



מבקר המדינה

דוח בתחום הכלכלי



דוח מיוחד | תמוז התשפ"ו | יוני 2026

ירושלים

מס' קטלוגי 2026-S-0018

ISSN 0793-1948

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה
מאתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

תוכן העניינים

7	פתיח דבר
10	المقدمة
II	Foreword
פיק רשון - משרדי ממלה	
משרד האוצר	
אגף החשב הכללי	
15	ניהול מערך הגמלאות של עובדי המדינה - ביקורת מעקב
25	היבטים בפעילות מינהל הדיור הממשלתי
אגף התקציבים	
35	העברות תקציביות לקראת סוף שנת 2024
רשות המיסים בישראל	
45	היבטים בתפעול מערכת חשבוניות ישראל ברשות המיסים
57	מיסוי שותפויות
משרד האנרגיה והתשתיות	
67	הבטחת צורכי הגז הטבעי של המשק הישראלי
77	משק הגפ"ם - תכנון, תשתיות ותחרותיות
משרד הכלכלה והתעשייה	
89	סוגיות בהגנת הצרכן - ביקורת מעקב
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	
107	זיהום אוויר מכלי רכב וכניסת כלי רכב חשמליים - ביקורת מעקב

פרק שני - מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

בנק ישראל

129שוק המשכנתאות

חברת החשמל לישראל בע"מ

153 היבטים בהקמת יחידות הייצור 70 - 80 באתר "אורות רבין" של חברת החשמל

רשות המים

165אסדרת מדי מים

פתח דבר

הדוח המונח לפניכם הוא דוח מיוחד בתחום הכלכלי העוסק ברובו בנושאים בעלי השפעה ישירה על חיי היום-יום ועל פיתוח המשק. דוח זה משמש נדבך מרכזי במערך הפיקוח הציבורי על ניהול המשאבים הכלכליים של המדינה. הנושאים הנדונים בדוח מקובצים בכמה אשכולות מרכזיים: **אסדרה כלכלית וצרכנות; תקציב ומיסים; תשתיות ואנרגיה; דיור ושירותים; וגמלאות.** להלן סקירה של כמה מפרקי הדוח:

שוק המשכנתאות

לשוק המשכנתאות השפעה ישירה על כל משק בית בישראל, שכן נטילת משכנתה היא לרוב ההחלטה הפיננסית המשמעותית ביותר עבורו. בשל היקפה הכספי הניכר ופריסתה על פני עשרות שנים, המשכנתה אינה רק כלי מימוני לרכישת דירה, אלא גורם המשפיע ישירות על תזרים המזומנים הפנוי של משק בית, על רמת החיים ועל חוסנם הכלכלי של הלווים לאורך תקופת זמן ניכרת. מורכבותה המובנית של ההלוואה, לצד ההשפעות הרוחביות ארוכות הטווח של תנאיה, מחייבות מודעות צרכנית גבוהה וכן אסדרה מתאימה ועדכנית בהתאם לשינויים במשק מצד המאסדרים הרלוונטיים - בנק ישראל ורשות שוק ההון. העלייה החדה והמתמשכת במחירי הדיור, שהחלה בשנת 2008, הובילה לגידול ניכר בביקוש לאשראי. מגמה זו משתקפת בבירור בנתוני השנים 2024 - 2025. סכום המשכנתה הממוצע חצה את הרף של מיליון ש"ח, וההחזר החודשי הממוצע האמיר לכ- 5,800 ש"ח יחסית להחזר הממוצע בשנת 2019 שהסתכם ב-4,200 ש"ח. נכון ליוני 2025 יתרת חוב המשכנתאות הכוללת של הציבור בישראל הגיעה להיקף חסר תקדים של כ-630 מיליארד ש"ח. ממצאי הביקורת מעידים על מערכת

מורכבת, שבה מתקיימים בד בבד הן מנגנוני פיקוח שמרניים התורמים ליציבות המערכת הבנקאית ולהפחתת סיכונים והן חסמים מבניים ותפעוליים העלולים לפגוע בתחרות, בשקיפות ובנגישות של שירותים פיננסיים למגזרים שונים בציבור. בתוך כך, מתחדדים פערים בין אוכלוסיות, מתפתחות פרקטיקות מימון המגבירות סיכונים, וניכרת חולשה בהסדרה של תחומים משיקים, ובראשם ייעוץ המשכנתאות. המשכנתה אינה רק מוצר בנקאי, אלא תשתית קיומית החיונית ליציבותו הכלכלית של משק הבית בישראל.

על בנק ישראל בשיתוף רשות שוק ההון להבטיח כי שוק זה יתנהל בשקיפות, בהגינות, ובכפוף לפיקוח הולם, תוך עידוד התחרות מחד גיסא ושמירה על יציבות המערכת הפיננסית מאידך גיסא.

העברות תקציביות לקראת סוף שנת 2024

תקציב המדינה הוא הכלי העיקרי שבאמצעותו מיושמת המדיניות הכלכלית של הממשלה, ולפיכך יש לו השפעה מכרעת על התהליכים הכלכליים והחברתיים במדינה. התקציב נועד להביא לידי ביטוי את ההיבט הכספי של תוכנית העבודה השנתית או הרב-שנתית של הממשלה ולשקף את יעדי הממשלה ואת סדר העדיפויות שלה בחלוקת המשאבים העומדים לרשותה. הדיווח על ביצוע התקציב נועד לשמש לא רק כלי לשיקוף ההוצאות הכספיות אלא גם מדד להשגת היעדים ולביצוע הפעולות.

שנת 2024 התאפיינה בהיקף חסר תקדים של חוקי תקציב נוספים שאושרו ושל בקשות תקציביות שהונחו על שולחנה של ועדת הכספים בדצמבר אותה שנה. זאת בין היתר בשל הצורך לתת מענה תקציבי למלחמת חרבות ברזל ולהוצאות בלתי צפויות בתחומי הביטחון

והתעשייה ולשגשוגה של כלכלת ישראל בעקבות גילוי מאגרי הגז במים הכלכליים של ישראל, הפכה המדינה מיבואנית של דלקים לייצור חשמל למדינה עצמאית בכל הנוגע לאספקת מרבית צורכי האנרגיה שלה לייצור חשמל¹ בשנת 2024 הופקו בישראל BCM 27.1 של גז טבעי, מחצית מכמות זו שימשה לייצור חשמל, לתעשייה ולתחבורה בשוק המקומי ומחציתה ליצוא. משק הגז הטבעי מסתמך כיום על שלושה מאגרי גז עיקריים - לווייתן, תמר וכריש-תנין. לגז הטבעי יש תועלות נוספות: הוא מקור הכנסה חשוב למדינה, והשימוש בו מפחית את זיהום האוויר ומוזיל את תעריפי החשמל ואת יוקר המחיה יחסית לשימוש בדלק. עם זאת, מאחר שגז טבעי הוא משאב מתכלה, צפוי כי בתוך שני עשורים יאלץ המשק הישראלי להתמודד עם מחסור הולך וגדל בגז טבעי. מחסור זה עשוי לבוא לידי ביטוי, בין היתר, בעלייה במחירי האנרגיה וביוקר המחיה. החלטות שמתקבלות בעת הזאת בנוגע למשק הגז ישפיעו על משק זה למשך שנים רבות, והן שיעצבו את עתידה האנרגטי של ישראל.

בביקורת עלו פערים במענה שניתן על צורכי הגז של המשק המקומי, לרבות בהיקף חובת השמירה הנדרשת למשק המקומי לטווח של 25 שנים ובמענה שניתן לצורכי הביטחון האנרגטי של מדינת ישראל בטווח הארוך. כמו כן, נמצא כי ועדת דיין התבססה על תחזית ביקוש לחשמל שסביר כי היא מוטה כלפי מטה (עתודות הגז הטבעי המוכחות של ישראל נכון ל-1.1.24, שעליהן התבססה ועדת דיין בטיטות המלצותיה, הסתכמו ב-BCM 850. בנובמבר 2025 היקפן המוערך עודכן רטרואקטיבית לכ-BCM 870). עוד נמצא כי

ובתחומים אחרים. בדצמבר 2024 אושרו 77 פניות תקציביות בסכום כולל (ברוטו) של כ-30.4 מיליארד ש"ח - סכום הגדול בכ-65% מהסכום שאושר בדצמבר 2017 והסתכם ב-18.4 מיליארד ש"ח. במסגרת ניהול התקציב נבחנו בקשות להקצאת כספים בהיקף ניכר שהוגשו לקראת סוף שנת הכספים והדבר פגע ביכולת משרדי הממשלה לפעול באופן רציף ויעיל והביא לכך שבפועל משרדים הוציאו כספים ללא תקציב מאושר, בניגוד לחוק. מהשוואה לשנים קודמות עולה כי מסתמנות מגמות של הכבדת העומס המוטל על ועדת הכספים ושל גידול במספר ההעברות המאוחרות ובסכומי התקציב המוקצים במסגרתן. ממצאים אלו מעלים חשש לעקיפת חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ולפגיעה בתהליכי קבלת ההחלטות, ביכולת הפיקוח של הכנסת, בניהול התקין של כספי הציבור וביישום יעיל של מדיניות הממשלה.

מומלץ כי שר האוצר ואגף התקציבים יפעלו לצמצום ההיקפים של שינויים בתקציב בכלל, ושל שינויים מאוחרים בתקציב בפרט, וכי הם יפעלו להקדמת מועדי העברת הפניות לדיון ולאישור ויחזקו את הבקרה והפיקוח התקציביים - כדי להבטיח שקיפות, יעילות ורציפות בניהול תקציבי הממשלה ועמידה בחוקי התקציב.

הבטחת אספקתם של צורכי הגז הטבעי של המשק הישראלי

הגז הטבעי הוא משאב טבע בעל חשיבות לאומית ואסטרטגית עליונה למדינת ישראל ולעצמאותה האנרגטית. הוא חיוני גם לפיתוחם של המשק

1 מרבית החשמל מיוצר באמצעות גז טבעי ואנרגיות מתחדשות, אולם בשנת 2024 כ-15% מייצור החשמל במדינה התבסס על פחם וסולר, שאותם ישראל מייבאת.

הציבור. במשך שנות כהונתי ראיתי בביקורת בתחומי הכלכלה והתשתיות כלי ראשון במעלה לבחינת תקינות פעולתן של רשויות המדינה, לאיתור כשלים מבניים ותפקודיים ולהערכה של מידת היעילות, השקיפות והסבירות של קבלת ההחלטות במישור הכלכלי. מעבר להיבט הביקורתי, לדוח תרומה ממשית לחיזוק המשק ולטובת הציבור, שכן ממצאיו עשויים לתרום לשיפור מנגנוני האסדרה, לקידום הניהול התקין של כספי ציבור, להגברת אמון הציבור במוסדות השלטון ולהבטחת הקצאה יעילה והוגנת יותר של משאבי המדינה.

תודה מקרב לב לעובדי החטיבה לביקורת תחומי הכלכלה והתשתיות הלאומיות במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, שסייעו בידי במשך שבע שנות עבודה משותפת, אשר עבודתם המקצועית, היסודית והאחראית הניחה את התשתית לביצוע ביקורת הראויה לכל שבח. עלו והצליחו גם בעתיד!



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים,

תמוז התשפ"ו, יוני 2026

המלצות הוועדה התבססו על נתונים לא ודאיים הנוגעים לתועלת שתופק מיצוא, זאת בלי שהובאו בחשבון עלויות נוספות של יבוא עתידי.

מתפקידה של המדינה להבטיח כי משאבי הגז הטבעי ינוצלו באופן שישיא למקסימום את ערכם לתועלתו של הציבור בישראל, מתוך ראייה ארוכת טווח ותכנון אסטרטגי של משק האנרגיה. על משרד האנרגיה, כנאמן הציבור, בשיתוף עם יתר החברים בוועדת דיין, להביא למיצוי מלא של התועלות הכוללות הגלומות בעתודות הגז, שהן מקור האנרגיה המרכזי שעליו מסתמכת ישראל. לנוכח הצפי כי עתודות הגז יתכלו בתוך כ-25 שנים, נדרש כבר כעת להתכונן לכך ולבחון את הצעדים הנדרשים שיש לנקוט כדי שמשק האנרגיה יהיה ערוך ליום שבו לישראל לא יהיו עוד משאבי גז טבעי. זאת כדי להבטיח שאספקת מקורות האנרגיה למשק תהיה אמינה ורציפה.

ביקורת מעקב אחר תיקון ליקויים

עבודת הביקורת אינה מסתיימת עם פרסומו של דוח. נהפוך הוא, פרסום הדוח הוא נקודת הפתיחה לתהליך חיוני של תיקון ליקויים והטמעת שינויים, ונדרש לוודא כי דוחות הביקורת מתורגמים לעשייה ממשית ולשינוי מערכתי בגופים המבוקרים. בדוח זה נכללות שלוש ביקורות מעקב בנושאים האלה:

- זיהום אוויר שמקורו בכלי רכב וכניסת כלי רכב חשמליים
 - סוגיות בהגנת הצרכן
 - ניהול מערך הגמלאות של עובדי המדינה
- זהו הדוח האחרון בתחום התשתיות והכלכלה שאני חתום עליו כמבקר המדינה ונציב תלונות

المقدمة

إلى وجود نظام معقد، حيث توجد آليات إشرافية محافظة تساهم في استقرار النظام المصرفي والحد من المخاطر جنبا إلى جنب، بالإضافة إلى حواجز هيكلية وتشغيلية قد تضر بالمنافسة والشفافية وإمكانية وصول مختلف قطاعات الجمهور إلى الخدمات المالية. في نفس الوقت، تتسع الفجوات بين السكان، وتتطور ممارسات التمويل التي تزيد من المخاطر، ويظهر ضعف واضح في تنظيم المجالات ذات الصلة، وعلى رأسها الإستشارة بخصوص الرهن العقاري. الرهن العقاري ليس مجرد مُنتج مصرفي، بل هو بنية تحتية وجودية ضرورية للاستقرار الاقتصادي للأسرة في إسرائيل.

يجب على بنك إسرائيل، بالتعاون مع سلطة سوق رأس المال، ضمان أن تتم إدارة هذا السوق بشفافية ونزاهة، وأن يخضع لإشراف مناسب، مع تشجيع المنافسة من جهة والحفاظ على استقرار النظام المالي من جهة أخرى.

التحويلات المالية في نهاية سنة 2024

تُعتبر ميزانية الدولة الأداة الرئيسية التي من خلالها يتم تطبيق سياسة الحكومة الاقتصادية، ولهذا يوجد لها تأثير حاسم على الإجراءات الاقتصادية والاجتماعية في الدولة. تهدف الميزانية إلى التعبير عن الجانب المالي لخطة عمل الحكومة السنوية أو متعددة السنوات، وتعكس أهداف الحكومة وأولوياتها في توزيع الموارد المتاحة لها. تقرير تنفيذ الميزانية لا يهدف إلى أن يكون أداة عرض النفقات المالية فحسب، إنما أيضا مؤشرا لتحقيق الأهداف وتنفيذ الإجراءات.

تميزت سنة 2024 بحجم غير مسبوق من قوانين الميزانية الإضافية التي تمت المصادقة عليها وطلبات ميزانية تم وضعها على طاولة لجنة المالية في ديسمبر/ تشرين الثاني لنفس السنة. يعود هذا، من بين أمور عديدة، إلى الحاجة لمنح استجابة مالية لحرب السيوف الحديدية والنفقات

هذا التقرير الموضوع بين أيديكم هو تقرير خاص في المجال الاقتصادي ويتناول في الغالب مواضيع ذات تأثير مباشر على الحياة اليومية وعلى تنمية الاقتصاد. يُعد هذا التقرير بمثابة ركيزة أساسية في نظام الرقابة العامة على إدارة الموارد الاقتصادية للدولة. تم تجميع المواضيع المطروحة في التقرير في عدة مجموعات رئيسية: **التنظيم الاقتصادي والاستهلاك**; **ميزانية وضرائب**; **بنية تحتية وطاقة**; **سكن وخدمات**; **مخصصات**. فيما يلي نظرة عامة على بعض أقسام التقرير:

سوق الرهن العقاري (مشكنا)

يؤثر سوق الرهن العقاري بصورة مباشرة على كل أسرة في إسرائيل، حيث أن الحصول على رهن عقاري يعتبر غالبا القرار المالي الأكثر أهمية للعائلة. نظراً لنطاقه المالي الواسع وامتداده لسنوات طويلة، لا يقتصر الرهن العقاري على كونه أداة تمويل لشراء منزل، بل هو عامل يؤثر بشكل مباشر على التدفق النقدي الحر للأسرة، ومستوى معيشتها، وقدرتها المالية على المدى الطويل. إن التعقيد المتأصل في القرض، إلى جانب الآثار الجانبية طويلة الأمد لشروطه، يتطلب وعياً عالياً لدى المستهلكين فضلاً عن تنظيم مناسب ومُحتلن وفقاً للتغيرات في الاقتصاد من قبل الجهات التنظيمية ذات الصلة - بنك إسرائيل وسلطة سوق رأس المال. أدى الارتفاع الحاد والمستمر في أسعار السكن، والذي بدأ في عام 2008، إلى زيادة كبيرة في الطلب على الائتمان. ينعكس هذا الاتجاه بشكل واضح في معطيات سنوات 2024 - 2025. تجاوز متوسط مبلغ الرهن العقاري المليون شيكل، وارتفع متوسط القسط الشهري إلى حوالي 5,800 شيكل جديد مقارنة بمتوسط القسط في عام 2019، والذي بلغ 4,200 شيكل جديد. في يونيو/ حزيران 2025، وصل إجمالي رصيد ديون الرهن العقاري للجمهور الإسرائيلي إلى مستوى غير مسبوق بلغ حوالي 630 مليار شيكل جديد. تشير نتائج الرقابة

في مجال الطاقة. كما أنه ضروري لتنمية الاقتصاد والصناعة وازدهار الاقتصاد الإسرائيلي فبعد اكتشاف احتياطات الغاز في المياه الاقتصادية الإسرائيلية، تحولت البلاد من مستوردة للوقود اللازم لإنتاج الكهرباء إلى دولة مكتفية ذاتياً في تلبية معظم احتياجاتها من الطاقة الكهربائية¹. خلال سنة 2024 تم إنتاج BCM 27.1 من الغاز الطبيعي في اسرئيل، تم استخدام نصف هذه الكمية لإنتاج الكهرباء، للصناعة والمواصلات في السوق المحلي ونصفها الآخر للتصدير. يعتمد اقتصاد الغاز الطبيعي حالياً على ثلاثة حقول غاز رئيسية - لفياتان، تمار وكريش-تينين. للغاز الطبيعي فوائد إضافية: فهو يُعتبر مصدر دخل هام للدولة، واستخدامه يقلل من تلوث الهواء ويخفض من أسعار الكهرباء وغلاء المعيشة مقارنة مع استخدام الوقود. مع ذلك، وبما أن الغاز الطبيعي مورد محدود، فمن المتوقع أن يضطر الاقتصاد الإسرائيلي في غضون عقدين إلى التعامل مع نقص متزايد في الغاز الطبيعي. قد ينعكس هذا النقص، من بين أمور أخرى، في ارتفاع أسعار الطاقة وغلاء المعيشة. ستؤثر القرارات التي يتم اتخاذها في هذه الأوقات على قطاع الغاز لسنوات عديدة، وسوف تُشكل مستقبل الطاقة في اسرئيل.

كشف التقرير عن وجود فجوات في الاستجابة لاحتياجات الغاز الطبيعي في الاقتصاد المحلي، بما في ذلك نطاق الالتزام المطلوب للحفاظ على احتياطات للسوق المحلي لمدة ٢٥ عاماً، وكذلك في الاستجابة لاحتياجات الأمن الطاقوي لدولة اسرئيل على المدى الطويل. كما تبين أن لجنة دايان استندت إلى توقعات للطلب على الكهرباء يُرَجَّح أنها كانت متحيزة نحو الانخفاض. بلغت احتياطات الغاز الطبيعي المؤكدة لإسرائيل في 1.1.2024، والتي استندت إليها لجنة دايان

غير المتوقعة في مجال الأمن والمجالات المدنية. في ديسمبر/ تشرين الثاني 2024، تمت المصادقة على 77 توجهاً مالياً بمبلغ إجمالي يبلغ حوالي 30.4 مليار شيكل جديد - مبلغ أكبر بحوالي 65% من المبلغ الذي تمت المصادقة عليه في ديسمبر/ تشرين الثاني 2017 الذي بلغ 18.4 مليار شيكل جديد. في إطار إدارة الميزانية، تم فحص طلبات تخصيص مبالغ مالية كبيرة تم تقديمها عند اقتراب نهاية السنة المالية، وقد أضر ذلك بقدرة الوزارات الحكومية على العمل بشكل مستمر وفعال، وأدى إلى قيام الوزارات فعلياً بإفراق الأموال دون ميزانية معتمدة، بشكل منافي للقانون. تُظهر المقارنة مع السنوات السابقة وجود اتجاهات تتمثل في زيادة العبء الواقع على اللجنة المالية وزيادة عدد التحويلات المتأخرة ومبالغ الميزانية المخصصة ضمن إطار عملها. تُثير هذه النتائج مخاوف بشأن التحايل على قانون أساس الميزانية لعام 1985، والإضرار بإجراءات اتخاذ القرارات، وقدرة الكنيست على الرقابة، والإدارة السليمة للأموال العامة، والتنفيذ الفعال لسياسة الحكومة.

