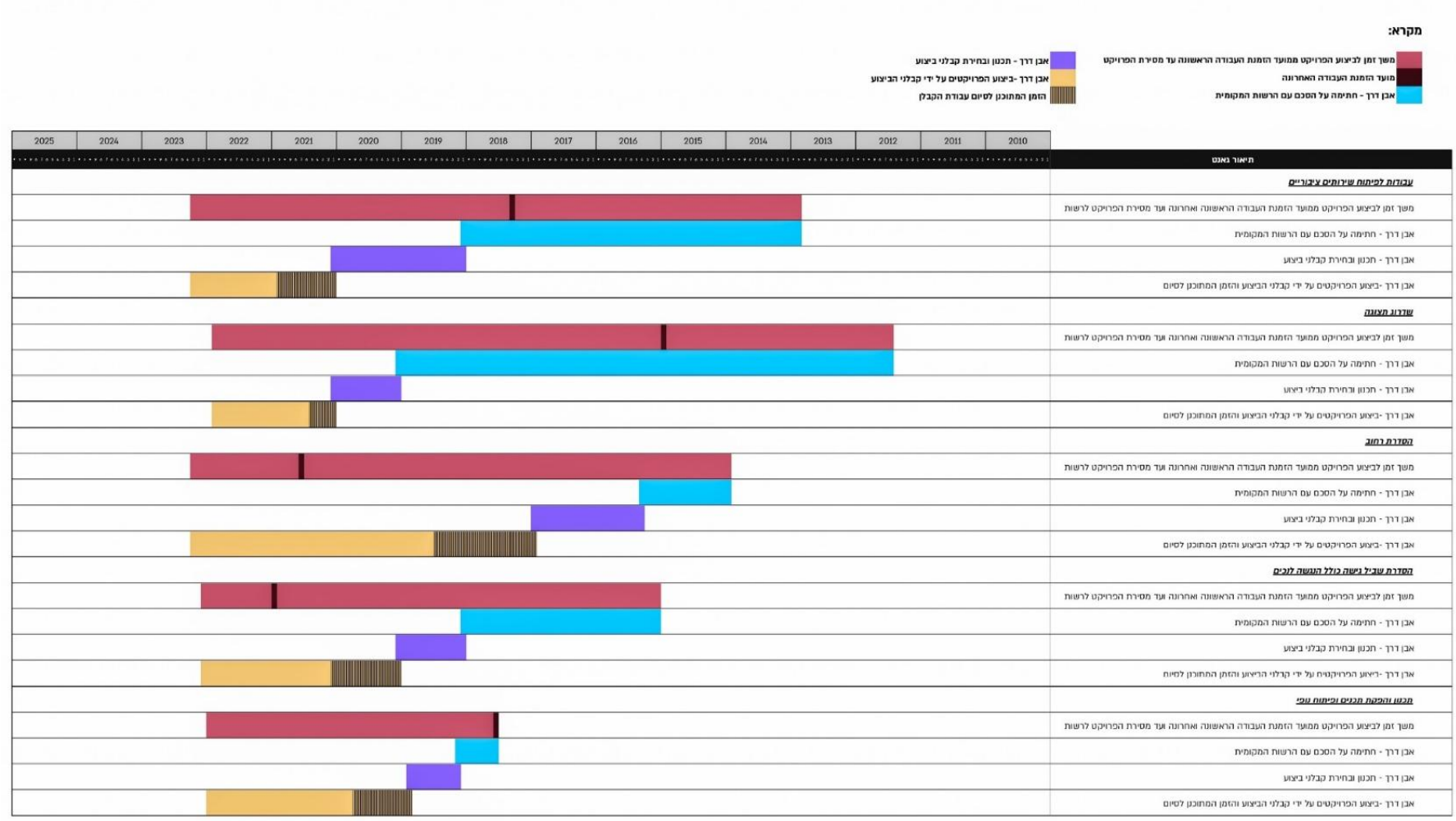
[81] משך הזמן המוצג בתרשימי לוחות הזמנים עוגל לרמה חודשית ולכן קיימת חפיפה בלוחות הזמנים בין אבני הדרך.

## נספח 1א - חמ"ת[82]

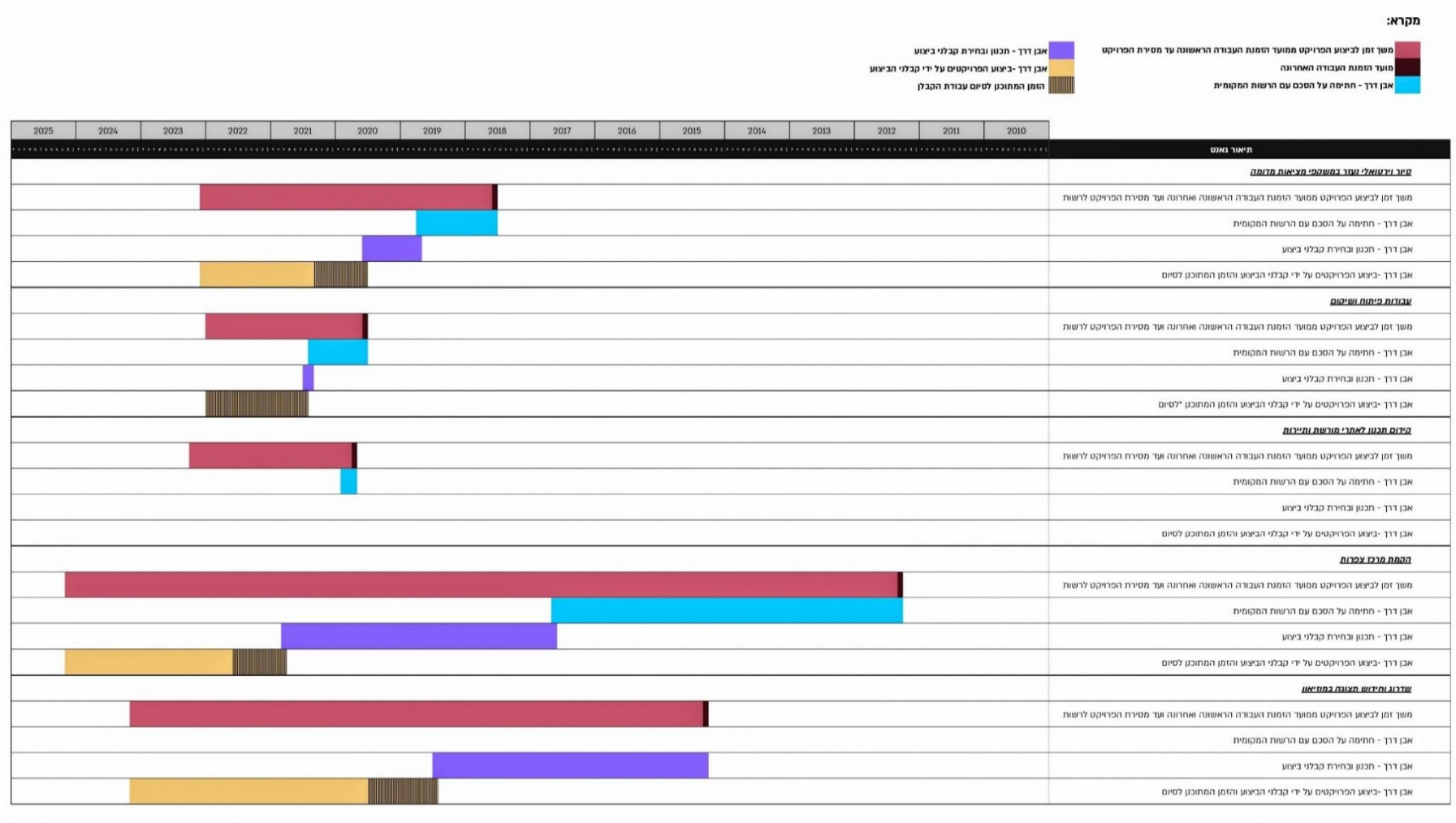



[82] בנספח זה מוצגים 4 פרויקטים בהם משך הזמן לביצוע עבודות הקבלן זהה למשך הזמן שתוכנן. בפועל בפרויקטים אלה משך הזמן לביצוע עבודות הקבלן היה נמוך או שווה לזמן שתוכנן.