يوصى بأن يقوم وزير المالية وقسم الميزانيات بالعمل على تقليل نطاق تغييرات الميزانية بشكل عام، وتغييرات الميزانية المتأخرة بشكل خاص، وأن يعملوا على تقديم المواعيد النهائية لتقديم طلبات المناقشة والموافقة وتعزيز الرقابة والإشراف على الميزانية - لضمان الشفافية والكفاءة والاستمرارية في إدارة ميزانيات الحكومة والامتثال لقوانين الميزانية.

ضمان تلبية احتياجات الاقتصاد الإسرائيلي من الغاز الطبيعي

يُعتبر الغاز الطبيعي مورداً طبيعياً ذو أهمية قومية واستراتيجية قصوى لدولة اسرئيل واستقلالها

1 يتم إنتاج معظم الكهرباء باستخدام الغاز الطبيعي والطاقة المتجددة، لكن في عام 2024، كان حوالي 15% من إنتاج الكهرباء في البلاد يعتمد على الفحم والسولار، اللذين تستوردهما إسرائيل.

هذا هو التقرير الأخير في مجال البنية التحتية والاقتصاد الذي أقوم بالتوقيع عليه كمراقب الدولة ومفوض شكاوى الجمهور. خلال سنوات عملي في المنصب، رأيت أن رقابة الاقتصاد والبنية التحتية هي أداة من الدرجة الأولى لفحص الأداء السليم لسلطات الدولة، ولتحديد الإخفاقات الهيكلية والوظيفية، ولتقييم درجة الكفاءة والشفافية ومعقولية صنع القرار في المجال الاقتصادي. بعيداً عن جانب الرقابة، يقدم التقرير مساهمة حقيقية في تعزيز الاقتصاد وإفادة الجمهور، حيث قد تساهم نتائجها في تحسين الآليات التنظيمية، وتعزيز الإدارة السليمة للأموال العامة، وزيادة ثقة الجمهور في المؤسسات الحكومية، وضمان تخصيص أكثر كفاءة وعدالة لموارد الدولة.

أتقدم بخالص الشكر لموظفي قسم الرقابة في قسم الاقتصاد والبنية التحتية الوطنية في مكتب مراقب الدولة ومفوض شكاوى الجمهور، الذين ساعدوني خلال سبع سنوات من العمل المشترك، والذين وضع عملهم المهني والدقيق والمسؤول الأساس لإجراء رقابة تستحق كل الثناء. استمروا بالنجاح!

في مسودة توصياتها، نحو ٨٥٠ مليار متر مكعب (BCM). وفي نوفمبر ٢٠٢٥ جرى تحديث التقدير بشكل تراجمي إلى نحو ٨٧٠ مليار متر مكعب (BCM). كما تبين أن توصيات اللجنة استندت إلى معطيات غير مؤكدة تتعلق بالفائدة المتوقعة من تصدير الغاز، وذلك من دون أخذ التكاليف الإضافية للاستيراد المستقبلي في الحسبان.

من واجب الدولة ضمان استغلال موارد الغاز الطبيعي بشكل يزيد من قيمتها لصالح الجمهور في إسرائيل، استناداً لرؤية طويلة الأمد وتخطيط استراتيجي لقطاع الطاقة. يجب على وزارة الطاقة، بصفتها الوصي من قبل الجمهور، بالتعاون مع باقي الأعضاء في لجنة ديان، استخلاص كامل الفوائد الشاملة الكامنة في احتياطات الغاز، الذي يعتبر مصدر الطاقة الرئيسي الذي تعتمد عليه إسرائيل. بالنظر إلى التوقعات بأن احتياطات الغاز ستنفد في غضون 25 عاماً تقريباً، فمن الضروري الاستعداد لذلك الآن ودراسة الخطوات اللازمة التي يجب اتخاذها حتى يكون اقتصاد الطاقة مستعداً لليوم الذي لن يكون لدى إسرائيل فيه موارد غاز طبيعي. وهذا من أجل ضمان استمرار إمداد مصادر الطاقة للقطاع بشكل موثوق.

رقابة متابعة بعد إصلاح أوجه القصور

لا تنتهي عملية الرقابة عند نشر تقرير. على العكس من ذلك، فإن نشر التقرير هو نقطة البداية لعملية حيوية لتصحيح أوجه القصور وتطبيق التغييرات، ومن الضروري ضمان ترجمة تقارير التدقيق إلى إجراءات فعلية وتغيير منهجي في الجهات التي تتم عملية الرقابة عليها. يتضمن هذا التقرير ثلاث رقابات متابعة في المواضيع التالية:

- تلوث الهواء الناتج عن المركبات ودخول المركبات الكهربائية
- قضايا حماية المستهلك
- إدارة نظام المعاشات التقاعدية لموظفي الدولة

متيناهو أنجلمان

مراقب الدولة
ومفوض شكاوى الجمهور

القدس،
يونيو 2026



פרק ראשון

משרדי ממסלה



דוח מבקר המדינה

ניהול מערך הגמלאות של עובדי המדינה - ביקורת מעקב

▪ תמוז התשפ"ו ▪ יוני 2026 ▪



ניהול מערך הגמלאות של עובדי המדינה - ביקורת

מעקב

תקציר

רקע

פנסיה תקציבית משולמת בישראל מתוקף חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970. חוקים נוספים מסדירים את תשלום הפנסיה התקציבית מטעם המדינה: חוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985; חוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969, שעניינו גמלאות לבעלי תפקידים שפורטו בחוק.

שר האוצר ממונה על יישום חוק הגמלאות. מינהלת הגמלאות (גם - המינהלת) היא חלק ממטה השכר באגף החשב הכללי במשרד האוצר (החשכ"ל) וכפופה לסגן לענייני שכר וגמלאות. המינהלת היא הגוף האחראי מטעם שר האוצר והחשב הכללי לתשלומי הפנסיה התקציבית לעובדי מדינה אשר פרשו לגמלאות. תפקידיה העיקריים של מינהלת הגמלאות הם קביעת הזכאות לקצבה, אחוזי הזכאות לקצבה וסכום המשכורת הקובעת לקצבה וכן ביצוע תשלום הקצבה בפועל לגמלאי שירות המדינה הזכאים לפנסיה תקציבית לפי חוק הגמלאות - הן תשלומי הקצבה החודשיים והן תשלום מענקי פרישה ומענקי שנים עודפות מתוקף חוק הגמלאות. נוסף על כך, מינהלת הגמלאות ממונה על יישום הסכם רציפות זכויות (הסכם הרציפות), היוון קצבאות, עריכת התחשבנויות מול הגופים האחרים הכלולים בהסכם הרציפות ומתן שירות לגמלאי שירות המדינה. מינהלת הגמלאות משלמת את גמלת הפנסיה התקציבית לגמלאים של מרבית משרדי הממשלה, למעט חלק מגמלאי מערכת הביטחון, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר. התשלומים מבוצעים בהתאם לחוק הגמלאות ועל פי הסכמי השכר וכללי המיסוי. כמו כן, מינהלת הגמלאות משמשת זרוע של משרד האוצר והחשב הכללי לביצוע תשלומי הסיוע השונים לקרנות הפנסיה הוותיקות, ליישום הסכמי השכר הרלוונטיים לגמלאים ולניהול מערך הסליקה של ניכויי השכר, כל זאת לפי מדיניות הממשלה.

בשנת 2024 שילמה מינהלת הגמלאות כ-15 מיליארד ש"ח לכ-120,000 גמלאים ושאיירים. בסוף שנת 2024 העסיקה המינהלת 69 עובדים, מתוכם 21 סטודנטים המועסקים במשרת סטודנט.

נתוני מפתח

15

מיליארד ש"ח

תשלום המינהלת בשנת
2024 לכ-120,000
גמלאים ושאיירים

374

מיליארד ש"ח

היקף התחייבויות המצוי
בטיפול מינהלת
הגמלאות מתוך סך
התחייבויות המדינה בגין
פנסיה תקציבית בסוף
שנת 2024

41.73

מיליארד ש"ח

סך התשלומים
הצפויים בגין פנסיה
תקציבית בשנת 2039

0

מספר הליקויים מדוח
ביקורת קודם
שמינהלת הגמלאות
והחשב הכללי במשרד
האוצר דיווחו על
תיקונם

25 מיליון ש"ח	77% בלבד	23	14,001
החיסכון השנתי המוערך מהקמת מערך גמלאות אחוד, שהקמתו טרם קודמת למרות החלטת הממשלה מאוקטובר 2024	שיעור המענה בתוך 180 שניות בשירות הלקוחות של מינהלת הגמלאות בחודשים ינואר עד יולי 2025	שארית יתומים (מסך של 186) אשר לגביהם פנתה המינהלת לצורך בדיקת זכאותם לקבצה	גמלאים אשר לא נוכח להם מס מרבי, על אף שלא המציאו טופס 101 (עד אמצע ספטמבר 2025)

פעולות הביקורת



בשנת 2020 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא "ניהול מערך הגמלאות של עובדי המדינה" (הדוח הקודם או הביקורת הקודמת). בחודשים יוני עד נובמבר 2025 בדק משרד מבקר המדינה את תיקון חלק מהליקויים ואת יישום ההמלצות שהועלו בדוח הקודם, בין היתר בנושאים האלה: דיווח למינהלת הגמלאות על הכנסות או קצבאות, יישום תקנות מס הכנסה - נכיו מס, קיום בקרות על תשלום קצבה, התמודדות המינהלת עם סוגיות מקצועיות ושמירת ידע ארגוני. הביקורת נעשתה בעיקרה במינהלת הגמלאות, והשלמות לביקורת נעשו במשרד האוצר, ברשות המיסים בישראל ובעמיתים - הגוף המאחד את שמונה קרנות הפנסיה הוותיקות שבהסדר (הקרנות הוותיקות).

תמונת המצב העולה מן הביקורת



דיווח על תיקון הליקויים במינהלת הגמלאות ובחשב הכללי מדוח מבקר המדינה הקודם - מינהלת הגמלאות והחשב הכללי לא נקטו את ההליך הקבוע כדין לתיקון הליקויים ולא דיווחו על תיקון הליקויים שעלו בדוח הקודם; זאת שלא בהתאם לסעיפי החוק, הקובעים כי על ראש הגוף המבוקר לדווח למבקר המדינה על החלטות צוותי תיקון הליקויים בתוך 105 ימים ממועד פרסום דוח הביקורת.



הצלבת נתונים עם נתוני המוסד לביטוח לאומי - בביקורת הקודמת עלה כי מינהלת הגמלאות ביקשה מהמוסד לביטוח לאומי (בט"ל) בשנת 2018 נתונים לשם ביצוע הצלבה נוספת (מאז שנת 2014), אולם גם לאחר שהנתונים נמסרו לידיה, לא ביקשה מבט"ל נתונים בדבר ההכנסה החייבת, לא פנתה לגמלאים ולא פעלה לבדיקת ההכנסות הנוספות של הגמלאים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. מינהלת הגמלאות לא יישמה את האמור בנוהל הצלבות קופה ציבורית ולא ביצעה במהלך השנים הצלבות מלאות מול בט"ל והגמלאים בהקשר לתקבולים המתקבלים מגופים שהוגדרו כקופה ציבורית. מינהלת הגמלאות לא בחנה את הנתונים שהעביר בט"ל בשנת 2018 ולא פעלה לבדיקת ההכנסות הנוספות של הגמלאים. לצד האמור, בסוף שנת 2021 פנתה מינהלת הגמלאות לבט"ל וקיבלה ממנו קובץ נתונים. אולם גם נתונים אלה לא נבדקו, והמינהלת לא פעלה לבדיקת ההכנסות הנוספות של הגמלאים ולקבלת נתונים בדבר ההכנסה החייבת.





יישום תקנות מס הכנסה - ניכוי מס - בביקורת הקודמת עלה כי מינהלת הגמלאות לא ניכתה מס מרבי לגמלאים שלא הגישו טופס 101 ובכך פעלה שלא על פי תקנות מס הכנסה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. המינהלת פועלת מאז שנת 2022 במטרה להעלות את המודעות למילוי טופס 101 ולהגדיל את שיעור הגמלאים הממלאים אותו. בשנים 2021 - 2023 חלה ירידה ניכרת בשיעור הגמלאים אשר לא המציאו טופס 101 (61% ו-48% בשנים 2019 ו-2020, בהתאמה לעומת 19%, 23% ו-7% בשנים 2021 - 2023, בהתאמה). עם זאת, מינהלת הגמלאות לא ניכתה מס מרבי לגמלאים שלא המציאו טופס 101 בשנים 2020, 2022, 2023 ו-2025. אי-ניכוי מס מרבי במקרים שבהם הגמלאי לא הגיש טופס 101 עלול להביא לחישוב מס שגוי מצד מינהלת הגמלאות ולגרום לחיסרון מס למדינה.



נשואים המקבלים קצבת שאירים - בביקורת הקודמת נמצאו שלושה מקרים של שאירים שנישאו מחדש אך המשיכו לקבל קצבת שאירים בניגוד להוראות החוק. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **לא תוקן**, שכן נמצאו 50 שאירים המופיעים במערכת המידע של המינהלת כנשואים ועדיין מקבלים קצבה. עולה כי לגבי 31 מקבלי קצבת שאירים, הסטטוס המשפחתי במערכת השכר לא היה מעודכן; חמישה שאירים הם ידועים בציבור; לגבי חמישה שאירים, סטטוס משרד הפנים לא היה מעודכן; לשישה שאירים נדרש היה לשלם קצבה על אף היות השאיר נשוי (תלויים/גמלת חסד); ובשלושה מקרים שולמה קצבה על אף היות השאיר נשוי. הקצבה הופסקה לאחר בדיקת צוות הביקורת. כמו כן, בביקורת הקודמת עלה כי מינהלת הגמלאות אינה מבצעת בדיקות לאיתור שאירים הזכאים לחידוש קצבתם בעקבות פטירת בן הזוג החדש או גירושים. בביקורת המעקב נמצא כי על אף שהמידע נמצא בדידה, המינהלת אינה עוקבת אחר מצבם המשפחתי של שאירים שקצבתם הופסקה, לצורך איתור זכאותם לחידוש הקצבה בעקבות שינוי במעמד המשפחתי. בדיקה כאמור בוצעה במהלך הביקורת על ידי צוות הביקורת ואף העלתה ממצאים בדבר 33 שאירים אשר ייתכן שהם זכאים לחידוש קצבתם.

ציון כי ב-18.1.26, לאחר סיום ביקורת המעקב, תוקן חוק הגמלאות (תיקון 68). תיקון זה נכנס לתוקף ב-1.2.26 ומשנה מהותית את אופן הטיפול במקרים של נישואין מחדש. בתיקון נקבע בין היתר, כי קצבת השאירים לא תופסק או תחדל במקרה של נישואין מחדש או חיים כידועים בציבור.



תשלומי גמלת שאירים ליתומים שאינם עומדים ברשות עצמם - בחוק הגמלאות נקבע כי יתומים של עובד או של זכאי לקצבת פרישה שנפטר זכאים לקצבת שאירים כל עוד הם אינם עומדים ברשות עצמם. יתום שאינו עומד ברשות עצמו הוא מי שטרם הגיע לגיל 20 אם אינו משרת בצה"ל או בשירות לאומי או בהתנדבות קהילתית, או עד גיל 21 אם הוא משרת בצה"ל או בשירות לאומי או בהתנדבות קהילתית, וכן יתום שאין לו הכנסה כדי מחייתו ואינו מסוגל לכלכל את עצמו. בחוק לא הוגדרו תנאים בנוגע ל"הכנסה כדי מחיה" או ל"יכולת לכלכל את עצמו". במרץ 2012 קבעה מינהלת הגמלאות נוהל ובו תנאים להכרה בהורה, בכנד ובילד שאינו עומד ברשות עצמו. בין היתר, נקבע כי הכרה בילד, בילד חורג או בילד מאומץ כמי שאינו עומד ברשות עצמו תהיה בהתקיים שני מבחנים מצטברים: (א) ועדה רפואית קבעה כי הוא אינו מסוגל לעבוד; (ב) אין לו הכנסה כדי מחייתו.

● בביקורת הקודמת עלה כי שלושה יתומים שאינם מוגדרים "יתום שאינו עומד ברשות עצמו" ממשיכים לקבל קצבת שאירים אף על פי שעברו את הגיל המזכה בקצבה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**, שכן בבדיקת המינהלת אותרו שבעה שאירים ששולמה להם קצבה ביתר.

● בביקורת הקודמת נמצא כי מינהלת הגמלאות לא הצליבה מידע עם בט"ל בנוגע לשאירים יתומים שהם מעל לגיל הזכאות ומוגדרים כמי שאינם עומדים ברשות עצמם לבחינת הכנסה נוספת ומגבלת ההשתכרות על פי הנוהל. כמו כן, בביקורת הקודמת נמצאו תשעה שאירים שאין מתועדים לגביהם אישורי ועדות רפואיות או אישורים המעידים על הכנסה מעבודה שיקומית. בביקורת המעקב נמצא כי ליקויים אלה **תוקנו במידה מועטה**, על אף השלכתם על תשלום קצבאות ביתר על ידי מינהלת הגמלאות לשאירים יתומים המוגדרים אצלה כיתומים שאינם עומדים ברשות עצמם. המינהלת לא הסדירה את נושא ההצלבות מול בט"ל, היא אינה פועלת על פי נהליה לבחינה מחודשת של הזכאות אחת לשלוש שנים, ואין בידיה את מלוא האסמכתאות הנדרשות לביסוס זכאותם של חלק מהשאירים.

עם זאת, מינהלת הגמלאות פנתה לשארים לצורך בדיקת זכאותם לקצבה, אך הבדיקה נעשתה ל-23 שאירים בלבד מתוך 186 שאירים.

טיפול המינהלת בידועים בציבור - בביקורת הקודמת נמצא כי משנת 2015 לא עסקה מינהלת הגמלאות בנושא זה ולא פעלה לקבלת מענה מכ-14,000 שאירים שלא השיבו לפנייתה. בביקורת המעקב נמצא כי בשנת 2021 שוב שלחה מינהלת הגמלאות בשתי פעימות טופסי הצהרה על חיים עם ידוע בציבור לכ-2,100 שאירים. רק 15 שאירים הצהירו כי הם חיים עם ידוע בציבור וקצבתם הופסקה לאחר הטיפול בהצהרה. מאז לא בוצעו ניסיונות נוספים לאיתור השאירים שלא השיבו ולא נשלחו שוב טופסי הצהרה לכלל השאירים לבחינת שינוי במצבם המשפחתי. קצבתם של הגמלאים שלא השיבו על פניית המינהלת לא הופסקה. עוד נמצא כי מינהלת הגמלאות לא פעלה לפיתוח פתרון יעיל לאיתור שאירים החיים עם ידוע בציבור, למעט שליחת טופסי הצהרה לגמלאים.

עם זאת, כאמור בתיקון 68 לחוק הגמלאות נקבע כי קצבת השאירים לא תופסק או תחדל במקרה של נישואים מחדש.

הפחתת הקצבה כאשר שיעור הקצבה עולה על 70% - בהסכם הרציפות נקבע כי בכל מקרה לא יעלה שיעור הקצבה על 70% מהמשכורת הקובעת הגבוהה ביותר כפי שנקבעה בגין שירותו במדינה או בקרן שלפיה משולמת הקצבה. במקרה שבו עולה שיעור הקצבה על 70% מהמשכורת הקובעת, יופחת השיעור העודף מהקצבה המשולמת על ידי המדינה. באוקטובר 2022 ניתן בבית הדין לעבודה פסק הדין יחזקאל סידי (פס"ד סידי). פסק דין זה עסק ביישום הסכם הרציפות. בפסק הדין נפסק כי ההפחתה שבוצעה אינה תואמת לקבוע בהסכם הרציפות¹. במשך שנים, ועד ליישום פס"ד סידי החל מפרברואר 2024, היו הקרנות הוותיקות משלמות את האחוזים אך ורק בפער שבין שיעור הזכאות של הגמלאי בשירות המדינה לבין 70% מהמשכורת הקובעת בקרן. התנהלות זו יצרה במקרים מסוימים חיסרון כיס אצל מקבלי הקצבה. בפברואר 2024 החלו הקרנות הוותיקות ביישום פס"ד סידי לגבי עובדים שפרשו מינואר 2024. עד למועד סיום ביקורת המעקב טרם הסדירו הקרנות הוותיקות ומינהלת הגמלאות את ההתחשבות בנוגע להפרשי הקצבה לגמלאים שפרשו לפני ינואר 2024. נוסף על כך, הן הקרנות הוותיקות והן מינהלת הגמלאות לא גיבשו אומדן לנזק המצטבר שנגרם לגמלאים לאורך השנים.

היעדר מחולל שכר מתקדם - הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו. נמצא כי אף שהמעבר לספק שכר ב' כלל מרכיב של חיסכון כספי ביחס לספקי שכר אחרים שלהם מחולל שכר מתקדם, נפגעה יכולתה של מינהלת הגמלאות ליישם שינויים בשכר בשל הסכמים או טעויות וכן לאמוד שינויים בשכר לטווח רחוק בהיעדר מחולל שכר מתקדם במסגרת ההתקשרות הנוכחית של המינהלת עם ספק שכר ב'. לצורך כך נאלצה המינהלת למצוא חלופות כגון יצירת ממשק בין המערכות, ואף עבודה עם גיליונות אלקטרוניים וחישובים ידניים. להיעדר מחולל שכר מתקדם במינהלת יש עלות כספית, ואף קיימת פגיעה אפשרית במיציא הזכויות של הגמלאים ובמשך השירות הניתן להם בעת החלת הסכמי שכר חדשים, דבר שעלול לעכב את תשלום שכרם. כמו כן, פתרונות ידניים, כגון חישוב פרטני בגיליונות אלקטרוניים לכל גמלאי, עלולים להוביל לטעויות בחישוב שכרם, ובפרט בהיעדר בקרה ממוחשבת על חישוב השכר הסופי.

שירות הלקוחות של מוקד פניות הציבור - הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו. המינהלת מקבלת כ-130,000 פניות בשנה. נמצא כי אף שהמדד באמנת השירות קובע מתן מענה במוקד בתוך 120 שניות, הרי בפועל המדידה של חריגה מזמן מענה רצוי מתבצעת רק במקרים של אחוז מענה בתוך 180 שניות, דהיינו 50% תוספת ביחס לנקבע באמנת השירות. עוד נמצא כי קיימת עלייה עקבית במשך השנים בשיעור השיחות הננטשות.

¹ מינהלת הגמלאות והקרנות הוותיקות הגישו ערעור על פס"ד סידי. לאחר הדיון בערעור שבו הוצע לקרנות הוותיקות לחזור בהן מהערעור הגישו הצדדים בקשה מוסכמת לאישור הסדר דינוי של הסכמות אליהן הגיעו לסיום המחלוקות ולפיהן פס"ד סידי יבוטל אך תוצאתו האופרטבית תיוותר בעינה. ב-4.2.24 נתן בית הדין הארצי תוקף של פסק דין להסכמות הצדדים.



מערכת פרישה דיגיטלית - הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו. נמצא כי על אף מרכזיותו של תהליך הפרישה והשלכותיו הישירות על זכויותיהם של אלפי עובדים בכל שנה, אין כיום בידי המדינה מערכת ממוחשבת מתכללת לניהול תהליך זה. התהליך כולו נעשה באמצעים ידניים באמצעות מסמכים מודפסים שנסרקים למערכות, ובהיעדר תשתית מקוונת הוא נעשה באמצעות העברה פיזית של המסמכים בין הגופים המעורבים. נמצא כי עד למועד סיום הביקורת טרם החלו בפיתוח מערכת פרישה דיגיטלית ובפיתוח חתימה דיגיטלית על מסמכי הפרישה. כמו כן, בתוכנית העבודה השנתית של מינהלת הגמלאות לשנים 2025 ו-2026 פרויקט זה מופיע אך ללא ציון יעדים ולוחות זמנים לביצועו.



הקמת מינהל שכר וגמלאות ממשלתי - הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו. מהביקורת עולה כי למרות האמור בהחלטות הממשלה 2293 ו-2270 מאוקטובר 2024 שלפיהן יוחל בהליך לקידום הקמתו של מינהל שכר וגמלאות ממשלתי והקמת מינהלת גמלאות אחודה עם כוחות הביטחון, לא חלה התקדמות מעשית בנושא הקמת מינהל שכר וגמלאות ממשלתי. כמו כן, בנושא מינהלת גמלאות אחודה עם כוחות הביטחון לא הגיש הצוות בראשות החשב הכללי את המלצותיו לשרי האוצר והביטחון בתוך 120 ימים כנדרש, עיכוב אשר עתיד לפגוע ביכולת ליישם את החלטת הממשלה בשנת 2026, וטרם גובשה התוכנית המפורטת אשר הוחלט כי תובא כבסיס להחלטה משלימה לאישור הממשלה.



שוהים בחו"ל - בביקורת הקודמת נמצאו 149 מקבלי קצבה ששהו בחו"ל יותר מחצי שנה ולא היה להם אישור חיים במערכת שוהים בחו"ל. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה רבה**, וכיום מופעל הליך אוטומטי המסנכרן בין נתוני הכניסה לארץ והיציאה ממנה לבין מצב אישורי החיים, לרבות הפקת תזכורת אוטומטית בעת הצורך. עם זאת, צוות ביקורת המעקב איתר חמישה מקרים חריגים המעידים על חולשת מערכת שוהים בחו"ל, ונדרש המשך חיזוק מנגנוני הבקרה נוכח המקרים שהתגלו, וזאת כדי למנוע תשלומי גמלאות ביתר לגמלאים שנפטרו.

יישום סעיף 32(ה) - סעיף 32(ה) מתייחס למקרה שבו עובד הועסק בעת ובעונה אחת בשירות המדינה ובגוף שקופתו נקבעה כקופה ציבורית. בסעיף זה נקבע כי אם סך כל הקצבאות המגיעות לו עקב שירות זה עודף על קצבה שהייתה מגיעה אילו היה מועסק בתקופה האמורה רק בשירות המדינה במשרה מלאה, קצבתו תופחת בעודף כאמור. בביקורת הקודמת נמצא שסעיף 32(ה) לחוק הגמלאות לא יושם עד שנת 2015, והוא כולל סוגיות מורכבות שדרשו הבהרות משפטיות. עד למועד סיום הביקורת הקודמת, כחמש שנים מאז הצהרת הכוונה להחיל את הסעיף, לא יצאה הנחיה סדורה לכלל היבטי היישום. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה רבה**. נמצא כי במערכת הפרישה המרכזית (מפ"ם) אופיין חישוב בהסתמך על הוראות סעיף 32(ה); ובמחלקת השתתפויות ותשלומים מבוצעת בדיקה חוזרת של חישובי מפ"ם באמצעות גיליונות אלקטרוניים. עד כה יושם סעיף 32(ה) לגבי כ-500 גמלאים, וזאת החל משנת 2018. עם זאת נמצא כי במינהלת עדיין אין פרשנות או הנחיה משפטית כתובה בנוגע להחלת סעיף 32(ה), נוהל מחלקת השתתפויות ותשלומים טרם נחתם וטרם אושר, הוא אינו כולל הוראות מלאות ומפורטות ליישום של הסעיף, ולא מפורט בו אופן חישוב ההפחתה בפועל.

חוב רשות העתיקות - בביקורת הקודמת עלה כי קיימת מחלוקת בין המינהלת לרשות העתיקות בנוגע לחבות הרשות בגין תשלומי הקצבאות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן באופן מלא**, ונחתם הסכם הסדרת חוב בין הגורמים הרלוונטיים המסדיר את תשלום החוב ואת התשלום לגמלאי רשות העתיקות עד סוף שנת 2031.

עיקרי המלצות הביקורת

על מינהלת הגמלאות לפעול ליישום מלא של תקנות מס הכנסה תוך ביצוע ניכוי מס מרבי על קצבאות של גמלאים שאינם ממלאים טופס 101.



מומלץ כי מינהלת הגמלאות תשפר את הבקורות על התשלומים לשאיירים יתומים, ובמסגרת זאת תבחן את יעילותה של המערכת המתריעה על הגיעו של שאיר יתום למועד שבו אמור להיפסק תשלום הקצבה. עוד מומלץ למינהלת הגמלאות ומשרד האוצר לבחון את הצורך בהסדרה משפטית או תיקון לחקיקה בנושא הגדרת "יתומים שאינם עומדים ברשות עצמם".



על מינהלת הגמלאות והקרנות הוותיקות לפעול ללא דיחוי להסדרת ההתחשבנות הרטרואקטיבית עם הגמלאים ולתשלום מלוא הפרשים שנצברו במשך השנים, תוך הקפדה על מיצוי זכויותיהם של כלל הגמלאים בעלי רצף זכויות.



מומלץ כי מינהלת הגמלאות תבדוק את העלויות הנוספות המושתות על המינהלת בשל היעדר מחולל שכר מתקדם, ותקבע דרכים שיאפשרו למינהלת לבצע תיקונים, שינויים ואומדנים על כלל רכיבי הקצבה. כמו כן, מוצע למינהלת לשקלל עלויות אלו אל מול החיסכון הנובע משימוש במערכת ללא מחולל שכר במסגרת מכרז עתידי לבחירת ספק שכר או הארכת אופציה בהסכמים קיימים.



מומלץ כי מינהלת הגמלאות תשפר את זמני המענה הטלפוני הניתן במוקד החיצוני, נוכח העלייה העקבית לאורך השנים באחוז השיחות הננטשות ונוכח הירידה העקבית לאורך השנים במענה האנושי בפרק הזמן שהוגדר, ובייחוד בשל חשיבותו הרבה עבור האוכלוסייה המבוגרת.



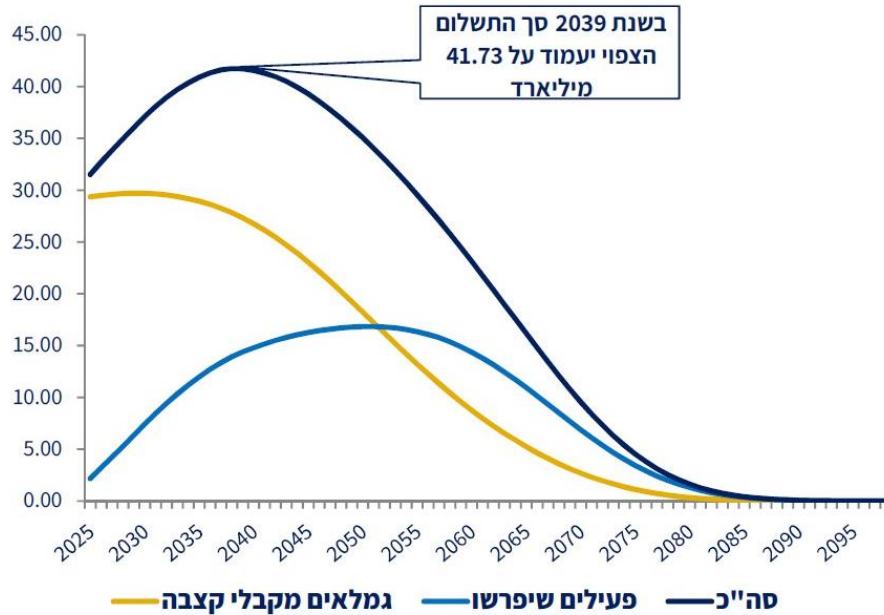
מומלץ כי נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר, בשיתוף מינהלת הגמלאות, יקימו מערכת ממוחשבת בין-משרדית שתבטיח תהליך פרישה יעיל, אמין ושקוף לכלל עובדי המדינה.



מומלץ כי החשב הכללי, בשיתוף הגופים הביטחוניים הרלוונטיים, יגבש תוכנית מפורטת להקמתה של מינהלת גמלאות אחודה אשר תובא כבסיס להחלטה משלימה לאישור הממשלה כנדרש.



התזרים הצפוי לתשלום פנסיה תקציבית (במיליארדי ש"ח)



המקור: הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ל-31.12.24.

סיכום

דוח ביקורת זה דן במכלול שירותים ותפקידים המוטלים על מינהלת הגמלאות כחלק ממחויבותה כלפי ציבור הגמלאים אשר פרשו משירות המדינה, ומנגד באכיפה וביישום הוראות החוק בנוגע לתשלומים שהיא משלמת, שחלקם אף מורכבים.

בדוח המעקב עלה כי תשעה מהליקויים שהועלו בדוח קודם ונבדקו בדוח המעקב (13 בסך הכול) לא תוקנו או תוקנו במידה מועטה ורק ארבעה מהליקויים שהועלו בדוח קודם ונבדקו בדוח המעקב תוקנו במידה רבה או מלאה. כך למשל, הליקויים הבאים לא תוקנו או תוקנו במידה מועטה: אי-הצלבת הנתונים של המינהלת עם נתוני בט"ל ועם נתוני נציבות שירות המדינה, אי-ניכוי מס מרבי מגמלאים שלא מילאו טופס 101, תשלומי קצבאות לשאירים החיים עם ידועים בציבור, תשלום קצבה לשאירים יתומים שהם מעל לגיל הזכאות ומוגדרים כמי שאינם עומדים ברשות עצמם בלי שיהיו אסמכתאות מספיקות וללא בדיקות עמידה בתנאים לאורך השנים וכן קיומן של בקרות מעטות ולא מספיקות על תשלומי הקצבה. עם זאת, בעניין מקבלי קצבה ששהו בחו"ל יותר מחצי שנה ולא היה להם אישור חיים במערכת שוהים בחו"ל, בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה, וכיום מופעל הליך אוטומטי המסנכרן בין נתוני הכניסה לארץ והיציאה ממנה לבין מצב אישורי החיים, לרבות הפקת תזכורת אוטומטית בעת הצורך. בנוסף, נחתם הסכם הסדרת חוב בין מינהלת הגמלאות לרשות העתיקות והליקוי בגינו תוקן באופן מלא.

בדוח זה הועלו ליקויים נוספים, למשל במשך שנים ועד לינואר 2024 היו הקרנות הוותיקות משלימות את האחוזים לקצבה לפי המשכורת הקובעת בקרן ולא לפי המשכורת הקובעת שהמדינה שילמה. כמו כן, אין כיום בידי המדינה מערכת ממוחשבת מתכללת לניהול תהליך זה. התהליך כולו מתבצע באמצעים ידניים באמצעות מסמכים מודפסים שנסרקים למערכות ובהיעדר תשתית מקוונת הוא נעשה באמצעות העברה פיזית של המסמכים בין הגופים המעורבים. בדוח זה הועלו גם ליקויים הנוגעים למערך שירות הלקוחות של המינהלת אשר מקבלים משנה חשיבות נוכח השתייכותו של קהל לקוחות זה לבני הגיל השלישי, ובשל העובדה שמדובר בבירורים אשר בעיקרם מהותיים וחשובים ביותר לקיומם ופרנסתם ולמידת האמון שהם רוחשים למוסדות המדינה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למינהלת הגמלאות לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה במטרה להימנע מתשלומי יתר וחסר לגמלאים, לצמצם טעויות ולייעל את השירות לגמלאים.

מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				לא נבחנו נתוני הכנסה חייבת ולא נערכה בדיקת הכנסות נוספות אל מול נתוני ביטוח לאומי.	מינהלת הגמלאות	הצלבת נתונים עם נתוני המוסד לביטוח לאומי
				לא יצאה הנחיה סדורה לכלל היבטי יישום הסעיף.	מינהלת הגמלאות	יישום סעיף 32(ה)
				לא נוכה מס מרבי לגמלאים שלא הגישו טופס 101.	מינהלת הגמלאות	יישום תקנות מס הכנסה - ניכוי מס
				שלושה שאירים שנישאו מחדש המשיכו לקבל קצבת שאירים בניגוד להוראות החוק.	מינהלת הגמלאות	נשואים המקבלים קצבת שאירים
				נמצאו שאירים יתומים שאינם מוגדרים "יתומים שאינם עומדים ברשות עצמם" הממשיכים לקבל קצבת שאירים, אף על פי שעברו את הגיל המזכה בקצבה.	מינהלת הגמלאות	תשלומי גמלת שאירים ליתומים שאינם עומדים ברשות עצמם
				היעדר בחינת הכנסה על פי הנהלים והיעדר תיעוד שלם של אישורי ועדות רפואיות.	מינהלת הגמלאות	תשלומי גמלת שאירים ליתומים שאינם עומדים ברשות עצמם
				149 שוהים בחו"ל קיבלו קצבה על אף שלא היה אישור חיים במערכת.	מינהלת הגמלאות	שוהים בחו"ל
				מחלוקת מתמשכת בין המינהלת לרשות העתיקות בנוגע לחבות הרשות בגין תשלומי קצבאות.	מינהלת הגמלאות	חוב רשות העתיקות



דוח מבקר המדינה

היבטים בפעילות מינהל הדיוור הממשלתי

תמוז התשפ"ו | יוני 2026

היבטים בפעילות מינהל הדיור הממשלתי

תקציר

רקע

מינהל הדיור הממשלתי הוא יחידה בחטיבת נכסים, רכש ולוגיסטיקה באגף החשב הכללי במשרד האוצר, והוא מופקד בין היתר על מתן פתרונות דיור למשרדי הממשלה וליחידות הסמך, למעט משרד הביטחון, וכן על ניהול נכסי מדינה בתחום המקרקעין המשמשים את משרדי הממשלה ונכסים מבונים אחרים.

פעילות מינהל הדיור כוללת ביצוע עסקאות במקרקעין (רכישה, שכירה, בנייה, מכירה, השכרה, החזקה ועוד) מכוח חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951 ושמירת זכויות המדינה בהם. בין היתר, מינהל הדיור מבצע התקשרויות עם בעלי נכסים המשכירים מבנים לשימוש משרדי הממשלה, שיתרתן נכון לסוף שנת 2024 עמדה על כ-7.5 מיליארד ש"ח (בערכים ריאליים), ומחייב את משרדי הממשלה במרוכז בדמי השכירות בהתאם לחוזים שנחתמו. כמו כן, עבור דיור בבעלות מדינת ישראל (מינהל הדיור), כגון קריות ממשלה, מחייב מינהל הדיור את משרדי הממשלה בדמי שימוש.

מינהל הדיור מנהל כ-6,600 מבנים (לרבות חוות חקלאיות, מתקני תחבורה ציבורית ומבני משרדים) בהיקף של כ-3.5 מיליון מ"ר, מהם כ-1,220 מבני משרדים בהיקף של כ-1.7 מיליון מ"ר, מרביתם בבעלות המדינה (65%) או מיום משותף של המגזר הציבורי והפרטי (PFI) (5%).

נכון לדצמבר 2025 (מועד סיום הביקורת), תקן כוח האדם במינהל הדיור כולל 14 משרות, מהן מאוישות 8 משרות. מינהל הדיור פועל כ"מטה מצומצם" באמצעות שתי זרועות ביצועיות: יחידת הדיור בחברה הממשלתית "ענבל", שאחראית להתאמת פתרונות דיור למשרדי הממשלה, בשכירות או בבעלות; ומינהלת נכסים שאותה מתפעלת חברה חיצונית - "אשד". מינהלת הנכסים אחראית על ניהול נכסים בבעלות מדינת ישראל שאין בהם משרדי ממשלה. הניהול כולל היבטים שונים: טיפול ברישום ובהסדרה קניינית, השכרה לצד שלישי, תחזוקה במידת הצורך, טיפול בחובות, טיפול בתשלומי ארנונה, מניעת פלישה לנכסים ריקים, השבחה, מכירה ועוד. עוד מלווה המינהלת את משרדי הממשלה בתכנון ובהסדרה תכנונית.

תקציב הדיור הממשלתי, לרבות פעולות הבינוי הממשלתי, לשנת 2025 הסתכם בכ-4.3 מיליארד ש"ח ברוטו, מהם כ-2.5 מיליארד ש"ח להוצאה נטו (בהשוואה לכ-1.4 מיליארד ש"ח בשנת 2024), כ-1.8 מיליארד ש"ח להוצאה המותנית בהכנסה (בהשוואה לכ-1.4 מיליארד ש"ח בשנת 2024), ותקציב ההרשאה להתחייב עמד על כ-5.9 מיליארד ש"ח (בהשוואה לכ-4.7 מיליארד ש"ח בשנת 2024). ההוצאה נטו בגין תוכנית גבייה ותשלומי שכר דירה עמדה על 624 מיליון ש"ח, ובגין תוכנית בינוי בתי משפט וקריות משרדי ממשלה על 313.6 מיליון ש"ח.