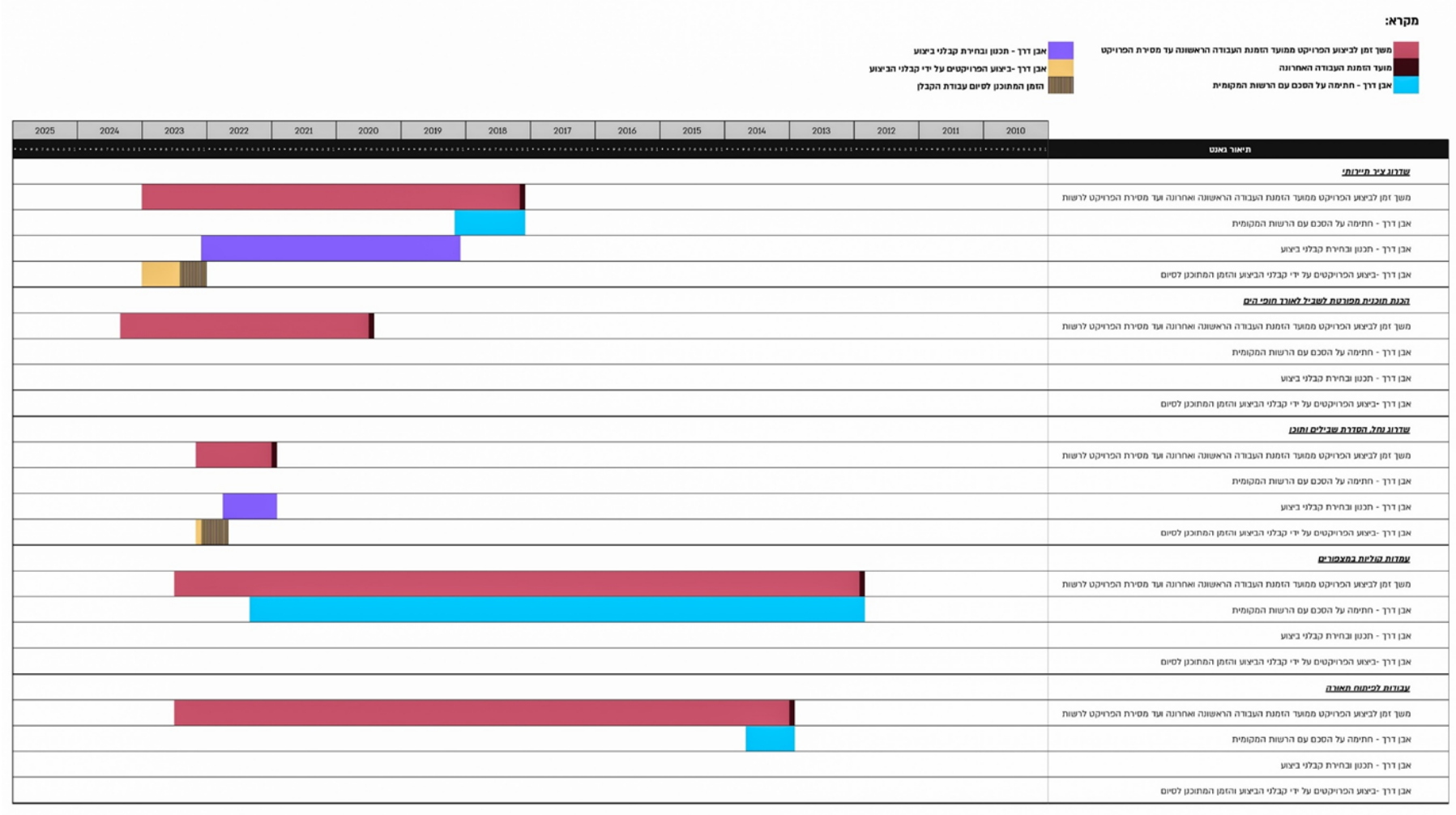
## חמ"ת


מקרא:
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה עד מסירת הפרויקט
מועד הזמנת העבודה האחרונה
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע
הזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן
2025 2024 2023 2022 2021 2020 2019 2018 2017 2016 2015 2014 2013 2012 2011 2010
תיאור באנט
עבודות לפיתוח שירותים ציבוריים
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
שדרוג תצוגה
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
הסדרת רחוב
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
הסדרת שביל גישה כולל הנגשה לנכים
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
תכנון והקמת תכנים וכיתות טוכי
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום

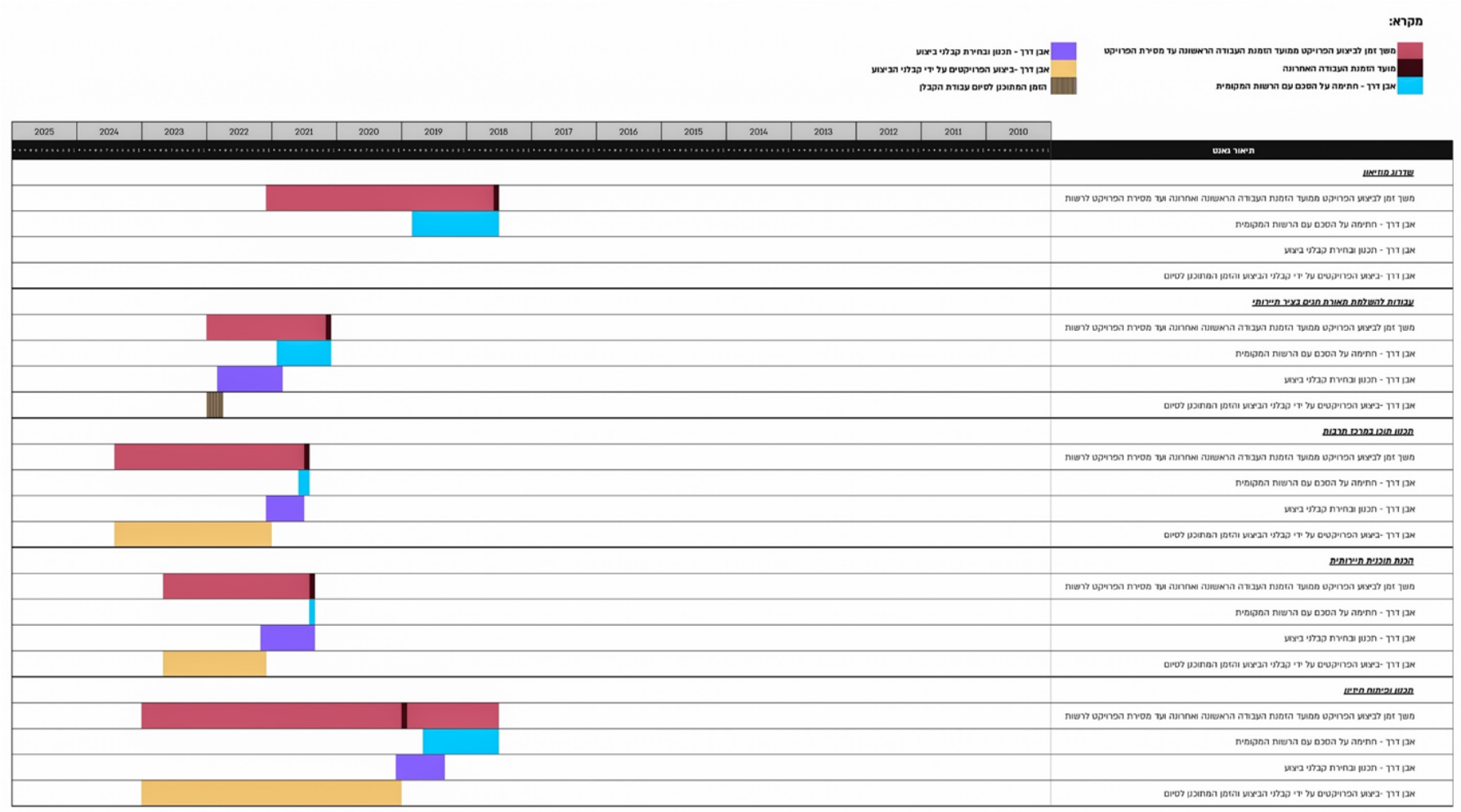
## חמ"ת


מקרא:
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה עד מסירת הפרויקט
מועד הזמנת העבודה האחרונה
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע
הזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן
2025 2024 2023 2022 2021 2020 2019 2018 2017 2016 2015 2014 2013 2012 2011 2010
תיאור גאנט
סיור וירטואלי עבר במשקפי מציאות מדומה
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
עבודות פיתוח ושיקום
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן "לסיום
קידום תכנון לאתרי מורשת ותיירות
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
הקמת מרכז צפרות
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
שדרוג וחידוש תצוגה במוזיאון
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום

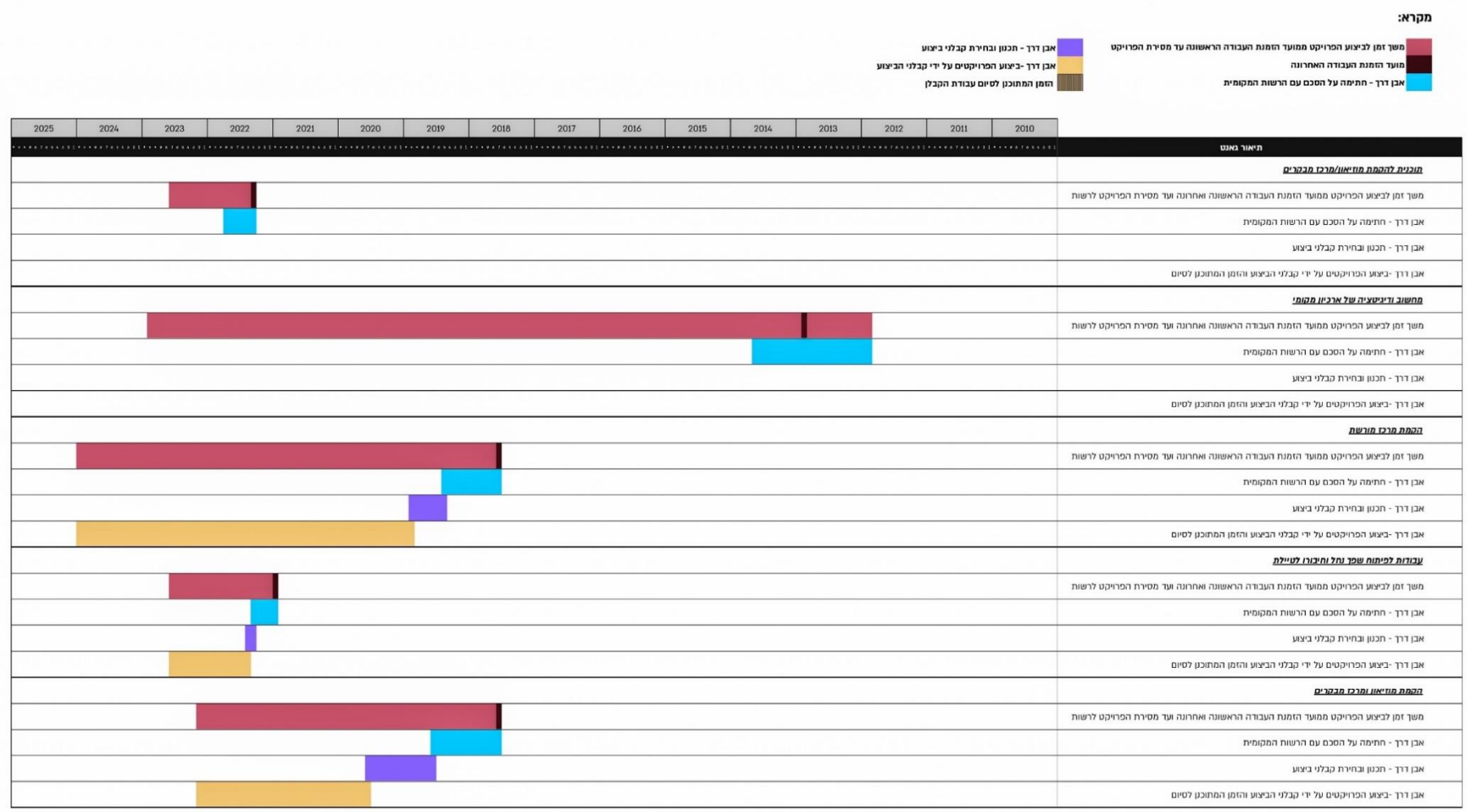
## חמ"ת


מקרא:
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה עד מסירת הפרויקט
מועד הזמנת העבודה האחרונה
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע
הזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן
2025 2024 2023 2022 2021 2020 2019 2018 2017 2016 2015 2014 2013 2012 2011 2010
תיאור באנט
שדרוג ציר תיירותי
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
הקמת תוכנית מסורבנת לשביל לאורך חופי הים
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
שדרוג נחל הסדרת שבילים וחוכן
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
עמדות קוליות במצפורים
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
עבודות לכיתוח תאורה
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום

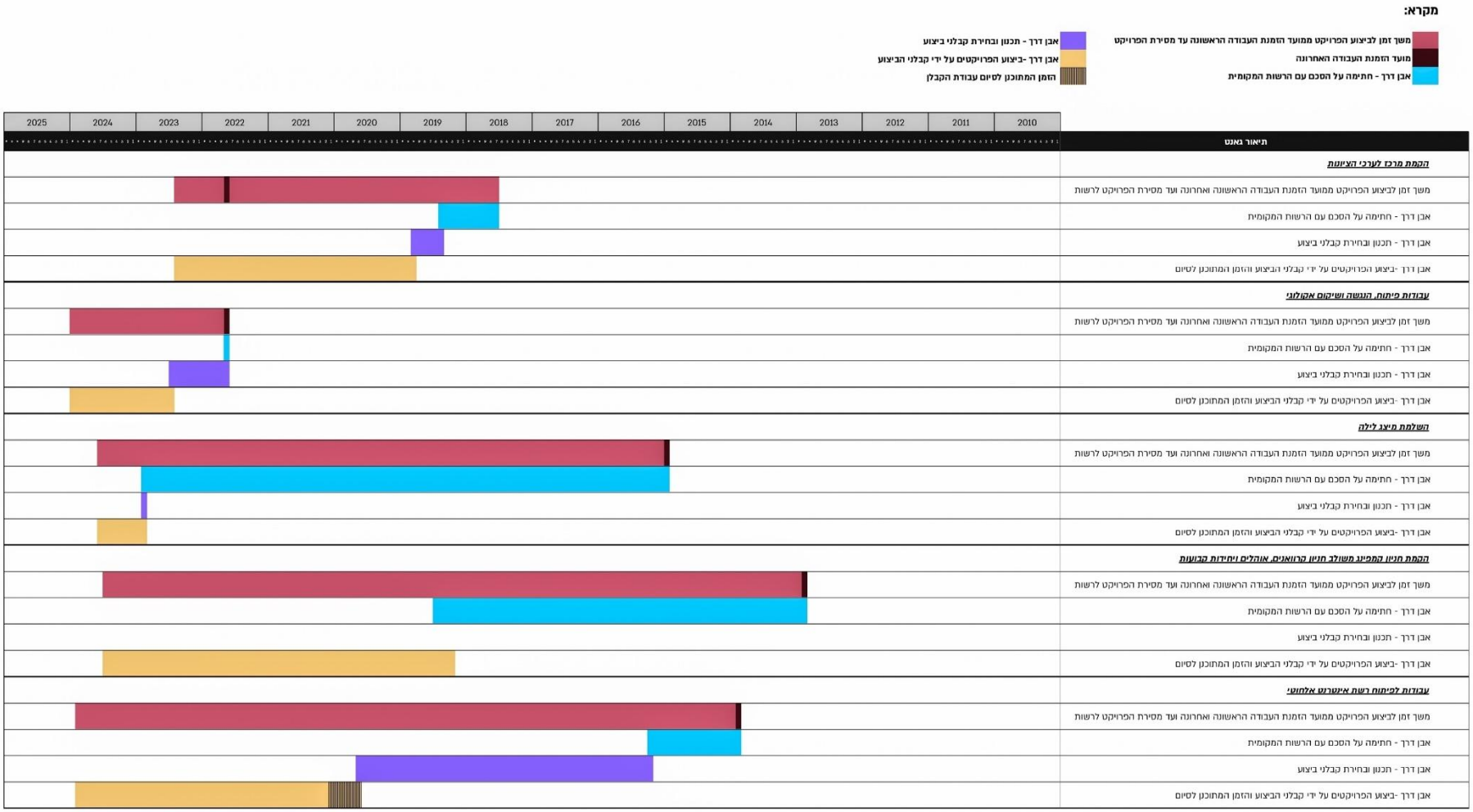
## חמ"ת


מקרא:
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה עד מסירת הפרויקט
מועד הזמנת העבודה האחרונה
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע
הזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן
2025 2024 2023 2022 2021 2020 2019 2018 2017 2016 2015 2014 2013 2012 2011 2010
תיאור באנט
שדרוג מוזיאון
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
עבודות להשלמת מוזאון חנים בציר תיירותי
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
תכנון תוכן במרכז תרבות
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
הקמת תוכנית תיירותית
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
תכנון וביצוע מיזון
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום

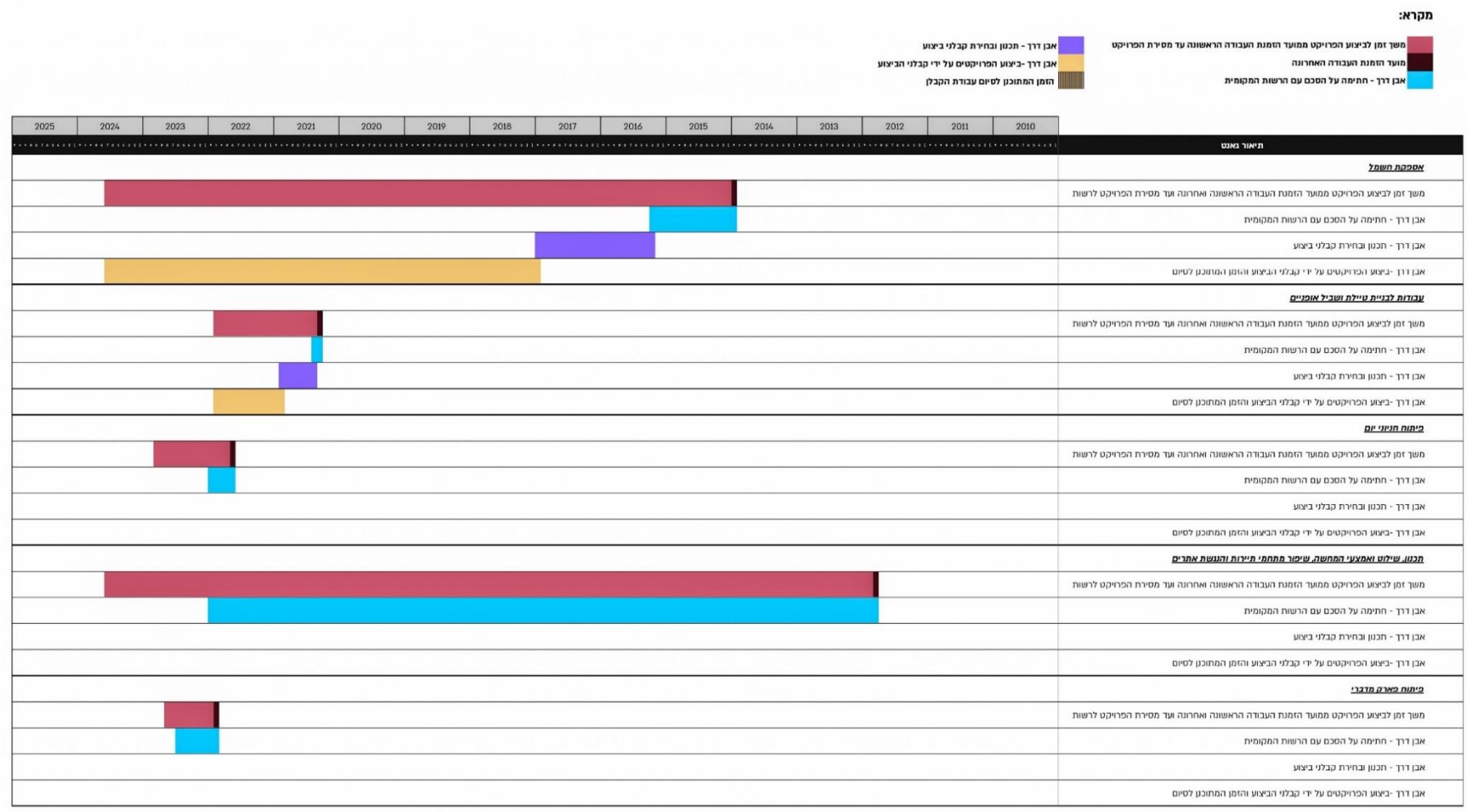
## חמ"ת


מקרא:
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה עד מסירת הפרויקט
מועד הזמנת העבודה האחרונה
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע
הזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן
2025
2024
2023
2022
2021
2020
2019
2018
2017
2016
2015
2014
2013
2012
2011
2010
תיאור נאנט
תוכנית להקמת מוזיאון/מרכז מבקרים
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
מחשוב ודיגיטציה של ארכיון מקומי
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
הקמת מרכז מורשת
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
עבודות לפיתוח שפך נחל וחיבורו לעיילת
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
הקמת מוזיאון ומרכז מבקרים
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום

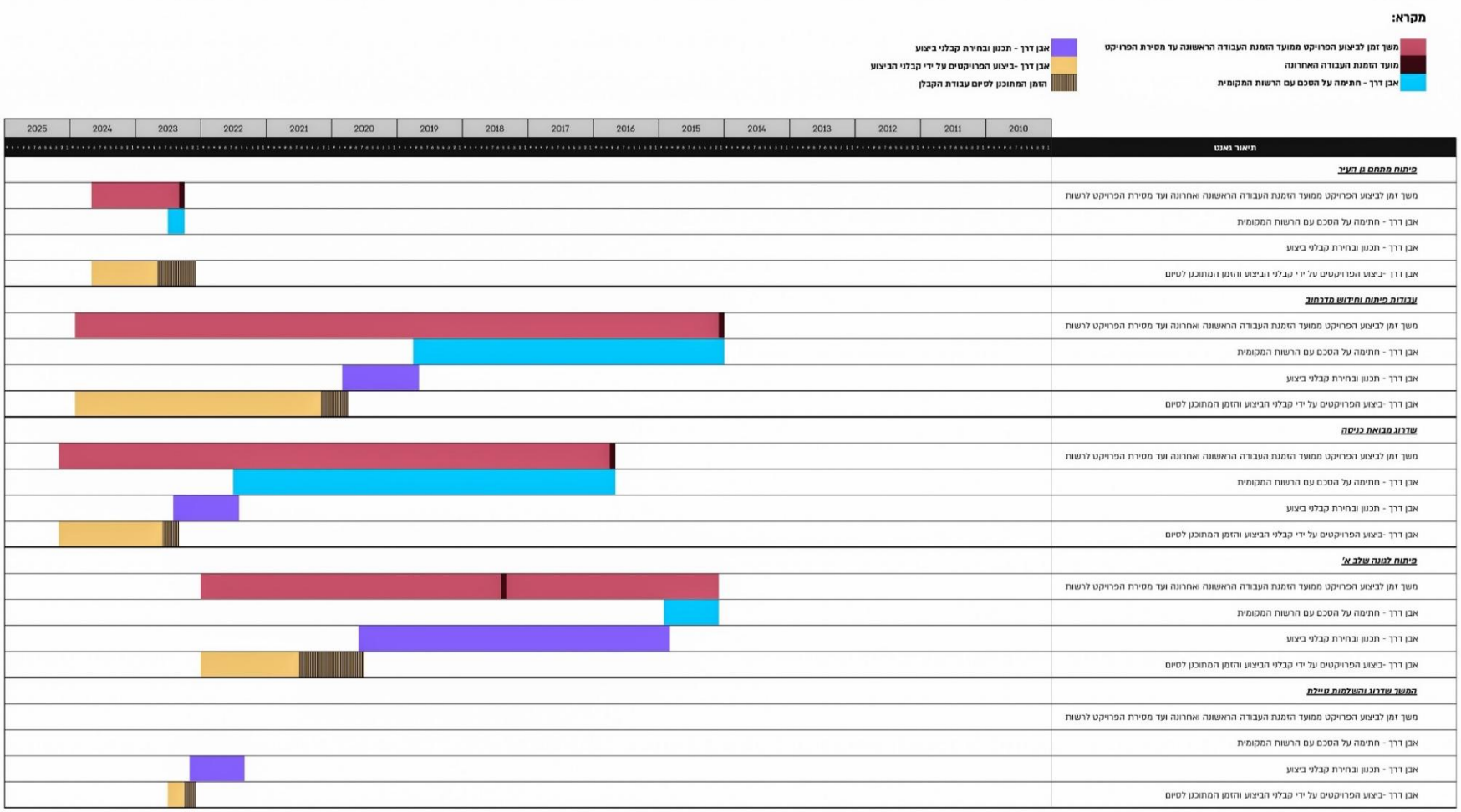
# חמ"ת


מקרא:
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה עד מסירת הפרויקט
מועד הזמנת העבודה האחרונה
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע
הזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן
2025
2024
2023
2022
2021
2020
2019
2018
2017
2016
2015
2014
2013
2012
2011
2010
תיאור גאנט
הקמת מרכז לערכי הציונות
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
עבודות פיתוח, הנגשה ושיקום אקולוגי
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
השלמת מיצג לילה
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
הקמת תיעוד ממפיע משולב תיעוד קרואנים, אוהלים ויחידות קבועות
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
עבודות לפיתוח רשת אישורט אלחוטי
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום

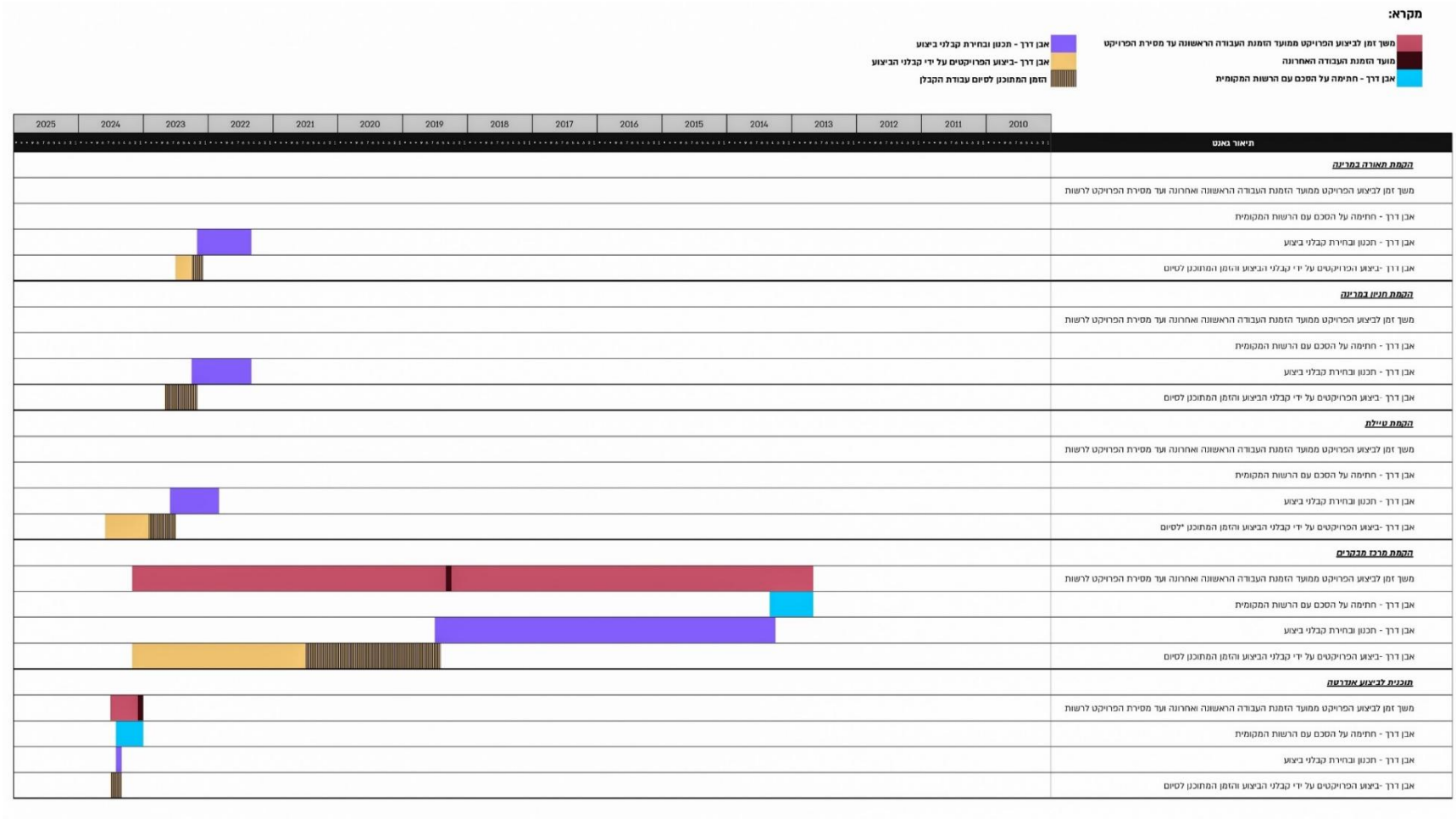
## חמ"ת


מקרא:
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה עד מסירת הפרויקט
מועד הזמנת העבודה האחרונה
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע
הזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן
2025 2024 2023 2022 2021 2020 2019 2018 2017 2016 2015 2014 2013 2012 2011 2010
תיאור באנט
אספקת חשמל
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
עבודות לבניית טיילת ושביל אופניים
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
פיתוח חניוני יום
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
תכנון, שילוט ואמצעי המחשה, שיפור מתחמי תיירות והנגשת אתרים
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
פיתוח פארק מדברי
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום

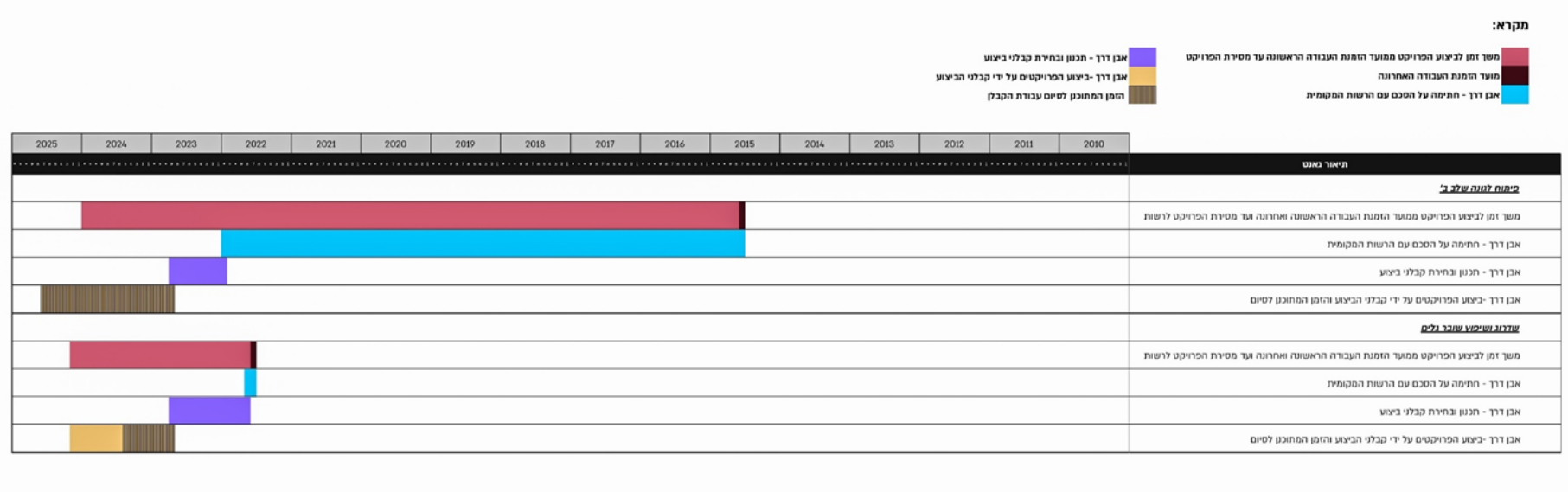
## חמ"ת


מקרא:
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה עד מסירת הפרויקט
מועד הזמנת העבודה האחרונה
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע
הזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן
2025 2024 2023 2022 2021 2020 2019 2018 2017 2016 2015 2014 2013 2012 2011 2010
תיאור באנט
פיתוח מתחם גן העיר
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
עבודות פיתוח וחידוש מדרחוב
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
שדרוג מבואת כניסה
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
פיתוח למנה שלב א'
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
המשך שדרוג והשלמות טיילת
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום

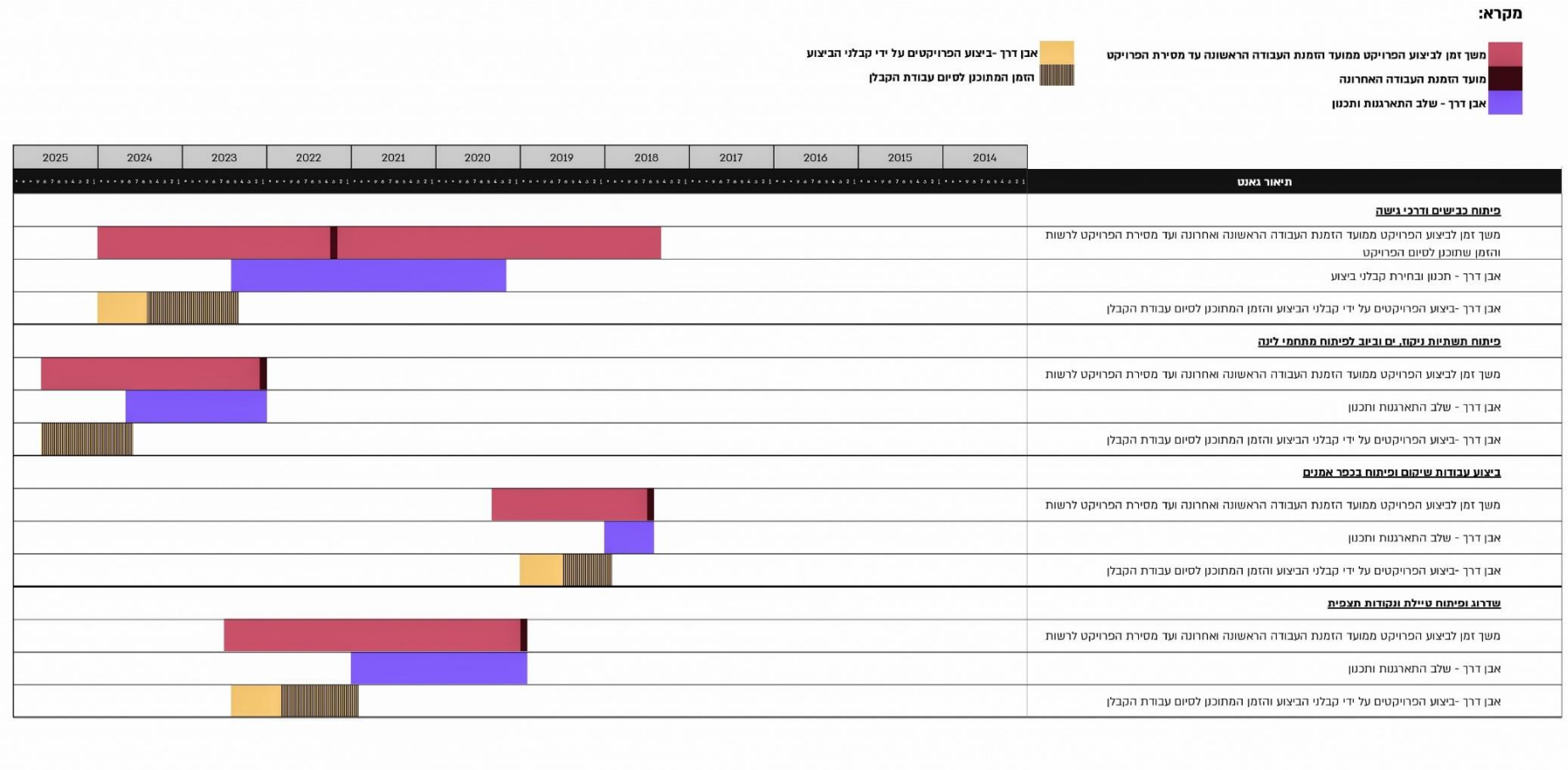
## חמ"ת


מקרא:
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה עד מסירת הפרויקט
מועד הזמנת העבודה האחרונה
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע
הזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן
2025
2024
2023
2022
2021
2020
2019
2018
2017
2016
2015
2014
2013
2012
2011
2010
תיאור באנט
הקמת תאורה במרינה
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
הקמת חניון במרינה
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
הקמת טיילת
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
הקמת מרכז מבקרים
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
תוכנית לביצוע אנדרטה
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום

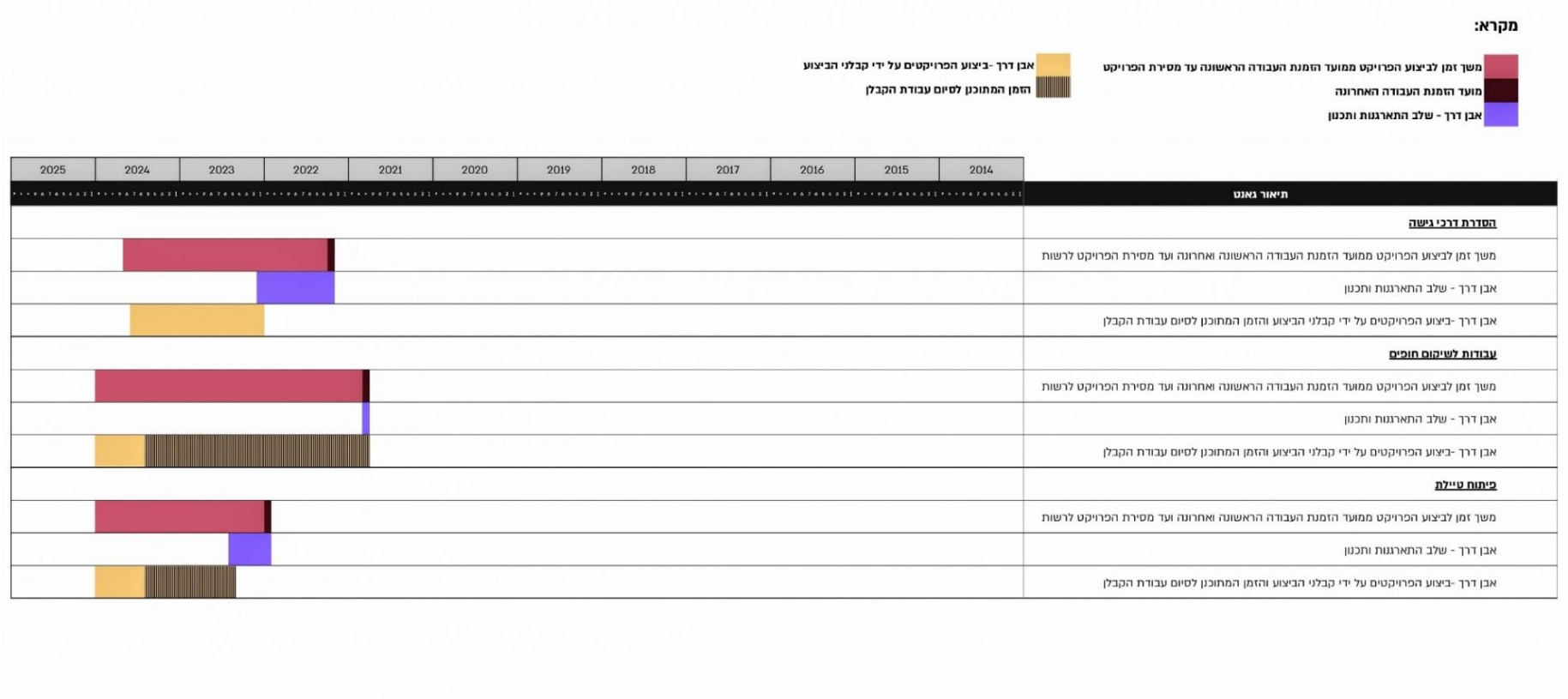
## חמ"ת


מקרא:
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה עד מסירת הפרויקט
מועד הזמנת העבודה האחרונה
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע
הזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן
2025 2024 2023 2022 2021 2020 2019 2018 2017 2016 2015 2014 2013 2012 2011 2010
תיאור נאנס
פיתוח לנווה שלג ב'
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום
שדרוג ושיפוע שוטר גלים
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - חתימה על הסכם עם הרשות המקומית
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום

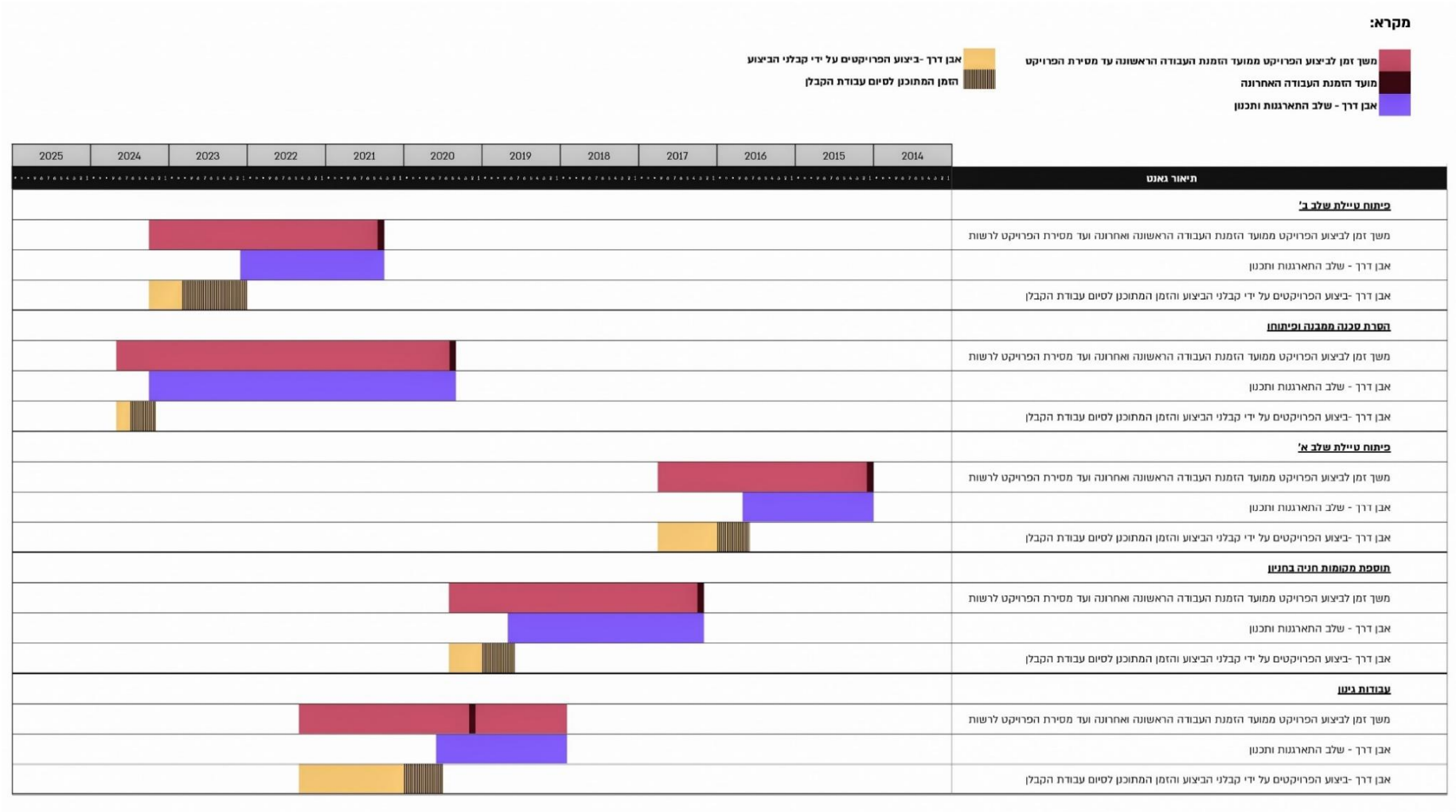
## נספח 1ב - חל"י


מקרא:
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה עד מסירת הפרויקט
מועד הזמנת העבודה האחרונה
אבן דרך - שלב התארגנות ותכנון
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע
הזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן
2025
2024
2023
2022
2021
2020
2019
2018
2017
2016
2015
2014
תיאור גאנט
פיתוח כבישים ודרכי גישה
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות והזמן שתוכנן לסיום הפרויקט
אבן דרך - תכנון ובחירת קבלני ביצוע
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן
פיתוח תשתיות ניקוז, ים וביוב לפיתוח מתחמי לינה
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - שלב התארגנות ותכנון
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן
ביצוע עבודות שיקום ופיתוח בכפר אמנים
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - שלב התארגנות ותכנון
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן
שדרוג ופיתוח טיילת ונקודות תצפית
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - שלב התארגנות ותכנון
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן

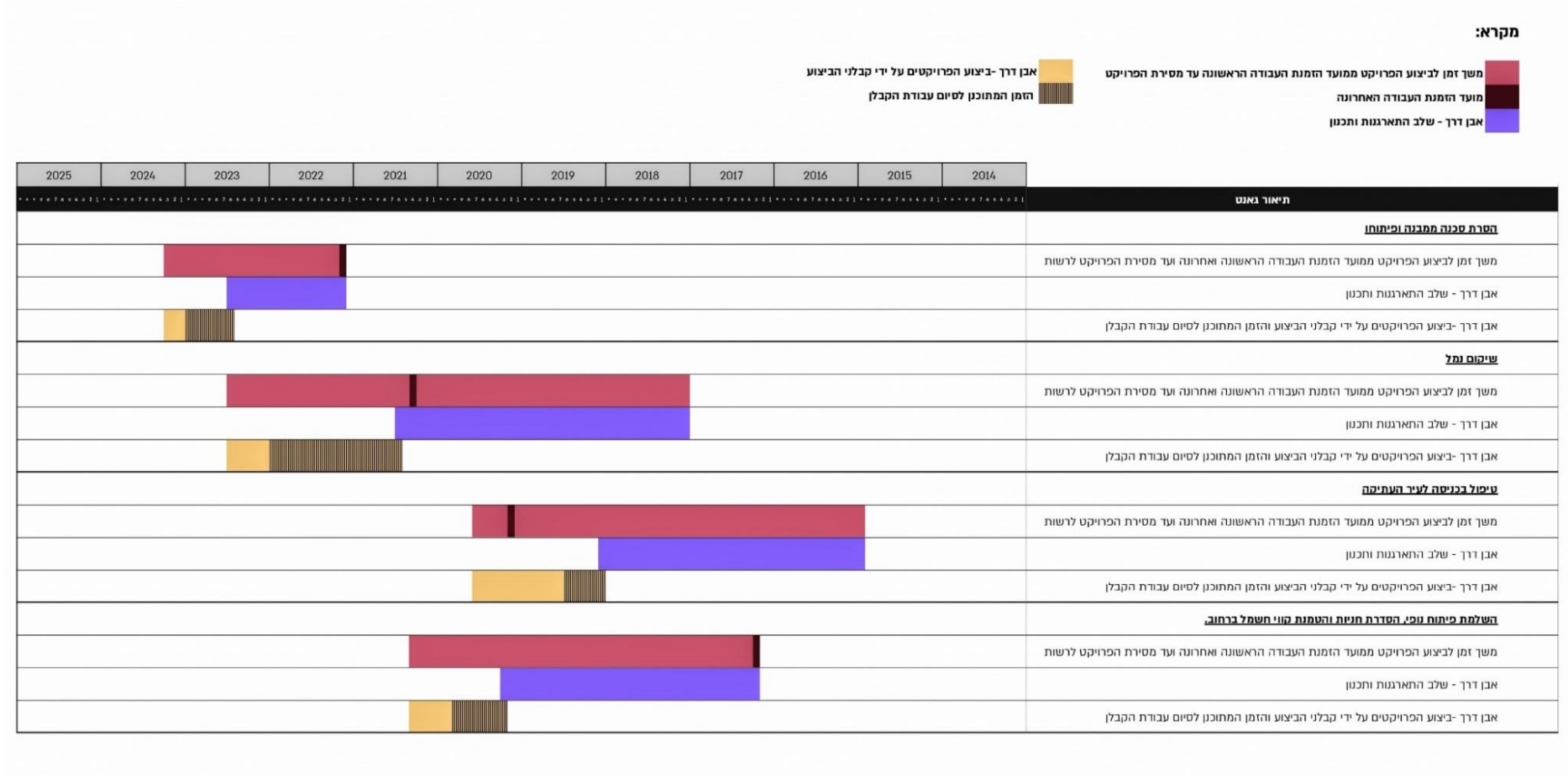
## חל"י


מקרא:
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה עד מסירת הפרויקט
מועד הזמנת העבודה האחרונה
אבן דרך - שלב התארגנות ותכנון
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע
הזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן
2025
2024
2023
2022
2021
2020
2019
2018
2017
2016
2015
2014
תיאור גאנט
הסדרת דרכי גישה
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - שלב התארגנות ותכנון
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן
עבודות לשיקום חופים
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - שלב התארגנות ותכנון
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן
פיתוח טיילת
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - שלב התארגנות ותכנון
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן

# נספח 1ג - חל"פ עכו



## חל"פ עכו


מקרא:
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה עד מסירת הפרויקט
מועד הזמנת העבודה האחרונה
אבן דרך - שלב התארגנות ותכנון
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע
הזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן
2025
2024
2023
2022
2021
2020
2019
2018
2017
2016
2015
2014
תיאור גאנט
הסרת סכנה ממבנה ופיתוחו
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - שלב התארגנות ותכנון
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן
שיקום נמל
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - שלב התארגנות ותכנון
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן
טיפול בכניסה לעיר העתיקה
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - שלב התארגנות ותכנון
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן
השלמת פיתוח נופי, הסדרת חניות והטמנת קווי חשמל ברחוב.
משך זמן לביצוע הפרויקט ממועד הזמנת העבודה הראשונה ואחרונה ועד מסירת הפרויקט לרשות
אבן דרך - שלב התארגנות ותכנון
אבן דרך -ביצוע הפרויקטים על ידי קבלני הביצוע והזמן המתוכנן לסיום עבודת הקבלן