נתוני מפתח

<p>25 שנה</p> <p>חלפו מאז נעשה מיפוי של נכסי הדיור הממשלתי בשנת 2001. המיפוי של בתי החולים הממשלתיים הושלם רק בשנת 2020</p>	<p>1,225 מבני משרדים</p> <p>בשטח של כ-1.7 מיליון מ"ר מנוהלים על ידי מינהל הדיור. מהם כ-65% בבעלות המדינה, כ-30% בשכירות וכ-5% במיזם משותף עם המגזר הפרטי</p>	<p>6,607 מבנים</p> <p>בשטח של כ-3.5 מיליון מ"ר מנוהלים על ידי מינהל הדיור</p>
<p>0</p> <p>מידע במערכות המידע הממוחשבות של מינהל הדיור בדבר קיומו של מרחב מוגן תקני בנכסים שבאחריות המינהל</p>	<p>20% בלבד</p> <p>במערכות המידע של מינהל הדיור קיים נתון בדבר העמידות בפני רעידות אדמה בנוגע ל-235 בנייני משרדים מתוך 1,225</p>	<p>לגבי מאות נכסים</p> <p>בבעלות מדינת ישראל שמנהל מינהל הדיור קיימת מחלוקת בין מינהל הדיור לרשות מקרקעי ישראל בעניין הגורם האחראי לניהולם</p>
<p>יותר מ-100 מיליון ש"ח</p> <p>השווי הכולל של 57 נכסים של מינהל הדיור העומדים ריקים. מהם 6 נכסים ששוויים מוערך ביותר מ-10 מיליון ש"ח</p>	<p>248 - 288 מיליון ש"ח</p> <p>הפסד ההכנסות לקופת המדינה עקב עיכוב של ארבע שנים לפחות בהתקנת מתקנים פוטו-וולטאיים על גגות לפי החלטת הממשלה 254 משנת 2021</p>	<p>על 16 גגות בלבד</p> <p>של מבני ממשלה הותקנו מתקנים פוטו-וולטאיים - מתוך מאות גגות פוטנציאליים</p>

פעולות הביקורת

בחודשים יוני עד דצמבר 2025 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושאים הקשורים בניהול הדיור הממשלתי, לרבות אופן הקצאתו, תכנונו וניהולו. הביקורת נערכה במינהל הדיור, באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (החשכ"ל), ברשות מקרקעי ישראל (רמ"י) ובמשרד התחבורה והבטיחות בדרכים. בדיקות השלמה נערכו באגף הבינוי הממשלתי בחשכ"ל, במינהל הנכסים (חברה פרטית) ובחברת ענבל - חברה לביטוח בע"מ, שמעניקות שירותים למינהל הדיור, בעיריית מודיעין, בעיריית בית שמש ובעיריית אשקלון.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



אסטרטגיית הדיור הממשלתי - בביקורת עלה כי אין מסמך שמעגן את ההחלטה האסטרטגית של מינהל הדיור ושל חטיבת הנכסים להגדיל את חלקו של הבינוי הממשלתי בתוך סל פתרונות הדיור הממשלתי, שאימץ החשכ"ל בהתאם לאמור בדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2024, למעט שתי מצגות מינואר ומאוגוסט 2023, שלפי הסברי מינהל הדיור וחטיבת הנכסים מציגות את האסטרטגיה של הדיור הממשלתי. עוד נמצא כי החלטה אסטרטגית זו כפי שהוצגה במצגת מינואר 2023 לא לוותה בבחינה כלכלית של כדאיות ההחלטה או בסקירה משווה אל הנעשה בעולם. בחינה כאמור קיבלה ביטוי במצגת מאוגוסט 2023 וכללה סקירה משווה לשתי מדינות ייחוס בלבד שמאפייניהן שונים מאלה של ישראל (בריטניה וארה"ב). כמו כן, בחינת חלופות הדיור הרצויות (שכירות, בינוי עצמי או מיזם משותף) נשענה על שתי דוגמאות בלבד של פרויקטים, שאחד מהם אף לא הוקם בפועל, וצוין כי תוצאות בדיקת הכדאיות רגישות לשינויים בסביבת הריבית ולאופן חלוקת הניקוד.



מיפוי של נכסי הדיור הממשלתי - מיפוי מלא ועדכני של כל נכסי הדיור הממשלתי הוא הבסיס להקמת מערך נתונים של מאגר הנכסים. היעדר מיפוי מלא פוגם ביכולת לקבל החלטות ניהוליות מושכלות ומהימנות בעניינים כגון מכירה, רכישה או שכירה של נכסים; גיבוש אסטרטגיית הדיור הממשלתי לטווח הקצר והארוך; וכן ייעול השימוש בנכסי המדינה השונים לרווחת עובדי המדינה ולרווחת הציבור הרחב, המקבל שירותים ציבוריים בחלק מהנכסים. עם זאת, בביקורת עלה כי בידי מינהל הדיור קיים מיפוי חלקי בלבד של נכסי הדיור הממשלתי. זאת ועוד, המיפוי הקיים נערך ברובו כ-25 שנה לפני מועד סיום הביקורת (הושלם בשנת 2001), ומסמכי הסקר שמורים בארכיון פיזי ולא במאגר ממוחשב. כמו כן, המיפוי של בתי החולים הממשלתיים הושלם רק בשנת 2020.



הערכת שווי של נכסי הדיור הממשלתי והצגתם בדוחות הכספיים - מלאי נכסי הדיור הממשלתי המוצג במאזן נכסי המדינה הוא חלקי בלבד ואינו משקף את כלל נכסי הדיור הממשלתי שבבעלות המדינה. כמו כן, נמצא כי קבוצות נכסים בעלות מאפיינים חשבונאיים שונים, המחייבות טיפול חשבונאי שונה, כגון מבנים, קרקעות ונכסים בהקמה, מוצגות בדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2024 במספר כולל, ("כ-6,700 מבנים"). עוד עלה כי שלא בהתאם להוראות תקנות כספים ומשק, שלפיהן על מנהל מינהל הדיור לבצע, לכל הפחות פעם בעשור, הערכת שווי של נכסי הדיור הממשלתי לצורך זיהוי של שינוי קבוע שחל בערכם, לא בוצעה הערכת שווי כאמור משנת 2013.



ניהול נכסי הדיור הממשלתי במערכות מידע ממוחשבות - הליכים מרכזיים בתהליך הקצאת נכסי הדיור הממשלתי וניהולם, לרבות הגשת בקשות להקצאת נכסים, התנהלו בדוא"ל ללא ניהול במערכת מידע ייעודית, עד השקת מערכת אופק בסוף שנת 2024. מערכת אופק מקיימת ממשק עם מערכת סיגמה, המשמשת לניהול החוזים וההתחשבנות הכספית של מינהל הדיור, אך לא קיים מערך מידע אחוד לניהול כלל שלבי הקצאת נכסי הדיור הממשלתי. עקב כך מתקשה מינהל הדיור להעריך את יעילותו ולבקר את תהליך הקצאת הנכסים ליחידות הממשלה השונות, ואין באפשרותו לבחון אם קיימים עיכובים או חסמים באחד משלבי התהליך. כמו כן, נכון למועד סיום הביקורת אין במערכות המידע של מינהל הדיור שכבת BI לתכלול כלל הנתונים ולהפקת דוחות ותוצרים גרפיים בשליפה כגון ניהול מעקבים, משימות, תזכורות והתראות, לדוגמה בנוגע לשיעורי התפוסה של נכסי המינהל, מועדי סיום חוזי שכירות וכדומה. כן חסרה מערכת מידע גיאוגרפית מלאה (GIS) במשרד האוצר, המקושרת למערכות הליבה. מערכות המידע הקיימות (סיגמה ואופק) אינן מאפשרות הפקת מידע בשליפה מהירה וללא סיוע גורם מקצועי חיצוני. המידע אינו מטיב ומכיל רק חלק מהמכלול שאמור לעמוד לרשות מנהל מינהל הדיור.





מידע במערכות המידע של מינהל הדיור בכלל ובנושא של מיגון מפני רעידות אדמה והקמת מקלטים ומרחבים מוגנים בפרט - לשם מימוש החלטת ממשלה 1624 מאפריל 2010, שבה הוקצה תקציב לחיזוק ומיגון של מבני ציבור שבבעלות הממשלה, וכן לצורך עמידה בהוראות תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), התש"ן-1990, המחייבות הקמת מקלט או מרחב מוגן דירתי בכל מבנה המיועד למגורים או לשימוש ציבורי, נדרש כי למינהל הדיור יהיה מידע מקיף ומלא על העמידות בפני רעידות אדמה והמיגון מפני ירי טילים של הנכסים שבניהולו, וכי מידע זה יתועד במערכות המידע של המינהל. עם זאת, בביקורת עלה כדלהלן:

- במערכות המידע של מינהל הדיור קיים מידע חלקי וחסר בנושאים מהותיים הנוגעים למבני הדיור הממשלתי, ובכלל זה בנוגע לעמידות בפני רעידות אדמה (קיים מידע על כ-20% ממבני המשרדים בלבד).
- על אף תקנות ההתגוננות האזרחית והחשיבות הרבה של קיומו של מיגון תקני במבני הממשלה, וביתר שאת על רקע מלחמת חרבות ברזל, מבצע עם כלביא ומבצע שאגת הארי, אין בידי מינהל הדיור מידע בדבר היקף המבנים הממוגנים שבניהולו, הנדרש לצורך הערכת יכולת הממשלה לשמור על רציפות תפקודית במצבי חירום, הן לצורכי הגנה על עובדי הציבור הן לצורכי הגנה על הציבור הרחב המקבל שירות במבנים אלה.
- נוסף על כך אין במערכות המידע של מינהל הדיור מידע מלא בדבר קיום קבלת קהל במבני המשרדים. הנתון נאסף באופן אקראי לגבי 144 בלבד מתוך כ-1,200 בנייני המשרדים, שהם כ-12%.
- מאז ביצוע הסקר ועבודת מיפוי נכסי הדיור הממשלתי בתחילת שנות ה-2000 לא נערך מיפוי שיטתי ועדכני. מיפוי זה, אשר עודנו משמש את מינהל הדיור ואת זרועות הביצוע מטעמו (חברה פרטית וחברה ממשלתית), נערך, תועד ונשמר במתכונת פיזית, באופן המקשה על חילוץ מידע בשליפה ועל שימוש מצרפי בנתונים או עיבוד של המידע. כתוצאה מכך, הזנת מידע במערכות המידע בתחומים מסוימים, כגון קבלת קהל, מתבצעת לעיתים באופן אקראי ולא שיטתי, על סמך מידע חלקי שנאסף מהשטח.



התקנת מתקנים פוטו-וולטאיים על גגות במבני מינהל הדיור הממשלתי - מינהל הדיור מנהל מאות נכסים בעלי פוטנציאל לייצור עצמי של חשמל באמצעות התקנת מתקנים פוטו-וולטאיים על גבי גגות המבנים, אך עד למועד סיום הביקורת בוצע סקר ומיפוי של כ-150 נכסים בלבד, והותקנו בפועל מתקנים פוטו-וולטאיים על 16 גגות מבנים בלבד. מאחר שהמכרז להתקנת מתקנים פוטו-וולטאיים על גגות מבני מינהל הדיור בשיתוף המגזר הפרטי טרם הגיע לסיומו, וחל עיכוב של כארבע שנים לפחות בהתקנת המתקנים והעברתם לאחר תקופה שתקבע במכרז לבעלות המדינה, נגרם למדינה אובדן של רווח כספי פוטנציאלי הנאמד במאות מיליוני ש"ח. מהתחשיב שביצע משרד מבקר המדינה עולה כי הפסד ההכנסות כתוצאה מאי-התקנת מתקנים פוטו-וולטאיים על גגות מוערך בכ-62 עד 72 מיליון ש"ח לשנה, משמע כ-248 עד 288 מיליון ש"ח לארבע שנות העיכוב בקידום הפרויקט.



מדיניות מינהל הדיור לניהול נכסים משמשים את משרדי הממשלה ואופן ניהול נכסים ריקים או מושכרים לצדדים שלישיים

- למינהל הדיור אין מדיניות או תוכנית ארוכת טווח לניהול או מכירה של נכסי מקרקעין של המדינה שאינם משמשים את משרדי הממשלה (190 נכסים הושכרו בשנת 2024 ו-227 נכסים בשנת 2025). בפועל מתקבלות החלטות על מכירת חלק מנכסים אלה מדי שנה, בעיקר לצורך מימון גירעון בתקציב מינהל הדיור.
- בניהול מינהל הדיור יש 57 נכסים, בשווי כולל של יותר מ-100 מיליון ש"ח, שלא הושכרו תקופות ארוכות וכתוצאה מכך נגרם נזק להכנסות המדינה. כך לדוגמה, יש 13 נכסים ששווי כל אחד מהם יותר מ-5 מיליון ש"ח, מהם 6 נכסים ששוויים מוערך ביותר מ-10 מיליון ש"ח (ואחד אף ביותר מ-65 מיליון ש"ח). כן עולה כי 9 נכסים עומדים ריקים זה למעלה משלוש שנים. מאחר שנכסים אלה לא הושכרו תקופה ארוכה ולא הניבו תשואה, נגרם נזק להכנסות המדינה.

- אין במערכות המידע של מינהל הדיור מידע מהימן המשקף את היקף נכסי המינהל המושכרים לצדדים שלישיים, לרבות שטחים. הנתונים שהועברו לצוות הביקורת בנוגע ל-54 חוזי שכירות של משרדים בבעלות מינהל הדיור היו חלקיים וכללו הסתייגויות מפורשות של מנהל הנתונים¹ בדבר טיבם ומהימנותם. לפיכך מוגבלת יכולתו של מנהל מינהל הדיור לבחון את התמונה הכוללת של השכרת נכסי המינהל לצדדים שלישיים ומתוך כך לגזור את כדאיות המשך השכרת נכסים אלה ואת גובה שכר הדירה שיש לגבות עבורם.

מחלוקת בעניין ניהול המקרקעין בנכסי מדינה מסוימים - קיימת מחלוקת רבת שנים בין מינהל הדיור לרמ"י בדבר מאות נכסים בבעלות מדינת ישראל שמנהל מינהל הדיור. בחלק מהמקרים המחלוקת עוסקת בסמכות המינהל בנוגע לנכסים שהועברו לניהולו עוד קודם חקיקת חוק מקרקעי ישראל; בחלק מהמקרים המחלוקת היא בדבר זכויות המינהל בנוגע לנכסים פרטניים שבניהולו, דבר המקבל ביטוי בטענתה של רמ"י בדבר היקף התמורה המגיעה לה; ובחלק מהמקרים המחלוקת היא בדבר העתקת נכסי המינהל והפיצוי המוסכם המגיע בגינה. לדברי רמ"י נעשתה בעבר פנייה ליועץ המשפטי לממשלה לצורך הסדרת המחלוקת בין רמ"י למינהל הדיור בנוגע לסמכויותיהם לניהול נכסי המדינה, אך הועלה כי מתחילת שנות ה-2000 לא נעשו ניסיונות לפנות לגורם זה לשם הכרעה. כתוצאה מכך נתקלו פרויקטים בקשיים ובהתנגדויות שהביאו להתנהלות ממושכת של ההליכים.

מטרת העל בנוגע להסדרת שטחים לצורכי מתקני תח"ץ - מטרת העל של משרד התחבורה בנוגע להסדרת שטחים לצורכי מתקני תח"ץ היא שהם יוקמו על קרקעות המדינה. עד מועד סיום הביקורת לא גיבש משרד התחבורה נוהל מפורט להעברת הבעלות על הקרקעות למדינה, שיקבע בין היתר באילו נסיבות ניתן לחרוג ממטרת העל בשל דחיפות במתן שירותי תח"ץ. כמו כן משרד התחבורה לא סיכם עם מינהל הדיור את לוחות זמנים להשלמת תהליך הרישום בהתאם להמלצות מסמך עקרונות תשתיות תח"ץ במסגרת הליכים תחרותיים של משרד התחבורה. בפברואר 2024 החל החשכ"ל בניסוח של טיוטת מסמך הנחיה ומדיניות להסדרת שטחים לצורכי מתקני תשתיות תח"ץ בשיתוף מנכ"ל משרד התחבורה. במסמך צוין כי לשם הבטחת הפעלת תח"ץ יש להבטיח שמתקני התשתית יהיו בבעלות מדינת ישראל ובניהולה, וכי משנת 2020 המדיניות המוצהרת של משרד התחבורה והחשכ"ל היא כי כלל מתקני תשתיות תח"ץ יוקמו אך ורק על קרקע הרשומה על שם מדינת ישראל. נמצא כי במועד סיום הביקורת טיוטת מסמך ההנחיה והמדיניות להסדרת שטחים לצורכי מתקני תשתיות תח"ץ מפרואר 2024 טרם אושרה וטרם נחתמה על ידי החשכ"ל או על ידי משרד התחבורה, ולפיכך לא הייתה במועד סיום הביקורת מדיניות המעוגנת בנוהל המחייבת בעלות של המדינה על מתקני תח"ץ.

הסדרת תשתיות תחבורה ציבורית למול רשויות מקומיות

- **מסוף התחבורה במודיעין-מכבים-רעות** - משרד התחבורה לא הסדיר בהסכם מול העירייה את השימוש במקרקעין לצורכי המסוף, והמידע על השיפוץ והחשמול לא הועבר למינהל הדיור אלא בשנת 2024 (כתשע שנים לאחר תחילת השימוש בקרקע) ובהיעדר הסדרה חוזית, התקצוב הממשלתי לפרויקט לא יצא לפועל.
- **חניון עינב במודיעין-מכבים-רעות** - משרד התחבורה לא שיתף את מינהל הדיור בקידום ההתקשרות עם עיריית מודיעין במועדים הרלוונטיים, לא הסדיר מול עיריית מודיעין את השימוש בחניון בהסכם מחייב ולא וידא שהתקבל אישור המועצה לכך. נכון למועד סיום הביקורת לא נחתם הסכם עם העירייה ולא הועבר התקציב בסך של 20 מיליון ש"ח לשיפוץ וחשמול של החניון.

¹ עובד של חברה חיצונית שאיתה התקשר מינהל הדיור אשר מספקת למינהל הדיור שירותי מחשוב וניהול מידע זה כשני עשורים.

- **חניון בית שמש -** בשנת 2021 התקשר מפעיל תח"ץ עם חברה פרטית להפעלת חניון לאוטובוסים בבית שמש על קרקע פרטית לתקופה של כעשר שנים, בהשקעה של כ-40 מיליון ש"ח מתקציב המדינה. בכוננת משרד התחבורה להמשיך להפעיל את החניון לתקופה של 25 שנה לפחות, אולם זכויות המדינה במקרקעין לאחר תקופת ההסכם - עשר שנים - לא עוגנו במסמך מחייב, ולכן יש סיכון כי בתום תקופת ההסכם לא יחודש תוקף ההסכם והחניון יפונה.
- **מסוף תחבורה רמז החדש באשקלון -** משרד התחבורה לא שיתף את מינהל הדיור בפרויקט מסוף רמז החדש באשקלון בתחילתו, בשנת 2015, או במהלך ביצועו, אלא רק במאי 2023. נוסף על כך שולם לעיריית אשקלון סכום של כ-9 מיליון ש"ח לבניית המסוף על קרקע שלא הייתה בבעלות המדינה, שלא בהתאם למטרת העל של הרשות לתח"ץ במשרד התחבורה. רק לאחר התערבות מינהל הדיור הסכימה העירייה להעביר את המקרקעין המשמשים את המסוף לבעלות המדינה. במועד סיום הביקורת המסוף טרם נפתח, ורישום הקרקע על שם המדינה טרם הושלם, אף שהחלטת הממשלה להקמת המסוף² התקבלה כבר בשנת 2014 ומורה על מימוש התוכנית עד שנת 2017 לכל המאוחר, ואף שהליכי התכנון וההפקעה הסתיימו שנים קודם לכן.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ לחשכ"ל להנחות את מנהל חטיבת הנכסים ומנהל הדיור לגבש מסמך מדיניות של הדיור הממשלתי לשנים הקרובות, על בסיס ניתוח כדאיות ברור וסדור, הכולל שימוש בבסיסי נתונים מקיפים, מהימנים ומבוססי AI, ובלוויית הנמקות. עוד מומלץ כי אסטרטגיה זו תעלה לדיון, תאושר ותתוקף גם על ידי החשב הכללי ותיעשה לגביה בחינה עיתית.



על החשכ"ל להנחות את חטיבת הנכסים ומינהל הדיור לבצע מיפוי עדכני, מלא וממוחשב של נכסי הדיור הממשלתי כדי להציג תמונה מלאה של הנכסים (לרבות מאפיינים מהותיים שנוספו עם השנים לצורך יישום מדיניות בתחומים סביבתיים, כגון התייעלות אנרגטית ועמידות בפני רעידות אדמה), שכן זהו הבסיס לניהול מושכל ולקבלת החלטות אסטרטגיות בנוגע לאופן ניהולם, וכן עליו להנחותם לתקף את מצבת הנכסים באופן עיתי. כן מומלץ כי החשב הכללי יבחן את הצרכים הייחודיים של מינהל הדיור ואת הצורך בהקמת מערכת ייעודית לניהול נכסי הדיור הממשלתי - או תוסף למערכת הליבה הממשלתית שיאפשר מעבר מושכל ממערכת הליבה הממשלתית למערכת אחרת - כדי להביא לשיפור ניכר בניהול נכסי הדיור הממשלתי. זאת ועוד, על מינהל הדיור, על חטיבת הנכסים והחשכ"ל, להשלים את העברת מאגר הנתונים של נכסי הדיור הממשלתי על שלביהם השונים, למערכת מידע ממוחשבת ומתקדמת ולהוסיף שכבות מידע שיאפשרו שליפה והצגה של נתונים באופן מהיר, מהימן ומצרפי.



מומלץ למינהל הדיור ולחשב הכללי לפעול בהקדם לצמצום אובדן הרווח הפוטנציאלי מייצור חשמל על גגות המבנים שבאחריותו, הנאמד במאות מיליוני ש"ח, לקדם את המיפוי של כלל הגגות שבאחריותו, לבצע בחינת כדאיות כלכלית ולהאיץ יישום תוכניות להתקנת מתקנים פוטו-וולטאיים על גגות המבנים בעלי הפוטנציאל לתפוקת החשמל הגבוהה ביותר, בהתאם למאפיינים השונים של הנכסים, וזאת בין באמצעות מימון הקמת המתקנים מתקציב המדינה ובין באמצעות שיתוף פעולה עם המגזר הפרטי (BOT).



מומלץ כי מינהל הדיור יגבש תוכנית אסטרטגית הכוללת את הצרכים הצפויים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך ואת היצע הנכסים הקיימים, ובהתבסס עליה יגבש תוכנית רב-שנתית סדורה לניהול נכסי המדינה שאינם משמשים את משרדי הממשלה, לרבות יעדים להשבחה, השכרה או מכירה.



² החלטת ממשלה מס' 23.9.14, "תכנית רב שנתית לפיתוח הדרום".

מומלץ כי מינהל הדיור ורמ"י יגבשו רשימה מלאה ומפורטת של כלל הנכסים שבמחלוקת, בהתאם למידע העדכני שבידי מינהל הדיור, בכפוף להשלמת סקר ומיפוי מקיף של כלל נכסי הדיור הממשלתי, לרבות בחינת מעמד המקרקעין שעליהם הם מצויים. עוד מומלץ כי בהיעדר הסכמה בין הצדדים יפנו הגופים, כמקובל בעניין מחלוקות בין-משרדיות, להכרעת היועץ המשפטי לממשלה, וכי היועץ המשפטי לממשלה יפעל לגיבוש הנחיה בנושא לשם סיום המחלוקת.



מומלץ כי בעתיד יערב משרד התחבורה את מינהל הדיור במועדים הרלוונטיים בבחינת חלופות להסדרת תשתיות תח"ץ בהתאם למדיניות הנהוגה של החשכ"ל ומטרת העל של הרשות לתח"ץ במשרד התחבורה. מומלץ למשרד התחבורה ומינהל הדיור לקבוע נוהל שיקבע את השלב שבו יש לשתף את מינהל הדיור, את פרקי הזמן לפעולתו ואת חלוקת הסמכויות בין הגורמים, כדי לאפשר רציפות שירותי תח"ץ מחד גיסא ושמירה על האינטרסים הקנייניים והכספיים של המדינה מאידך גיסא. כן מומלץ כי מינהל הדיור ומשרד התחבורה יגבשו נוהל עבודה משותף להסדרת העברת בעלות או זכויות במקרקעין, שיבטיח תיאום מוקדם וימנע ביצוע השקעות כספיות ניכרות ללא הסדרה חזית או קניינית הולמת ולחלופין אי-השלמה של פרויקטים שמקודמים במשך שנים רבות בהיעדר הסדרה קניינית של הזכויות במקרקעין.



נתונים חסרים על נכסי הדיור הממשלתי הממשלתי



סיכום

נכסי המדינה המנוהלים בידי מינהל הדיור שבחטיבת הנכסים באגף החשכ"ל כוללים 6,607 מבנים, ובהם משרדים ששטחם כ-1.7 מיליון מ"ר, לצד תכנון להקמת מאות אלפי מ"ר נוספים בקריות ממשלה ברחבי הארץ. בביקורת נמצאו פגמים בתהליך קבלת ההחלטה האסטרטגית להגדיל את חלקו של הבינוי הממשלתי בתוך סל פתרונות הדיור הממשלתי; עלה כי קיים מיפוי חלקי בלבד של נכסי הדיור הממשלתי, שבוצע לפני יותר מ-25 שנים, והדבר פוגם ביכולת מינהל הדיור לקבל החלטות ניהוליות בדבר מכירה, רכישה או שכירת נכסים, בגיבוש אסטרטגיה כוללת ובהשבחת השימוש בנכסי המדינה; כן נמצא כי בידי מינהל הדיור אין מידע מקיף, מהימן ועדכני על מאפייני נכסי הדיור הממשלתי החיוני לשם ניהול הנכסי (לרבות מידע בדבר נגישות מבנים, בטיחות, יעילות אנרגטית, עמידות בפני רעידות אדמה, קיומם של מרחבים מוגנים מפני ירי טילים וכן מידע מסחרי בדבר מועדי פקיעת הסכמי שימוש וגובה דמי השימוש); עוד נמצא כי ישנם נכסים שערכם הכולל גדול ממאה מיליון ש"ח אשר עומדים ריקים אף כי יכלו להניב תשואה למינהל; וכי קיימת מחלוקת רבת שנים שלא באה על פתרונה בין רמ"י למינהל הדיור בעניין מעמד חלק מהנכסים שבניהול מינהל הדיור.

היקף נכסי הדיור הממשלתי מחייב כי ניהולם יתבסס על מידע מלא, עדכני וממוחשב, לרבות מיפוי כולל שלהם. לפיכך מומלץ כי חטיבת הנכסים ומינהל הדיור יפעלו לביצוע מיפוי מקיף עדכני וממוחשב של נכסי הדיור הממשלתי, אשר יאפשר קבלת החלטות מושכלות ויעילות. עוד מומלץ כי רמ"י ומינהל הדיור יסדירו את סוגיית הנכסים שלא הוסדרו, ואם לא יגיעו להבנות בתוך פרק זמן סביר, יפנו ליועץ המשפטי לממשלה לצורך גיבוש מנגנון מוסכם. עוד מומלץ כי החשב הכללי יגבש עם מינהל הדיור תוכנית אסטרטגית שתביא בחשבון גם את הצרכים המשתנים של הדיור הממשלתי ותכלול התייחסות לפרמטרים שונים ובהם: עתודות לבנייה, שינויים במאפייני שוק העבודה והעדפת דיור ממשלתי בבעלות או בשכירות.



דוח מבקר המדינה

העברות תקציביות לקראת סוף שנת 2024

▪ תמוז התשפ"ו ▪ יוני 2026 ▪



העברות תקציביות לקראת סוף שנת 2024

תקציר

רקע

תקציב המדינה הוא הכלי העיקרי שבאמצעותו מיושמת המדיניות הכלכלית של הממשלה, ולפיכך יש לו השפעה מכרעת על התהליכים הכלכליים והחברתיים במדינה. התקציב אמור להיות הביטוי הכספי של תוכנית עבודה שנתית או רב-שנתית של הממשלה ולשקף את יעדי הממשלה ואת סדר העדיפויות שלה בחלוקת המשאבים העומדים לרשותה. הדיווח על ביצוע התקציב אמור לשקף לא רק את ההוצאות הכספיות אלא גם להוות מדד להשגת היעדים והפעולות שנעשו.

משרדי הממשלה פועלים במסגרת חוק תקציב שנתי שהכנסת מחוקקת, ובו נקבעים בין היתר הסכומים המרביים שאפשר להוציא בשנת הכספים. משרדי הממשלה מתקשרים עם ספקים וגופים חיצוניים שונים לשם קבלת שירותים וטובין וביצוע עבודות הנדרשים למילוי תפקידם. החשב הכללי במשרד האוצר (החשכ"ל) אחראי בין היתר לניהול כספי המדינה ולפיקוח על ביצוע התקציב. אגף החשכ"ל מעביר בכל חודש לחשבונות של משרדי הממשלה הקצאת מזומנים, לצורך ביצוע התשלומים השונים שמשרדי הממשלה מחויבים בהם.

לאחר אישור תקציב המדינה בכנסת מתבצעים בו במשך שנת הכספים שינויים והתאמות. שינויים אלו נובעים ממגוון סיבות - החלטות ממשלה חדשות, שינויים בסדרי העדיפויות הלאומיים, חקיקה חדשה ועוד. קיימים שלושה סוגים עיקריים של שינויים שניתן לבצע בתקציב:

1. שינוי פנימי בתוך סעיף תקציבי: התאמות והקצאות מחודשות של כספים בתוך אותו סעיף תקציבי, ללא שינוי בסכומו הכולל של הסעיף. בהתאם לחוק יסודות התקציב, העברה של סכום של עד 1,940,000 ש"ח ועד 15% מהתוכנית המקורית מתאפשרת באמצעות הודעה של שר האוצר לוועדת הכספים, ומעבר לכך נדרשת אישורה של הוועדה.

2. העברות תקציב בין סעיפים: העברות אלו משפיעות באופן ישיר על המבנה הפנימי של הסעיפים השונים, על סך התקציב שהוקצה לכל סעיף ועל היחסים בין אשכולות התקציב השונים. בהתאם לחוק יסודות התקציב, ההעברה נעשית דרך סעיף הרזרבה הכללית בהודעה לוועדה, ומשם באישור ועדת הכספים אם הסכום עולה על 1,940,000 או 15% מהתוכנית המקורית אליו מועבר הסכום.

3. העברת עודפי תקציב מהשנה הקודמת: ניצול יתרות תקציביות שלא בוצעו בשנה הקודמת, לטובת פעילויות בשנה הנוכחית. בהתאם לחוק יסודות התקציב העברת העודפים נעשית לסעיף בו נכללה התוכנית המקורית, באמצעות הודעה של שר האוצר לוועדת הכספים.

במהותם, שינויים אלו מאפשרים גמישות ניהולית והתאמה של התקציב לצרכים המשתנים של הממשלה במהלך השנה.

שנת 2024 התאפיינה בכמות גבוהה של שינויים והעברות תקציביות בחוק התקציב, בריבוי העברות תקציביות בשלהי שנת התקציב (בדצמבר 2024 אושרו 77 פניות תקציביות בסכום כספי ברוטו של כ-30.4 מיליארד ש"ח), בין היתר בשל החלטות ממשלה חדשות שהתקבלו, וכן בבקשות לשינויים שוועדת הכספים של הכנסת לא דנה בהן.

נתוני מפתח

<p>4.6 מיליארד ש"ח</p> <p>הסכום הכספי ברוטו של 31 הפניות התקציביות שהגיש שר האוצר באמצעות אגף התקציבים לוועדת הכספים של הכנסת לפני תום שנת הכספים 2024, אך לא נדונו וממילא לא אושרו בוועדה באותה השנה</p>	<p>64 פניות תקציביות</p> <p>מספר הפניות התקציביות הכוללות בקשות לשינוי תקציבי שהגיש שר האוצר באמצעות אגף התקציבים לוועדת הכספים של הכנסת ואושרו בדצמבר 2024</p>	<p>4 מיליארד ש"ח</p> <p>הסכום הגדול ביותר של תוספות תקציביות שאושרו ב-31 בדצמבר 2024 היה בסעיף משרד החינוך בשל פנייה תקציבית שהגיש שר האוצר באמצעות אגף התקציבים יום לפני תום שנת הכספים</p>	<p>30.4 מיליארד ש"ח</p> <p>הסכום הכספי ברוטו של 77 הפניות התקציביות הכוללות בקשות לשינוי תקציבי שאושרו בוועדת הכספים של הכנסת בדצמבר 2024. זאת בהשוואה לכ-18.4 מיליארד ש"ח בדצמבר 2017</p>
<p>69%</p> <p>מכלל הבקשות להעברת עודפי תקציב משנה קודמת (110 מתוך 160) אושרו בחודש האחרון של שנת 2024</p>	<p>80% ו-26% מיליון ש"ח</p> <p>שיעור החריגה התקציבית וסכום החריגה התקציבית (בהתאמה) של תוכנית "פרויקטים והחלטות ממשלה רחביה" בסעיף התקציבי "משרד ראש הממשלה" נכון ליום 30.11.24. יש לציין כי סעיף תקציב "משרד ראש הממשלה" כולל יחידות ומשרדים רבים³</p>	<p>10.8 מיליארד ש"ח</p> <p>סכום עודפי התקציב שהעברתם אושרה בחודש דצמבר 2024. סכום המהווה 33% מסך עודפי התקציב שאושרו במהלך כל השנה. זאת שלא בהתאם להחלטת ממשלה², הקובעת כי העודפים המחויבים יועברו על ידי אגף התקציבים על פי סמכות שר האוצר, עד אמצע חודש מרץ</p>	<p>5.95% - שהם כ-35 מיליארד ש"ח</p> <p>שיעור השינויים בדצמבר 2024 מתקציב מגבלת ההוצאה השנתית של כלל הבקשות, הן שאושרו והן שלא אושרו, גידול של כ-0.84 נקודות האחוז לעומת דצמבר 2017</p>

¹ העברות תקציביות ברמת התוכנית.

² 482 מיוני 2013.

³ כדוגמת: מערך הסייבר; משרד התפוצות; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה; הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר מיעוטים; משרד ירושלים ומסורת ישראל; משרד המורשת; משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי.

פעולות הביקורת



בחודשים מרץ-אוגוסט 2025 בדק משרד מבקר המדינה את נושא ההעברות התקציביות והשינויים שחלו בתקציב לקראת סוף שנת 2024. במסגרת הבדיקה נבדקו הנתונים בדבר העברות התקציב - הסכומים שעברו ומועד העברתם; הקושי שנגרם למשרדי הממשלה עקב ההעברות המאוחרות; הסיבות להעברות המאוחרות בכלל ובשנת 2024 בפרט; והשוואה לשנים קודמות. יצוין כי ההשוואה לשנים קודמות לא כללה את השנים 2020 - 2023, היות שבשנים אלו התרחשו אירועים מיוחדים אשר השפיעו מהותית על תהליכי הטיפול בתקציב המדינה - תקציב המשכ, עדכונים תקציביים בעקבות מלחמת "חרבות ברזל", משבר הקורונה ועוד. הבדיקה נעשתה בעיקר באגף התקציבים ובאגף החשכ"ל שבמשרד האוצר וכן בכמה משרדי ממשלה, יחידות סמך וישויות ממשלתיות אחרות, ובהם משרד המורשת, משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות, משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד הבינוי והשיכון, המשרד לביטחון לאומי ומערך הסייבר הלאומי.

יצוין כי פעילותה הפרלמנטרית של ועדת הכספים של הכנסת אינה כפופה לביקורת המדינה ולפיכך לא בוקרה בדוח.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



ריבוי פניות תקציביות שהגיש שר האוצר באמצעות אגף התקציבים לוועדת הכספים במהלך דצמבר 2024



מספר הפניות

- בתחילת דצמבר 2024 עמדו לפני ועדת הכספים 13 פניות תקציביות שטרם טופלו. במהלך אותו החודש הגיש שר האוצר באמצעות אגף התקציבים עוד 95 פניות תקציביות לוועדה. הוועדה אישרה 77 פניות, כך שנותרו באותו החודש עוד 31 פניות תקציביות שהוועדה לא דנה בהן וממילא לא אישרה.
- בששת הימים האחרונים של דצמבר 2024, בשעה שעל שולחן הוועדה היו 67 פניות תקציביות הממתינות לאישור (נכון ל-26.12.24), הגיש שר האוצר באמצעות אגף התקציבים לוועדה עוד 19 פניות תקציביות. מתוך 86 פניות בסך הכול דנה הוועדה מ-26.12.24 ועד 31.12.24 ב-55 פניות.
- כך, מספר הפניות שעמד בפני הוועדה ולא אושרו נכון לסוף דצמבר 2024 היה פי 2.4 מזה שעמד בפניה בתחילת דצמבר 2024. (31 פניות שעמדו בפני הוועדה ולא אושרו נכון לסוף דצמבר 2024 בהשוואה ל-13 פניות בתחילת דצמבר 2024).

הסכומים הכספיים של הפניות

- ה"פניות התקציביות" כוללות בתוכן "בקשות לאישור שינויים והודעות על שינויים". בדצמבר 2024 נשלחו לוועדת הכספים ואושרו 304 בקשות לשינוי תקציבי בסכום נטו (בקיצו מקורות ושימושים) של כ-2.7 מיליארד ש"ח ובסכום ברוטו (ברמת תוכנית) של כ-29.6 מיליארד ש"ח.
- כמו כן, עלה כי בדצמבר 2024 אושרו בוועדת הכספים 335 בקשות (מתוכם 304 בקשות שנשלחו לוועדה בדצמבר 2024) לשינוי תקציבי בסכום נטו של כ-2.7 מיליארד ש"ח ובסכום ברוטו של כ-30.4 מיליארד ש"ח, כך ש-31 בקשות לשינוי תקציבי בסכום ברוטו של כ-875 מיליון ש"ח הוגשו לוועדת הכספים עוד

לפני חודש דצמבר אך אושרו במהלכו. בנוסף בשלושת הימים האחרונים של חודש דצמבר אושרו 84% (282 מ-335) מהבקשות, שכללו 88% (כ-26.6 מיליארד ש"ח מכ-30.4 מיליארד ש"ח) מהסכום הכספי ברוטו שנכלל בבקשות שאושרו באותו חודש.

- כן עלה כי 240 מ-304 (79%) הבקשות שהוגשו ואושרו בחודש דצמבר 2024, הוגשו על ידי שר האוצר באמצעות אגף התקציבים רק בעשרת הימים האחרונים של החודש.
- הסכום הכספי ברוטו⁴ של 77 הפניות התקציביות הכוללות בקשות לשינוי תקציבי שאושרו בוועדת הכספים של הכנסת בדצמבר 2024 עמד על 30.4 מיליארד ש"ח, ב-65% יותר מאשר הסכום בדצמבר 2017 שעמד על 18.4 מיליארד ש"ח.

הסיבות לריבוי הפניות

- הסיבות לריבוי הפניות התקציביות שהוגשו לוועדה במהלך חודש דצמבר 2024 היו, בין היתר, כדלקמן:
 - משך הזמן הארוך של חקיקת כמה חוקי תקציב נוסף בשנת 2024 צמצם באופן ניכר את הזמן שבו ניתן היה להגיש בקשות לשינויים תקציביים ולדון בהן בוועדת הכספים.
 - בין הבקשות שהעביר שר האוצר לאישור ועדת הכספים היו גם בקשות ופניות שעל פי הוראות החוק היה בעניינן די במתן הודעה לוועדה.
 - טענות רבות של חברי הכנסת לגבי איכות ההסברים שניתנו מראש בעניין ההעברות התקציביות, ולגבי מענה לא מספק של נציגי אגף התקציבים ונציגי משרדי הממשלה על שאלות שהופנו אליהם בדיונים, כך עלה כי חלק לא מבוטל מהדיון בוועדה הוקדש לבקשות של חברי הכנסת למתן הסברים נוספים על אלו שצורפו לפניות.
 - הגשת פניות תקציביות לשם מימוש החלטות ממשלה שהתקבלו בדצמבר 2024.
 - ריכוז פניות תקציביות הכוללות בסעיף מסוים - גם כאשר הושלמה העבודה על הכנת בקשה לשינוי תקציבי על ידי משרדי הממשלה ואגף התקציבים הנוגעת לתוכנית תקציבית מסוימת הכוללת בסעיף התקציבי, הגשתה לוועדת הכספים על ידי שר האוצר באמצעות אגף התקציבים מעכבת את השלמת הפנייה לוועדה עד להשלמת בקשות לשינוי הנוגעות לתוכניות אחרות באותו סעיף, אף שאין בהכרח קשר ענייני בין הבקשות. למשל, מכיוון שהסעיף התקציבי הנוגע למשרד ראש הממשלה כולל גם תוכניות תקציביות של משרדים וגופים נוספים - מערך הסייבר; משרד התפוצות; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה; הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר מיעוטים; משרד ירושלים ומסורת ישראל; משרד המורשת; משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי - עשויה בקשה הנוגעת לאחד הגופים האמורים להיות מעוכבת עד להשלמת שאר הבקשות הכוללות בסעיף תקציבי 04 - משרד ראש הממשלה.

השלכות ריבוי הפניות



- הגשה ואישור של פניות תקציביות בסוף שנת הכספים אינה מאפשרת את מימוש התקציב במהלך השנה ועלול להיווצר מצב שהוצאת כספים על ידי משרדי הממשלה במהלך השנה לפני אישורה של העברת התקציב בוועדת הכספים, תעקוף את חוק התקציב, ותהיה שלא כדין.
- השינויים התקציביים בסוף שנת הכספים עשויים לפגוע בהליך הבקרה ואישור הוצאת הכספים על ידי החשבים של משרדי הממשלה ואף על תהליכי קבלת החלטות, המעקב והפיקוח של ועדת הכספים על השינויים בסדרי העדיפויות. הדבר מגדיל את הסיכויים לטעויות ותקלות ואף מקטין את השקיפות כלפי מקבלי החלטות וכלפי הציבור, וכן עלול להיווצר מצב שהוצאת כספים במהלך השנה לפני אישורה, תעקוף את חוק התקציב, ותהיה שלא כדין.

- על שולחנה של ועדת הכספים נותרו בסוף שנת 2024 פניות בסכום של כ-4.6 מיליארדי ש"ח שלא נדונו ולא אושרו, דבר שגרם לחריגה תקציבית בתוכניות בניגוד לחוק, לדחיית פעולות והתחייבויות לשנת התקציב הבאה ולפגיעה ברציפות הפעילות הממשלתית.

דוגמאות להשלכות של אישורן המאוחר או אי-אישורן של פניות תקציביות בסוף שנת 2024



הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

- בסוף שנת 2024 תוכנית "הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה" הייתה בשיעור ביצוע תקציבי של 85.3%. פנייה תקציבית שמספרה 338 לא אושרה בסוף שנת 2024, והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לא קיבלה תקציב בסך של כ-20.3 מיליון ש"ח עבור תגבור תקציב הקניות שנועד לשדרוג מערכות מידע, רכש של טכנולוגיות מתקדמות לעיבוד ופיתוח של הסטטיסטיקה הלאומית, פיתוח שיטות השבה מקוונות לסקרי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וביצוע סקרים נושאים בשיתוף משרדי ממשלה שונים.
- בשל כך, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לא יצרה התחייבויות בסכום של כ-20.3 מיליון ש"ח ונוצר גירעון בשכר של כמיליון ש"ח.

משרד התחבורה

- בסוף שנת 2024 תוכנית "משרד התחבורה - ראשי" הייתה בשיעור ביצוע תקציבי של 74.6%, ותוכנית "השירות המטאורולוגי" (המנוהלת במשרד התחבורה) הייתה בשיעור ביצוע תקציבי של 79.7%, זאת בין היתר בגלל העברת הפניות רק לקראת סוף השנה, באופן שלא איפשר את ממימוש התקציב עד סוף השנה. למשל, פנייה תקציבית שמספרה 258 אושרה בסוף דצמבר 2024 ונועדה בין היתר לתקצוב עבור תשלום דמי חבר לארגון המטאורולוגי הבין-לאומי וכן עבור הקמת מחשב לחישובים אקלימיים.
- בשל כך משרד התחבורה שילם את דמי החבר לארגון המטאורולוגי הבין-לאומי באיחור ובתוספת הצמדה בסוף שנת 2024.

משרד ראש הממשלה

- בסוף שנת 2024 תוכנית "פרויקטים והחלטות ממשלה רחביות" הייתה בשיעור ביצוע תקציבי של 127.4%, ופנייה תקציבית שמספרה 521 שהועברה לוועדת הכספים ב-31.12.24 בעקבות החלטת הממשלה 2601 מ-24.12.24 ונועדה בין היתר לתקצוב תחזוקת מנהרות הכותל, לא אושרה בוועדה.
- כן נמצא כי פנייה תקציבית שמספרה 268 שהועברה לוועדת הכספים ב-22.12.24 ונועדה בין היתר לתקצוב של סמינרים לסטודנטים, לתגבור הפעילות השוטפת של הקרן למורשת הכותל וכן לתקצוב של שדרוג תשתיות ועידוד ביקורים ברחבת הכותל המערבי, לא אושרה בוועדה.
- בשל כך נוצר חוב שמשרד ראש הממשלה נשא בו מתקציבו השוטף.

השוואת שינויי התקציב לשנים קודמות



מספר הבקשות לשינויים בתקציב שאושרו בוועדת הכספים בדצמבר 2017 היה 373, לעומת 335 בקשות שאושרו בדצמבר 2024 (קיטון של כ-10%).

עם זאת, בביקורת עלה כי הסכום ברוטו של סך השינויים שאושרו בדצמבר 2017 היה כ-18.4 מיליארד ש"ח, לעומת כ-30.4 מיליארד ש"ח בדצמבר 2024 (גידול של כ-65% בשנת 2024). נוסף על כך עלה כי בדצמבר 2024 שיעור השינויים בדצמבר מתקציב מגבלת ההוצאה השנתי של כלל הבקשות, הן שאושרו והן שלא אושרו, היה כ-5.95%, ולפיכך השינוי בשיעור השינויים בדצמבר מתקציב מגבלת ההוצאה השנתי מדצמבר 2017 לדצמבר 2024 היה כ-0.84 נקודות האחוז המהווה כ-4.9 מיליארד ש"ח נכון לדצמבר 2024.

העברות עודפי תקציב משנה קודמת בהן מתקיים דיון בוועדת הכספים



- סעיף 13(א) קובע כי שר האוצר רשאי להעביר עודפי תקציב מהשנה הקודמת, בכפוף להודעה לוועדת הכספים של הכנסת. כלומר, אם נותרו כספים שלא בוצעו בתקציב של שנה מסוימת, שר האוצר יכול להעביר אותם לתקציב של שנה אחרת, ללא התניה בנוגע לסכום העודף הכספי המועבר או לשיעורו במתן הודעה לוועדה.
- עם זאת, בביקורת עלה כי שר האוצר נוהג להביא לאישור ועדת הכספים גם בקשות להעברת עודפים אשר על פי החוק די בהודעה בלבד לוועדה.
- כך, בדצמבר 2024 אישרה הוועדה 110 הודעות להעברת עודפי תקציב בסכום כספי של 10.8 מיליארד ש"ח.
- העברת הפניות על ידי שר האוצר לוועדת הכספים בנוגע להעברת עודפים המאושרות בוועדה עלולה להביא לעיכובים בעבודת המשרדים, הנדרשים לתקציבים אלה לצורך פעילותם, ודאי במקרים של עודפים מחויבים, שלגביהם ייתכן שכבר הגיע מועד התשלום הנדרש מהמשרדים בהתאם להתחייבותם.

פניות תקציביות לשם מימוש החלטות ממשלה



בתוכניות הבאות: פרויקטים והחלטות ממשלה רוחביות, פיתוח ירושלים ומורשת, רשות העתיקות, וארכיאולוגיה הוגשו על ידי שר האוצר באמצעות אגף התקציבים פניות תקציביות להגדיל את תקציבן רק בסוף דצמבר 2024 אף שהתקבלו החלטות ממשלה במהלך שנת 2024 להגדיל את תקציבן בתוכניות אלו חרג היקף הביצוע בסוף נובמבר 2024 מהסכום הקבוע בחוק התקציב השנתי על שינויו (חריגות בסכומים של כ- 26.2 מיליון ש"ח, כ-69.5 מיליון ש"ח, כ-5.3 מיליון ש"ח, כ-2.1 מיליון ש"ח, בהתאמה), וזאת בטרם הוגשה לוועדת הכספים בקשה להגדיל את היקף התוכניות בהתאם להחלטות הממשלה.

פניות תקציביות לשם התאמת התקציב לביצוע בפועל



בתוכנית הבאות: מענקי הפיתוח ברשויות המקומיות, בתי הספר היסודיים וחיטבות ביניים, עידוד תעסוקת אוכלוסייה וסיוע בשכר דירה, הוגשו פניות תקציביות על ידי שר האוצר באמצעות אגף התקציבים ואושרו בוועדת הכספים רק בסוף דצמבר 2024. משמעותן של פניות אלו היא התאמת התקציב לביצוע בפועל של כל תוכנית. התאמה בסוף שנה של תקציב תוכניות לביצוע בפועל שנרשם בהן, נועדה למנוע חריגה מהתקציב של תוכניות אלו. אף שהתאמת תקציב לביצוע בפועל נרשמת כחלק מפרטי הבקשה המונחת בפני ועדת הכספים, היא מעמידה את ועדת הכספים בפני מצב נתון ("אישור בדיעבד") שמעלה חשש שאינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק, ושהדרך היחידה להכשירו היא אישור הפנייה התקציבית. מצב זה פוגע בראש ובראשונה בחובת הפעולה על פי חוק, בעקרון הפרדת הרשויות, במעמדה של הכנסת, ובסמכותה לאשר ולפקח על סדרי העדיפויות בתקציב המדינה.

עיתוי הגשת בקשות להעברת עודפי תקציב משנה קודמת



- מהחלטת הממשלה 482 מיוני 2013 עולה כי עד אמצע חודש מרץ בכל שנה על אגף התקציבים להעביר לוועדת הכספים פנייה תקציבית להעברה של כל עודפי התקציב המחויבים של משרדי הממשלה שלא נוצלו בשנת הכספים שעברה לשנת הכספים העוקבת. הבקשות להעברת עודפי התקציב המחויבים בשנים שנבדקו לא הועברו על ידי אגף התקציבים לוועדת הכספים עד תום הרבעון הראשון של השנה. מרביתן מרבית פניות העודפים (מחויבים ובלתי מחויבים) הועברו לוועדה רק ברבעון האחרון של השנה, וחלק ניכר מהן הועבר לוועדה רק בחודש דצמבר. עקב כך הוועדה מאשרת את העברת העודפים למשרדי הממשלה רק בחודש דצמבר.

- למשל, בביקורת עלה כי הפניות להעברת כשני שלישים מעודפי התקציב של שנת 2023 שהועברו לשנת 2024 (21.7 מיליארד ש"ח מתוך 32.3 מיליארד ש"ח) הועברו לוועדה, נדונו ואושרו רק ברבעון הרביעי של שנת 2024, וכ-50% מהם (כ-10.8 מיליארד ש"ח) אושרו בוועדה בדצמבר 2024. עוד עלה כי כ-79% מעודפי התקציב המחויבים (תקציב שלא בוצע ומיועד למימון התחייבות שאושרה בשנה הקודמת, בעיקר תקציב שנכלל ביתרת התחייבויות) הועברו לוועדה עד לסוף הרבעון השלישי של שנת 2024 וכ-62% מעודפי התקציב המחויבים אושרו ברבעון הרביעי של שנת 2024.
- עקב כך ייתכן שנגרמו קשיים למשרדי הממשלה לבצע את פעילותם. כך למשל עודף תקציבי של משרד החינוך בסך של כ-15 מיליון ש"ח לא נדון ולא אושר בסוף שנת 2024; עודפים תקציביים של משרד הבינוי והשיכון בסך של כ-33 מיליון ש"ח אושרו רק בסוף דצמבר 2024 וכ-209 מיליון ש"ח מעודפי התקציב של משרד הביטחון הלאומי אושרו רק בסוף דצמבר 2024.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד האוצר יבחן את הליך השינויים בתקציב המדינה וכן יבחן את האפשרות להפחית את כמות השינויים והיקפם ולהקדים במידת האפשר את השינויים. זאת בין היתר כדי להגביר את יכולת הפיקוח של הכנסת על השינויים ולטייב את הניהול והביצוע של התקציב על ידי משרדי הממשלה.



מומלץ כי משרד האוצר יפעל בהליך העברת עודפי התקציב, ובפרט עודפים מחויבים, בכפוף לחובות שנקבעו בחוק באמצעות הודעה לוועדת הכספים בהתאם לסעיף 13(א) לחוק יסודות התקציב, ובהתאם לנוהל העבודה של ועדת הכספים, בשים לב לכך שכבר קיימת התחייבות עבור כספים אלה.



על משרד האוצר להעביר את העודפים המחויבים בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2013, לפיה על אגף החשב הכללי לסגור סופית את ספרי החשבונות עד לסוף חודש פברואר בכל שנה, ועל אגף התקציבים להעביר לוועדת הכספים פנייה תקציבית להעברה של כל עודפי התקציב המחויבים של משרדי הממשלה עד לאמצע חודש מרץ בכל שנה. זאת כדי שהמשרדים יוכלו לעמוד בהתחייבויותיהם בלי לפגוע בפעילותם השוטפת.



על אגף התקציבים לחזק את הבקרה על הביצוע בפועל והאומדן הצפוי לביצוע של תוכניות תקציביות שבהן מתעורר במהלך השנה חשש לסטייה מאומדנים מוקדמים שנעשו על מנת להקדים ככל הניתן את העברת מועדי הפניות התקציביות לוועדת הכספים.



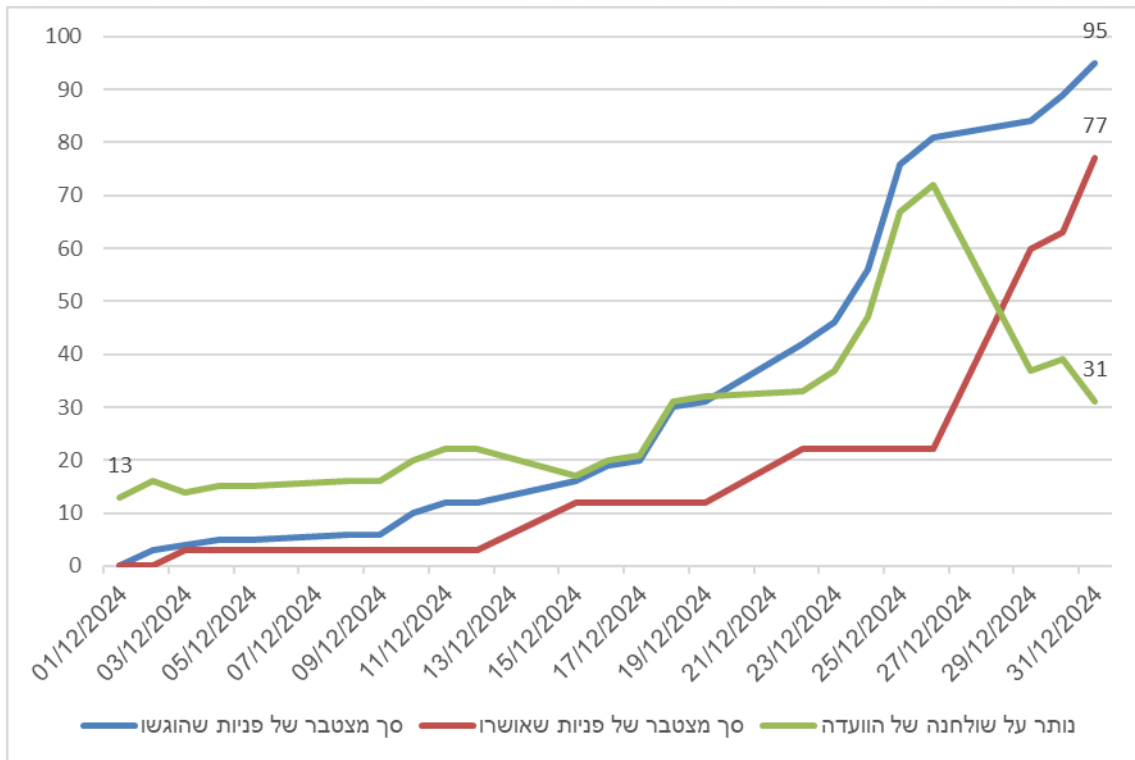
על משרדי הממשלה והשרים העומדים בראשם, וכן על חשבי המשרדים, לפעול בהתאם לחוק, ולא להוציא כספים, שתקציבם טרם אושר על ידי ועדת הכספים, זאת על אף שהתקבלו כהחלטות בממשלה. הרשות המחוקקת היא המאשרת את התקציב, ובמסגרת הפרדת הרשויות, והאיזון בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת - הרשות המבצעת אינה יכולה להוציא כספים אם הם לא מתוקצבים ומאושרים על ידי הרשות המחוקקת בהתאם לחוק, אם על ידי הקצאתם בתקציב המקורי או על ידי הקצאתם במסגרת שינויים תקציבים המאושרים בוועדת הכספים במהלך שנת הכספים.



על שר האוצר באמצעות אגף התקציבים לפעול לזירוז הגשתן של הפניות התקציביות, לרבות אלו אשר נשענות על החלטות הממשלה, בסמוך למועד גיבושן. כמו כן על אגף התקציבים לתקצב את ההוצאות הקשיחות ככל שמתאפשר על פי תחזית ההוצאות, וזאת על מנת שלא לגרום לחריגות מהתקציב במהלך השנה, ולמנוע פניות תקציביות מיותרות.



מספר הפניות התקציביות שהיו על שולחן ועדת הכספים במהלך דצמבר 2024



על פי נתוני ועדת הכספים של הכנסת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* עלה כי במהלך דצמבר 2024 הוגשו לוועדת הכספים 95 פניות תקציביות בסכום כספי ברוטו של כ-29.6 מיליארד ש"ח, וכי הוועדה דנה ואישרה 77 פניות תקציביות בסכום כספי ברוטו של כ-30.4 מיליארד ש"ח. בנוסף בראשית דצמבר 2024 עמדו על שולחן הוועדה 13 פניות תקציביות ולפיכך בסיום שנת 2024 נותרו על שולחנה של הוועדה 31 פניות תקציביות בהן הוועדה לא דנה וממילא לא אישרה בסכום כספי ברוטו של כ-4.6 מיליארד ש"ח. כמו-כן עלה כי בששת הימים האחרונים של דצמבר 2024, בשעה שעל שולחן הוועדה היו 67 פניות תקציביות הממתנות לאישור (נכון ל-26.12.24), הוגשו לוועדה עוד 19 פניות. מתוך 86 פניות בסך הכול דנה הוועדה מ-26.12.24 ועד 31.12.24 ב-55 פניות. הגשה ואישור של פניות תקציביות בסוף שנת הכספים אינה מאפשרת את מימוש התקציב במהלך השנה כדין.

סיכום

שנת 2024 התאפיינה בהיקף חסר תקדים של אישור חוקי תקציב נוסף ושל בקשות תקציביות שעמדו על שולחנה של ועדת הכספים בחודש דצמבר. זאת בין היתר בשל השפעת מלחמת חרבות ברזל והוצאות בלתי צפויות בתחומי הביטחון ובתחומים אזרחיים. בדצמבר 2024 אושרו 77 פניות תקציביות בסכום כספי ברוטו של כ-30.4 מיליארד ש"ח. ניהול התקציב לווה בבקשות להעברות בהיקף ניכר בסוף השנה, חלקן של הבקשות אושרו וחלקן נותרו ללא אישור, דבר שפגע ביכולת משרדי הממשלה לפעול באופן רציף ויעיל, והביא לכך שבפועל משרדים הוציאו כספים ללא תקציב מאושר בניגוד לחוק, מהשוואה לשנים קודמות עולה מגמת החמרה בעומס המוטל על ועדת הכספים וגידול בכמות ובסכומים של ההעברות המאוחרות. ממצאים אלו מעלים חשש לעקיפת חוק יסודות התקציב, לפגיעה בתהליכי קבלת ההחלטות, ביכולת הפיקוח של הכנסת, בניהול התקין של כספי הציבור וביישום יעיל של מדיניות הממשלה. מומלץ כי שר האוצר ואגף התקציבים יפעלו לצמצום ההיקפים של שינויים בתקציב בכלל, ושינויים מאוחרים בפרט, יפעלו להקדמת מועדי העברת הפניות לדיון ולאישור ויחזקו את הבקרה והפיקוח התקציביים - כדי להבטיח שקיפות, יעילות ורציפות בניהול תקציבי הממשלה ועמידה בחוקי התקציב.



דוח מבקר המדינה

היבטים בתפעול מערכת חשבוניות ישראל ברשות המיסים

תמוז התשפ"ו | יוני 2026



היבטים בתפעול מערכת חשבוניות ישראל ברשות המיסים

מבוא

חשבונית מס שקיבל עוסק עבור הוצאה שהוציא מאפשרת לו לנכות את מס התשומות¹ הכלול בה ממס העסקאות שבו הוא חייב וכתוצאה מכך להקטין את חבותו במע"ס. נוסף על כך, החשבונית מהווה אסמכתה להתרת ההוצאה ועקב כך להקטנת הכנסתו של נישום החייבת במס הכנסה בהתאם להוראות הדין.

חשבונית פיקטיבית היא חשבונית שהוצאה שלא כדין בגין מכר או שירות ואשר בה מוצגת עסקה שלא בוצעה בפועל, או צדדים לעסקה שאינם הצדדים השותפים לה, או סכום שאינו משקף את העסקה בפועל. השימוש בחשבוניות פיקטיביות נועד להקטין את החבות במע"ס ואת ההכנסה החייבת לצורכי מס הכנסה.

מידי שנה בשנה מופצות במשק הישראלי חשבוניות פיקטיביות בהיקפים של מיליארדי שקלים. תופעת ההפצה והניכוי של חשבוניות פיקטיביות הולכת ומתרחבת, גורמת נזק כבד לקופת המדינה, מנוצלת לעיתים למימון פעילות עבריינית של משפחות פשע ולמימון טרור ופוגעת בהרתעה. נוסף על כך התופעה יוצרת עיוותי תחרות ואי-שוויון בשוק: עסקים המתחמקים ממס באמצעות חשבוניות פיקטיביות זוכים ליתרון בלתי הוגן, משום שתשלום מס מופחת באמצעות ניכוי המע"ס הכלול בחשבוניות פיקטיביות או הכרה בהוצאה לצורך הקטנת ההכנסה החייבת מאפשרים להם להוזיל מחירים ביחס לעסקים הפועלים כחוק ובכך לפגוע בהם.

רשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים או הרשות) מנסה להיאבק בתופעת החשבוניות הפיקטיביות כבר יותר משני עשורים. בסקר סיכונים של הרשות לשנת 2022 נכללה תופעת החשבוניות הפיקטיביות בקטגוריית סיכון "עסקי/אסטרטגי" ודורגה בין עשרת הסיכונים בדרגה הגבוהה ביותר הקיימים ברשות.

כחלק מניסיונות התמודדותה של רשות המיסים ובהמשך לעבודת הוועדה ליישום המודל הצייליאני² ולוועדה לבחינת פיתוח מודל מניעתי³ החלה הרשות בשנת 2018 לפתח את פרויקט "חשבוניות ישראל" (להלן - חשבוניות ישראל), המאפשר ניהול חשבוניות מס ודיווח עליהן בצורה מקוונת והפעלת מערך בקרה על החשבוניות באמצעות מספרים שיוקצו לחשבוניות מס מקוונות, כבר בשלב הפקת חשבונית המס מהעוסקים ללקוחותיהם.

בהתאם לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023, והתיקון⁴ לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - חוק מע"ס או החוק), ביום 1.1.24 החלה רשות המיסים להקצות באמצעות מערכת חשבוניות ישראל מספרי הקצאה לחשבוניות מס שערכן עולה על 25,000 ש"ח במתווה שיוכרז על פני חמש פעימות, כך ש-1.1.28 תידרש הקצאת מספר לכל חשבונית שערכה עולה על 5,000 ש"ח (להלן - התקרה)⁵. החל מיום 5.5.24 עוסק מורשה⁶ נדרש לקבל מרשות המיסים מספר הקצאה ייחודי לכל חשבונית מס שערכה מעל התקרה שנקבעה כבר בעת הפקתה כתנאי לניכוי מס התשומות הגלום באותה

1 מס הערך המוסף שהוטל על מכירת נכסים לעוסק, על יבוא נכסים בידי עוסק או על מתן שירותים לעוסק, הכול לצורכי עסקו או לשימוש בעסק.

2 הוועדה מונתה בשנת 2015. בינואר 2016 הגישה הוועדה למנהל רשות המיסים את "דוח הוועדה ליישום המודל הצייליאני".

3 הוועדה מונתה בשנת 2018.

4 חוק מס ערך מוסף (תיקון מס' 63), התשפ"ג-2023.

5 בשנת 2025 הוחלט להאיץ את החלתו המדורגת של המתווה כך שהחל ב-1.1.26 "תקרת" הסכום לגבי נדרש מספר הקצאה עומד על 10,000 ש"ח, ומ-1.6.26 על 5,000 ש"ח.

6 למעט חשבוניות בשיעור מס אפס.

חשבונית⁷. רשות המיסים רשאית להחליט שלא להקצות מספר לחשבונית מס⁸ אם יש לה יסוד סביר לחשש שחשבונית המס הוצאה שלא כדין. משמעותה המעשית של אי-הקצאת מספר לחשבונית מס היא שמקבל החשבונית אינו יכול לנכות את מס התשומות הכלול בה. בכך מבוטחה רשות המיסים כי לא ייגרם לקופה הציבורית נזק הנובע מניכוי מס תשומות שלא כדין, גם אם החשבונית שהוצאה פיקטיבית.

ההחלטה שלא להקצות מספר לחשבונית מס תישלח למבקש באופן מיידי בהודעה מקוונת ובה יצוינו, בין היתר, העילה להחלטה וזכות העוסק לשימוע בתוך שני ימי עסקים מיום שליחת ההחלטה. המנהל יחליט בבקשה בתוך יום עסקים אחד מתום השימוע. העוסק רשאי להשיג על ההחלטה שלא להקצות מספר לחשבונית בתוך 30 ימים מקיום השימוע או במועד מאוחר יותר שהתיר המנהל מטעמים מיוחדים.

מבקר המדינה מציין לחיוב את יוזמתה של רשות המיסים לפתח ולהטמיע את מערכת חשבוניות ישראל, המשמשת כלי בקרה מרכזי על חשבוניות מס ומאפשרת לרשות לזהות בזמן אמת חשבוניות בעלות מאפיינים חריגים, למנוע הקצאת מספר לחשבוניות אלה ולחסום מראש את השימוש בהן לצורך ניכוי מס, עד לבירור מלא של נסיבות הוצאתן.

בעקבות ביקורת קודמת שנעשתה ברשות המיסים בנושא טיפול רשות המיסים בתופעת החשבוניות הפיקטיביות (להלן - הביקורת הקודמת) התפרסם בינואר 2024 דוח מבקר המדינה בנושא "טיפול רשות המיסים בתופעת החשבוניות הפיקטיביות" (להלן - הדוח הקודם). בדוח נכלל פרק בנושא "פרויקט הקצאת חשבוניות ישראל".

נתוני מפתח

- **25,000 ש"ח** - "תקרת" הסכום הכספי של חשבונית שמעליה החלה רשות המיסים להקצות מספרי הקצאה באמצעות מערכת חשבוניות ישראל, החל מיום 1.1.24 במתווה שנתי היורד על פני חמש פעימות. בשנת 2025 הוחלט להאיץ את החלתו המדורגת של המתווה כך שהחל מ-1.1.26 "תקרת" הסכום שלגביה נדרש מספר הקצאה עומדת על 10,000 ש"ח, ומ-1.6.26 - על 5,000 ש"ח⁹.
- **5,000 ש"ח** - "תקרת" הסכום הכספי של חשבונית שמעליה תקצה רשות המיסים מספרי הקצאה באמצעות מערכת חשבוניות ישראל, החל מיום 1.6.26.
- **15 מיליון** - מספר החשבוניות שהופקו באמצעות מערכת חשבוניות ישראל, החל מ-1.1.25 ועד ל-18.12.25.
- **763 מיליארד ש"ח** - סך ההיקף הכספי של החשבוניות שהופקו באמצעות מערכת חשבוניות ישראל, החל מ-1.1.25 ועד ל-18.12.25.
- **42 מיליארד ש"ח** - סך ההיקף הכספי של החשבוניות שנדחו באמצעות מערכת חשבוניות ישראל החל מ-1.1.25 ועד ל-18.12.25, המהוות 5.5% מתוך סך ההיקף הכספי של החשבוניות שהופקו (62,000 מתוך 15 מיליון חשבוניות).

<https://www.gov.il/he/pages/sa260224-3>

7 ההחלטה תישלח בהודעה מקוונת.

7

8

9 הוראת ביצוע 1/2025 של רשות המיסים, "מודל חשבוניות ישראל - הקצאת מספרי חשבוניות", 7.12.25.

9

פעולות הביקורת

בחודשים האחרונים הצטבר במשרד מבקר המדינה מידע בנוגע למערכת חשבוניות ישראל ולהקצאת מספרים לחשבוניות פיקטיביות שהוצאו על שמם של עוסקים לגיטימיים, בין היתר באמצעות גניבת זהויות של עוסקים ושינוי של פרטי עוסקים במערכות רשות המיסים כמו מספרי טלפון, כתובות, כתובות דואר אלקטרוני ופרטי מורשי הקצאה.

נוכח הנזק המידי העלול להיגרם לקופת המדינה בהיקפים הנאמדים במיליארדי ש"ח בשנה כתוצאה מהפצה וניכוי חשבוניות פיקטיביות, לרבות הוצאות חשבוניות פיקטיביות על שמם של עוסקים לגיטימיים, משרד מבקר המדינה ערך בחודשים יולי עד ספטמבר 2025 בדיקה בנוגע למידע על תפעול מערכת חשבוניות ישראל ובנוגע לליקויים הרלוונטיים שעלו בביקורת הקודמת כדי שרשות המיסים תפעל לתיקונם המידי. בדיקות השלמה בוצעו בחודשים ינואר עד אפריל 2026.

גניבת זהויות של עוסקים לגיטימיים

לצורך בקשת מספר הקצאה לחשבונית מס במערכת חשבוניות ישראל נדרש להזדהות באזור האישי שבאתר רשות המיסים. הרשמה ראשונית לאזור האישי במערכת ההזדהות מתבצעת בתהליך הזדהות דו-שלבי. בשלב הראשון המשתמש נדרש לענות על שאלות זיהוי המחולקות לשתי רמות: רמת זיהוי קלה¹⁰ ורמת זיהוי גבוהה¹¹. בבדיקה נמצאו מקרים שבהם התגלו פרצות אבטחת מידע שבאמצעותן בוצעו גניבת זהויות במערכת ההזדהות. רשות המיסים מסרה כי לאחר גילוי הפרצות השונות היא פעלה לסגירתן. עוד מסרה הרשות כי פעלה להסיר אתריים זדוניים באמצעות פניות למערך הסייבר וכן פעלה להעלות את המודעות בציבור באמצעות פרסום אזהרות רשמיות ברשתות החברתיות ובאתר שלה במרשתת.

אף שרשות המיסים משקיעה ופועלת רבות בתחום הסייבר (מרכז תפעול אבטחת מידע [SOC] הפעיל 24 שעות ביממה ומבדקי חדירה לתשתיות ולאפליקציות) ובתחום ניהול הסיכונים תוך מיפוי הסיכונים לשם קביעת פעולות בתוכניות העבודה ויצירת שגרות עבודה מתאימות, ניכר שניסיונות החדירה והפריצה למערכת ההזדהות שבאתר שלה הולכים וגוברים. בבדיקה הועלו פרצות שהתגלו במערכת ההזדהות ואשר איפשרו לתוקפים לבצע פעולות תוך עקיפת מנגנוני ההגנה, לרבות גניבת זהויות של עוסקים לגיטימיים, הפקת חשבוניות על שמם וקבלת מספרי הקצאה לחשבוניות שהוצאו כאמור שלא כדין, וזאת בלי שניתנה לגבי אותן פרצות התרעה על פעולה חריגה בזמן אמת.

הועלה כי בכל הנוגע למקרים של גניבת זהויות של עוסקים לגיטימיים שנמצאו בבדיקה, רשות המיסים פעלה רק בדיעבד בעקבות תלונות על התחברות של מתחזים למערכותיה לאחר שאושרו להם מספרי הקצאה לחשבוניות.

על רשות המיסים להגביר את יכולותיה לפעול באופן עיתי ויזום למניעת גניבת זהויות של עוסקים לגיטימיים וביצוע פעולות על שמם במערכת חשבוניות ישראל. על הרשות לפתח וליישם מנגנוני זיהוי מוקדם של פעילות חריגה, לרבות פעולות להגברת האבטחה מפני גישה בלתי מורשית, ניטור התנהגות מתקדם ויצירת התראות פרואקטיביות קודם אישור מספרי הקצאה. נוסף על כך, מומלץ כי הרשות תשקול שיתופי פעולה הדוקים יותר עם גורמי אבטחת מידע ממשלתיים וחיצוניים ותבצע בדיקות שוטפות במטרה לצמצם את פוטנציאל הפגיעה ולהבטיח כי תהליכי האבטחה מותאמים להתגברות המתמשכת באיומי הסייבר וגניבת הזהויות של משתמשי מערכת חשבוניות ישראל. עוד מומלץ כי רשות המיסים תערוך בחינה מסודרת ומקיפה של מערכת ההזדהות במטרה לאתר פרצות, נקודות תורפה וחולשות תפקודיות וטכנולוגיות, ובהתאם לכך תגבש תוכנית פעולה מקיפה לשדרוג המערכת, הכוללת טיפול שיטתי בנקודות

¹⁰ כגון תאריך הנפקת תעודת זהות, מספר תעודת זהות הורה.

¹¹ כגון פרטי כרטיס אשראי, נתונים מתוך מערכת המס, סיסמה קבועה הניתנת במשרדים, מספר תביעה למענק עבודה.

התורפה, חיזוק מנגנוני האימות וההרשאה, הטמעת אמצעי בקרה מתקדמים וקביעת לוחות זמנים ברורים לביצוע.

רשות המיסים מסרה בתשובתה מיום 14.1.26 כי קיימת "הסלמה משמעותית בהיקף ובחומרת הפשיעה המקוונת, כאשר ארגונים פיננסיים ובנקים ניצבים בחזית המאבק מול ניסיונות פשינג מתוחכמים. גורמים עוינים פועלים ללא הרף במטרה לגנוב זהויות ולחדור למערכות רגישות, מציאות המציבה אתגרים חסרי תקדים לאבטחת המידע ולשמירה על אמון הציבור. כגוף האמון על מאגרי מידע קריטיים ורגישים, וביתר שאת בפרויקט חשבוניות ישראל, רשות המיסים מצטרפת לקו הגנה זה מתוך הבנה עמוקה כי מדובר באיום אסטרטגי מחריף. הרשות מכירה בצורך להגיב במהירות וביעילות, תוך השקעה מתמדת בטכנולוגיות הגנה מתקדמות, במטרה להגן על המשתמשים ובכך להבטיח את תקינות פעילותה אל מול נוף האיומים המשתנה. בתוך כך, ביצעה רשות המיסים שורה של פעולות כדי להתמודד עם המציאות המורכבת שבה גורמים עוינים פועלים ללא לאות לביצוע פעולות זדוניות". הרשות הוסיפה כי היא עושה מאמץ לזהות בזמן אמת בקשות הקצאה שלגביהן עולה כי קיים חשש לגניבת זהות, וזאת במקביל לטיפול בדיעבד. במקרה כזה המערכת נחסמת באופן אוטומטי להזדהות. כפועל יוצא כאשר העוסק האמיתי ינסה גם הוא להזדהות ולבקש מספרי הקצאה הוא יגלה כי אינו יכול לעשות כן, ולאחר שיפנה ליחידת הבקרה או לשירות לקוחות הוא יופנה על ידם להזדהות פיזית מלאה במשרד האזורי וביצוע רישום לקוח מחדש. עוד מסרה הרשות כי היא עושה מאמץ לשלוח התרעות על כל פעילות חריגה במגוון פעולות בזמן אמת ככל שניתן וכי הוסיפה מנגנוני מניעה והתרעה ללקוחות בזמן אמת.

חולשות במערכת חשבוניות ישראל

בבדיקה נמצאו מקרים המעידים על חולשות במערכת חשבוניות ישראל, המהוות פרצות לעבריינים לצורך הפצה וניכוי של חשבוניות פיקטיביות. המקרים והחולשות הוצגו בפני רשות המיסים לצורך הטיפול בהם.

נמצא כי במערכת חשבוניות ישראל קיימות חולשות מבניות וחולשות בקרה העלולות לשמש גורמים עברייניים להפצת חשבוניות פיקטיביות ולניכוי מס תשומות שלא כדין תוך עקיפת המנגנונים שהמערכת נועדה להבטיח מלכתחילה.

על רשות המיסים לפעול לסגירת כלל הפרצות שהתגלו, לבצע בחינה חוזרת של ארכיטקטורת האבטחה והבקרה ולוודא כי יוטמעו מנגנונים מתקדמים שימנעו באופן אפקטיבי כל אפשרות לעקיפת מערכת חשבוניות ישראל לצורך הפצה וניכוי חשבוניות פיקטיביות.

רשות המיסים מסרה בתשובתה מיום 10.3.26 כי היא פועלת לסגירת פרצות במערכת חשבוניות ישראל, וכי לצורך הטיפול בחלק מהמקרים שהועלו נדרשים תיקוני חקיקה, ולמקרים אחרים נדרשים פיתוח וטיוב תהליכים פנימיים למניעת פרצות, לרבות תחקור, ניתוח תוצאות והפקת לקחים וכן טיפול המשרדים האזוריים ומשרדי חקירות מע"ם הן בהיבט השומתי והן בהיבט סיכול התיקים, תהליכים אשר הרשות פועלת לשפרם באופן מתמיד ושוטף. עוד ביקשה להדגיש כי המערכת הופעלה לראשונה בחודש מאי 2024, כאשר על פי הוראות החוק מספרי הקצאה עד לסוף שנת 2024 ניתנו באופן גורף לכל דורש ללא אפשרות לסירוב, ורק החל מחודש ינואר 2025 ניתן היה לסרב לבקשת הקצאה בכפוף לממצאי הבדיקה. מכאן שממצאי בדיקת המבקר מתייחסים לתקופה של תשעת החודשים הראשונים שבהם היה באפשרותה של רשות המיסים לסרב לבקשה למתן הקצאה לחשבונית, וכי תקופה זו הינה בגדר תקופת ההפעלה הראשונית.

מעקב אחר תיקון ליקויים שעלו בביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת משנת 2024 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות רשות המיסים בנושא החשבוניות הפיקטיביות. במסגרת הבדיקה נבדקו הפעולות שנקטה הרשות לצורך מניעת תופעת החשבוניות הפיקטיביות ולצורך סיכול וטיפול שומתי בחשודים בהפצה וניכוי של חשבוניות פיקטיביות, וכן את התוכניות הייעודיות העתידיות של הרשות למאבק בתופעה.

משרד מבקר המדינה בחן את הליקויים הרלוונטיים למערכת חשבוניות ישראל שהועלו כבר בביקורת הקודמת הנוגעים, בין היתר לפעולות הרשות כנגד תופעת החשבוניות הפיקטיביות ואשר טרם תוקנו עד למועד סיום הביקורת. להלן פירוט הליקויים.

פעולות רשות המיסים כנגד עוסקים המנכים חשבוניות פיקטיביות

בביקורת הקודמת נמצא כי מרבית הסיכולים¹² שהוזנו למערכת ממוחשבת¹³ (להלן - מערכת א') בנוגע לעוסקים החשודים בניכוי מס תשומות מחשבוניות פיקטיביות לא טופלו על ידי משרדי מע"ם ופקידי השומה, אף על פי שניתן להקטין את הנזק לקופת המדינה אם לא יותר ניכוי מס התשומות הכלול בחשבוניות אלה במסגרת טיפול שומתי, לרבות בהיבט הפלילי, ואף שפעולות אלה עשויות לשמש כלי יעיל במאבק בתופעה, בכך שיקטינו את התמריץ לשימוש בחשבוניות פיקטיביות.

בבדיקת המעקב נמצא כי גם כיום רשות המיסים לא מבצעת די פעולות כנגד עוסקים המנכים חשבוניות פיקטיביות שלגביהם עלו התרעות במערכת א', וזאת אף שחלק ניכר מהם פעיל ובר ענישה.

משרד מבקר המדינה מציין כי אם לא ייעשו די פעולות אכיפה כנגד מי שמנכים חשבוניות פיקטיביות, לא יקטן התמריץ לניכוי חשבוניות פיקטיביות, שכן במקרים רבים אם תימנע הקצאת מספר לחשבונית מ"ספק" אחד, המנכים ימשיכו לנכות חשבוניות פיקטיביות באמצעות "ספק" אחר.

על רשות המיסים לפתח מנגנון אכיפה ייעודי המכוון כנגד עוסקים המנכים חשבוניות פיקטיביות ולפעול למיצוי הכלים האזרחיים והפליליים כנגדם. אכיפה מתמשכת כנגד מנכי חשבוניות פיקטיביות שהם עוסקים פעילים תפחית את התמריץ הכלכלי לשימוש בחשבוניות פיקטיביות וממילא את תופעת ההפצה והניכוי שלהן.

רשות המיסים מסרה בתשובתה מיום 14.1.26 כי טיפלה במאות תיקי מנכי חשבוניות פיקטיביות במישור הפלילי, וכי מורכבות הטיפול הנדרשת לטיפול בכל ההתראות במערכת א', לרבות בניית התשתית הראייתית, דורשת תשומות כוח אדם רבות. עוד מסרה הרשות כי מתקיים תהליך לקידום פתרונות חקיקתיים לייעול האכיפה בתאום עם הייעוץ המשפטי של רשות המיסים ומשרד המשפטים בנושאים האלה:

1. סנקציה חוקית על ניסיון לקבל הקצאה מחשבוניות ישראל בגין עסקאות פיקטיביות - עיצום כספי.
2. כנגד עוסקים אשר יהיו מחוץ לגידור בפרשיות גדולות תתבצע אכיפה באמצעות כלים של עיצום כספי, כך שניתן יהיה להרחיב את מעגל האכיפה כנגד אותם עבריינים, וזאת על אף סכום המס הגבוה בתיקים אלו.
3. תיקון סעיף 50 לחוק מע"ם¹⁴ שיאפשר להטיל עיצום כספי בגין ניכוי חשבוניות מס שלא כדין על בעל תפקיד בחברה ולא רק על החברה.

¹² סיכול הוא פעולה מניעתית שמטרתה לזהות מראש חשבוניות או פעולות החשודות כבלתי תקינות, ולמנוע גרימת נזק לקופת המדינה, לרבות באמצעות חסימת האפשרות לניכוי מס תשומות על בסיסן.

¹³ מערכת ניהול סיכונים המסוגלת לנטר חברות וישויות החשודות בהפצה או ניכוי חשבוניות פיקטיביות ליחידות השדה ברשות המיסים.

¹⁴ סעיף 50(א) קובע כי "עוסק שניכה מס תשומות הכלול בחשבונית מס שהוצאה שלא כדין, רשאי המנהל להטיל עליו כפל המס המצוין בחשבונית או המשתמע ממנה, אלא אם כן הוכיח להנחת דעתו של המנהל כי לא ידע שהחשבונית הוצאה שלא כדין".

4. הנמכת רף ההוכחה בסעיף 50 מידיעה של העוסק שמדובר בחשבונית שלא כדין לכך שגם במקרה של רשלנות - "היה עליו לדעת שהחשבונית הוצאה שלא כדין".

טיפול בחשודים בהפצה ובניכוי של חשבוניות פיקטיביות באמצעות העלאת שיעור ניכוי המס במקור או ביטול הפטור מניכוי מס במקור

בשנת 2021 החליט צוות משימה שמינה מנהל רשות המיסים (להלן - צוות המשימה) על ביצוע תוכנית ניסיונית (פיילוט) שבמסגרתה בוטלו הפטורים או הועלו שיעורי הניכוי במקור שחלו על תקבולי נישומים, שלגביהם עלו התראות על הפצה וניכוי של חשבוניות פיקטיביות. התוכנית נועדה להפחית מיידית את המוטיבציה של העוסקים המנכים להשתמש בחשבוניות פיקטיביות, ובסופו של דבר לשמש כלי יעיל ומהיר למאבק בתופעה זו. הפיילוט הצליח והביא להפחתה ניכרת בהפצה ובניכוי של חשבוניות פיקטיביות באזור שבו בוצע. נוסף על כך, בעקבות העלאת שיעור ניכוי המס במקור במסגרת הפיילוט התקבלה החלטה של בית המשפט המחוזי¹⁵ שבה קבע בית המשפט כי נוכח חשדות ממשיים להפצת חשבוניות פיקטיביות העלאת שיעור ניכוי המס במקור על ידי פקיד שומה באופן חד צדדי, תוך מתן זכות שימוע לאחר מעשה, היא צעד מידתי.

בביקורת הקודמת נמצא כי לאחר הצלחת הפיילוט, אשר במסגרתו בוטלו הפטורים או הועלו שיעורי הניכוי במקור שחלו על תקבולי נישומים שלגביהם עלו התראות במערכת א' המתייחסות להפצה וניכוי של חשבוניות פיקטיביות, הכין צוות המשימה הצעה למתווה פעולה משותף של משרדי מע"מ ומשרדי השומה בכל הארץ באופן שוטף לצורך איתור חשודים בהפצה או ניכוי של חשבוניות פיקטיביות בסכומים גבוהים, ואולם עד מועד סיום הבדיקה הרשות לא הוציאה את המתווה לפועל.

בבדיקת המעקב עלה כי רשות המיסים לא עושה שימוש שיטתי בהעלאת שיעור ניכוי המס במקור או ביטול הפטור מניכוי מס במקור ככלי למאבק בהפצה ובניכוי של חשבוניות פיקטיביות אף שפעולות אלו יכולות להתבצע באופן מיידי, ובנסיבות מסוימות גם בלי הודעה מוקדמת לנישום.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי "צוות המשימה המשותף הכין את טיוטת הנוהל למשרדים ואף ערך הדרכות במשרדים על בסיס הנוהל האמור, שהועבר לאישור לשכת המנהל להפצתו. עוד בטרם אושר הנוהל ובעקבות עלייתה לאוויר של מערכת חשבונית ישראל, נערכו דיונים למתווה שונה מהמתווה המוצג בנוהל כך שיוקם 'צוות סיכולים' שיכלול נציגי חקירות נציגי מע"מ וכן נציג מס הכנסה שיטפל בכל נושא העלאת שיעור ניכוי המס במקור באופן מידי וצמוד לסיכול, צוות זה נמצא בהקמה בימים אלו". עוד מסרה הרשות כי "הנפקת אישור לחברה חדשה נבדקת בבדיקה מעמיקה שקשורה לעצם קיומו של העסק או פעילות החברה ובמקרה של חילופי כל בעלי מניות קיים מהלך יזום לשליחה למשרדים לצורך בדיקה. בחודש יולי 2025, נשלחו לפקידי השומה רשימות עבודה של תיקי חברות בעלי אישור ניכוי מס במקור בתוקף, אשר מחזור הכנסותיהן בשנה האחרונה עלה על 10 מיליון ש"ח ובחצי שנה האחרונה הוחלפו בהן 100% מבעלי המניות. פקידי השומה נדרשו לבחון אם החלפת המניות הינה אמתית או שנעשתה לשם שימוש לרעה באישור ולפי תוצאות הבדיקה לקבל החלטה לגבי האישור. הרשימות כללו 233 תיקים. תוצאות הבדיקה: 6-ל-6 חברות נשלל האישור ול-56 חברות הוגדל שיעור הניכוי באישור". הרשות הוסיפה כי ככל שמדובר בחברה חדשה, ככלל שיעור ניכוי המס במקור לא יקטן מ-5% אלא אם כן שוכנע פקיד השומה אחרת ומטעמים מיוחדים שיירשמו.

על רשות המיסים לעשות שימוש שיטתי בהעלאת שיעור ניכוי מס במקור או ביטול הפטור מניכוי מס במקור ככלי מהיר ויעיל למאבק בהפצה ובניכוי של חשבוניות פיקטיביות, אשר יכול לגרום לירידה מיידית במוטיבציה של העוסקים המנכים להשתמש בחשבוניות פיקטיביות.

ע"מ (נצרת) 59580-07-21 מ.ה. ניהול פרויקטים בע"מ נ' פקיד שומה עפולה, החלטה מיום 5.9.21.

מניעה של הקמת חברות חדשות וחילופי בעלי מניות בחברות קיימות לצורך הפצת חשבוניות פיקטיביות

לפי חוק החברות, התשנ"ט-1999¹⁶, חברה¹⁷ חייבת לדווח לרשם החברות על העברת מניות בחברה בתוך 14 יום ממועד ההעברה, והימנעות מכך חושפת את החברה לעיצום כספי¹⁸.

בדוח הקודם צוין כי חרף האפשרות להטלת העיצום הכספי על ידי רשם החברות חשודים בהפצת חשבוניות פיקטיביות רוכשים מניות בחברות קיימות בלי לדווח לרשם החברות בנוגע לשינוי, לצורך הסוואת ההפצה של החשבוניות הפיקטיביות, או שעדכון רשם החברות נעשה בדיעבד, לאחר הפצת החשבוניות הפיקטיביות. סכום העיצום הכספי הוא קטן לעומת התגמול שיכול בעל חברה לקבל עבור העברת מניותיו לאדם אחר, שבכוונתו להפיץ חשבוניות פיקטיביות באמצעות אותה החברה.

בדוח הקודם המליץ משרד מבקר המדינה - נוכח השימוש בחברות חדשות ובחברות קיימות לצורך ביצוע עבירות מס מהותיות בתחום החשבוניות הפיקטיביות - כי רשות המיסים, רשם החברות והמחלקה למשפט כלכלי בייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים יבחנו דרכים למניעה של הקמת חברות חדשות וחילופי בעלי מניות בחברות קיימות אשר נועדו להפצת חשבוניות פיקטיביות.

בבדיקת המעקב עלה כי גם כיום עבריינים ממשיכים להשתמש במנגנון הקמת חברות חדשות ובחילופי בעלי מניות בחברות קיימות תוך כדי דיווח בדיעבד לרשם החברות, לצורך הסוואת ההפצה של חשבוניות פיקטיביות.

רשות התאגידים מסרה בתשובתה מיום 17.3.26 כי "תופעת הפשיעה הכלכלית באמצעות תאגידים נמשכת חרף מאמצי האכיפה, שכן היכולת לסכלה מוגבלת באופן אינהרנטי בשל המצב המשפטי הקיים. בהתאם לסעיפים 127 ו-133 לחוק החברות, התשנ"ט-1999, מרשם בעלי המניות המחייב מתנהל בחברה עצמה, כך שהדיווח למרשם החברות הוא דקלרטיבי (הצהרתי) בלבד ומתעדכן רק בדיעבד עם הגשת הדיווח לרשם החברות... רשות התאגידים, אגף אסטרטגיה במשרד המשפטים ומחלקת יעוץ וחקיקה הפיצו קול קורא בנושא מהימנותו ועדכניותו של מרשם החברות לשם קבלת עמדות הציבור הרחב וגופים ציבוריים... לאחר קבלת כלל העמדות התקיימו מפגשי שולחנות עגולים בו השמיעו הגורמים השונים את עמדתם בנושא זה... נכון למועד כתיבת שורות אלה הצוות טרם סיים את עבודתו וטרם הסתיימה בחינת ההשלכות של שינוי מעמד המרשם... טרם הסתיימה בחינת ההשפעות העשויות להיות לתיקון חקיקה מעין זה [כך שהמרשם יתנהל במרשם החברות, ולא בחברה] וטרם התקבלה החלטה". עוד מסרה רשות התאגידים כי בעקבות דוח מבקר המדינה הקודם היא ביצעה פעולות רבות על מנת לסייע לרשות המיסים ומדינת ישראל להתמודד עם תופעת החשבוניות הפיקטיביות, אלא שנראה שאין די בפעולות אלה מאחר שעל פי הוראות חוק החברות התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), אין בידי רשם החברות כלים מספקים שיש בהם לסכל את התופעה. פעולות אלה כללו, בין היתר, אכיפה נגד חברות מפירות חוק¹⁹ לרבות עיצום כספי²⁰, מחיקה, עידוד פירוק מרצון והעלאת מודעות ציבורית לחובות דיווח.

המחלקה למשפט כלכלי בייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מסרה בתשובתה מיום 18.3.26 כי בשנים האחרונות הושקעו מאמצים בתיקוני חקיקה וצעדים נוספים לטיוב המידע הכלול במרשם החברות ולצמצום שימוש לרעה בישויות משפטיות. עוד מסרה כי "לצד זאת, נמשך הדיון בשאלת העדכון של המרשם בדגש על העברת מניות בתאגיד. החובה על פי חוק החברות לדווח על העברת מניות בתוך 14 יום מביצוע העברה תואמת את המקובל במדינות רבות בעולם. גם מעמד המרשם כמרשם דקלרטיבי הוא הנורמה הנוהגת בעולם ומושרשת בעולם העסקי. עם זאת, חלון הזמן שבין העברת המניות בפועל לבין הדיווח עליה למרשם (אם מתבצעת כדיון) מותירה חלון זמן שבו

16 סעיף 140(6) לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

17 חברה שאינה תאגיד מדווח כהגדרתו בחוק ניירות ערך או תאגיד שחלות עליו הוראות פרק ה' לחוק זה.

18 סעיף 354(א)(2) לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

19 לפי הוראות סעיף 362 לחוק החברות.

20 על חברות מפרות שקיימת לגביהן אינדיקציה שהן פעילות כלכלית.

הנתונים המופיעים במרשם, המשמשים גם רשויות אחרות כמו רשות המיסים, אינם מעודכנים. כך גם לעניין תופעת החשבוניות פיקטיביות. בהמשך להמלצות בדוח המבקר בעניין זה משנת 2024, הוקמה ועדת היגוי לקידום השיח בנושא בהובלת רשות המיסים ורשות התאגידים ובהשתתפותנו. בהמשך לכך, פורסם קול קורא... העמיד לדיון אפשרות של הפיכת מרשם החברות לקונסטיטוטיבי, כך שהעברת מניות תחייב רישום, בדומה להעברת בעלות במקרקעין... וכן חלופות נוספות לטיוב המרשם... בעקבות פרסום הקול הקורא התקבלו תגובות רבות מהציבור ונערכו שולחנות עגולים עם השוק במטרה להבין לעומק את העמדות השונות בנושא... במסגרת זו נשמעו מגוון עמדות לגבי הסוגיות, ובפרט הוקדש חלק רב בדיון לשאלת מעמדו של המרשם ואפשרות הפיכתו לקונסטיטוטיבי לגבי העברת מניות בחברה... לעניין זה יש לתת את הדעת בין היתר על הבדיקה המשווה שנערכה ונזכרת לעיל, ממנה עולה כי, ככלל, מודל רישום כזה למניות אינו מקובל בעולם, ובארה"ב כלל לא נדרש רישום בעלי מניות במרשמי החברות". עוד מסרה כי "אנו ממשיכים לקחת חלק במאמצים לשכלל ולייעל את מרשם החברות ולהתאים ככל שנודרש את סמכויות הפיקוח והאכיפה של רשם החברות במטרה למנוע שימוש לרעה במרשם החברות".

רשות המיסים מסרה כאמור כי בחודש יולי 2025 בוצע מהלך לבחינה של חברות אשר מחזור הכנסותיהן בשנה האחרונה עלה על 10 מיליון ש"ח ובחצי שנה האחרונה הוחלפו בהן 100% מבעלי המניות.

מומלץ כי רשות המיסים, רשם החברות והמחלקה למשפט כלכלי ביעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ימשיכו לבחון ולגבש מנגנוני בקרה והסדרה מתקדמים, אשר יכללו בחינה מחמירה ומקוונת של הקמת חברות חדשות ושינויי שליטה, זיהוי תבניות סיכון המאפיינות פעילות בלתי תקינה ויישום כלים משפטיים ורגולטוריים שיגבילו את האפשרות לעשות שימוש לרעה במבנה התאגידי. נוסף על כך, מומלץ להשלים את בחינת הצורך בתיקוני חקיקה שיחזקו את יכולת האכיפה ויצמצמו את מרחב הפעולה של גורמים עברייניים בתחום זה.

סיכום

מדי שנה בשנה מופצות במשק הישראלי חשבוניות פיקטיביות בהיקפים של מיליארדי שקלים. תופעת ההפצה והניכוי של חשבוניות פיקטיביות הולכת ומתרחבת, גורמת נזק כבד לקופת המדינה, מנוצלת למימון פעילות עבריינית של משפחות פשע ולמימון טרור ופוגעת בהתראה. כחלק מניסיונות ההתמודדות עם תופעת החשבוניות הפיקטיביות הקימה רשות המיסים את מערכת חשבוניות ישראל, המאפשרת ניהול ודיווח חשבוניות מס בצורה מקוונת והפעלת מערך בקרה על החשבוניות באמצעות הקצאת מספר אישור לחשבוניות מס מקוונות, כבר בשלב הוצאת חשבונית המס מהעוסקים ללקוחותיהם.

מבקר המדינה מצוין לחיוב את יוזמתה של רשות המיסים לפתח ולהטמיע את מערכת חשבוניות ישראל, המשמשת כלי בקרה מרכזי על חשבוניות מס ומאפשרת לרשות לזהות בזמן אמת חשבוניות בעלות מאפיינים חריגים, למנוע הקצאת מספר לחשבוניות אלה ולחסום מראש את השימוש בהן לצורך ניכוי מס, עד לבירור מלא של נסיבות הוצאתן.

חרף חשיבותה הלאומית והמערכתית של מערכת חשבוניות ישראל משרד מבקר המדינה העלה חולשות מבניות ובקרתיות המהוות פרוצדורות העלולות לשמש גורמים עברייניים להפצת חשבוניות פיקטיביות ולניכוי מס תשומות שלא כדיון תוך עקיפת המנגנונים שהמערכת נועדה להבטיח מלכתחילה. החולשות הוצגו בפני רשות המיסים לצורך הטיפול בהן. נוסף על כך שילובם של כשלי בקרה, חולשת אבטחת מידע והיעדר תגובה בזמן אמת במערכת ההזדהות באתר רשות המיסים עלולים לאפשר למערכות המדינה לשמש, הלכה למעשה, כלי בידי גורמים עברייניים תוך פגיעה ישירה באינטרס הציבורי וביציבות הכלכלית של המשק.

על רשות המיסים להגביר את יכולותיה לפעול באופן מניעתי בכל הנוגע למניעת גניבת זהויות של עוסקים לגיטימיים וביצוע פעולות על שמם במערכת חשבוניות ישראל, לפעול לסגירת כלל הפרצות שהתגלו במערכת חשבוניות ישראל, לבצע בחינה חוזרת של ארכיטקטורת האבטחה

והבקרה ולוודא כי יוטמעו בה מנגנונים מתקדמים שימנעו באופן אפקטיבי כל אפשרות לעקיפת מערכת חשבוניות ישראל לצורך הפצה וניכוי של חשבוניות פיקטיביות.

מומלץ כי רשות המיסים תערוך בחינה מסודרת ומקיפה של מערכת חשבוניות ישראל, במטרה לאתר פרצות, נקודות תורפה וחולשות תפקודיות וטכנולוגיות, ובהתאם לכך תגבש תוכנית פעולה מקיפה לשדרוג המערכת, הכוללת טיפול שיטתי בנקודות התורפה, חיזוק המנגנונים וההרשאות, הטמעת אמצעי בקרה מתקדמים וקביעת לוחות זמנים ברורים לביצוע.

על רשות המיסים לפתח מנגנון אכיפה ייעודי המכוון כנגד עוסקים המנכים חשבוניות פיקטיביות ולפעול למיצוי הכלים האזרחיים והפליליים כנגדם. אכיפה ממוקדת ומתמשכת כנגד מנכי חשבוניות פיקטיביות תפחית את התמריץ הכלכלי לשימוש בחשבוניות פיקטיביות ותקטין את תופעת ההפצה והניכוי של חשבוניות פיקטיביות.

על רשות המיסים לעשות שימוש שיטתי בהעלאת שיעור ניכוי מס במקור או ביטול הפטור מניכוי מס במקור ככלי מהיר ויעיל למאבק בהפצה ובניכוי חשבוניות פיקטיביות אשר יגרום לירידה מיידית במוטיבציה של העוסקים המנכים להשתמש בחשבוניות פיקטיביות.



דוח מבקר המדינה

מיסוי שותפויות

תמוז התשפ"ו | יוני 2026



מיסוי שותפויות

תקציר

רקע

כמה בני אדם המבקשים לנהל יחד פעילות עסקית מתמשכת, עומדות לפנייהם שתי מסגרות התאגדות עיקריות: חברה או שותפות¹. לכל אחת ממסגרות אלו יש מאפיינים משפטיים ומאפייני מיסוי ייחודיים המבדילים אותן זו מזו. שותפות וחברה הן מסגרות התאגדות המאפשרות ניהול ריכוזי של פעילות עסקית ושיתוף של נכסים ומשאבים. שתיהן יוצרות מידה מסוימת של הפרדה בין לבין השותפים או בעלי המניות, ובתנאים מסוימים גם אחריות מוגבלת לשותפים או לבעלי המניות.

פקודת השותפויות [נוסח חדש], התשל"ה-1975, מסדירה את הקמתן, ניהולן ופירוקן של שותפויות וקובעת את המסגרת המשפטית החלה על מערכת היחסים בין השותפים וכן בינם לבין צדדים שלישיים.

הבחירה אם להתאגד כחברה או כשותפות עשויה להיות מושפעת ממגוון שיקולים, אולם במקרים רבים ההבדלים בהיבט הפעילות העסקית בין שתי המסגרות אינם מהותיים, ולכן הבחירה נקבעת בעיקר על בסיס שיקולי מס.

על חברה חל הסדר מס המכונה "מיסוי דו-שלבי", ולפיו החברה חייבת בשלב הראשון במס חברות על הכנסותיה, בלי שמוטל בשלב זה מס על בעלי המניות. בשלב השני, בעת חלוקת רווחי החברה כדיבידנד, בעלי המניות מחויבים במס על הדיבידנד שקיבלו. לעומת זאת, הכנסותיה של שותפות מיוחסות לשותפים בה, והם החייבים במס בגינן, ולכן השותפות אינה מחויבת במס על הכנסותיה, למעט במקרים חריגים.

סעיף 63 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] מסדיר את הכללים שלפיהם יש לחייב את הכנסותיה של שותפות. הוא קובע, בין היתר, כי "יראו את החלק שכל שותף זכאי לו בשנת המס מהכנסת השותפות... כהכנסתו של אותו שותף, והיא תיכלל בדוח על הכנסתו". העיקרון העומד ביסודו של סעיף זה הוא כי השותפים הם הנישומים והם המפיקים במשותף הכנסות, ואילו קיומה של השותפות הוא רק לצורך רישום חשבונאי של הכנסותיה וחלוקתן בין השותפים.

השימוש בשותפויות כצורת התאגדות לניהול פעילות עסקית נפוץ בעיקר בזכות הקלות והפשטות שבהקמתן. עם זאת, תחום מיסוי השותפויות נחשב לאחד התחומים המורכבים בדיני המס. מורכבות זו, הנובעת ממאפייניה הייחודיים של שותפות, עלולה להביא לפגיעה בשוויון בין נישומים שונים ולהקשות על רשות המיסים בישראל לגבות מס אמת.

1 מבין צורות ההתאגדות הנכללות במסגרות אלה, הנפוצות ביותר הן חברה בע"מ ושותפות כללית. לפי פרק ו' לפקודת השותפויות [נוסח חדש], התשל"ה-1975, שותפות יכולה להיות "שותפות מוגבלת" אשר תכלול "שותף כללי אחד לפחות החב בכל חיוביה ושותף אחד לפחות שאינו חב בהם אלא כדי שיעור הסכום שהכניס להון השותפות". בשנים 2017 - 2023 היו כ-1,300 שותפויות מוגבלות, פחות מ-3% מכלל השותפויות הפעילות.

נתוני מפתח

340

מיליון ש"ח בשנה

אובדן ההכנסות ממס שנוצר לקופת המדינה מדי שנה בשל אי-דיוח השותפים על הכנסות משותפויות, לפי הערכת רשות המיסים משנת 2021

1.535

טריליון ש"ח

סך מחזורי העסקאות של השותפויות הפעילות בשנים 2017 - 2023 במצטבר

93%

שיעור השותפויות הפעילות בשנים 2017 - 2023 שלא נרשמו אצל רשם השותפויות (39,844 מ-42,868 שותפויות)

196

מיליארד ש"ח

מחזור העסקאות השנתי הממוצע של השותפויות שלא נרשמו אצל רשם השותפויות בשנים 2017 - 2023

חקירה אחת בלבד

ביצעה רשות המיסים בשנים 2019 - 2025 לגבי שותף שלא דיווח על הכנסות השותפות

ב-44%

מהשותפויות בשנת 2025 תיקי מס ההכנסה של השותפים מטופלים במשרדי שומה שונים. האפשרות לפתיחת תיקי מס הכנסה של שותפים באותה שותפות במשרדי שומה שונים עלולה ליצור מורכבות, שונות והתמשכות בטיפול של משרדי השומה באותה השותפות ועלולה להיות מנוצלת לרעה על ידי נישומים לצורך אי-דיווח ואי-תשלום מס כדין על הכנסות השותפות

ב-63%

בממוצע מהשותפויות שבהן נקבעה שומה לפי מיטב השפיטה או שומה לפי הסכם בחלק מתיקי השותפים בהן בגין השנים 2019 - 2021, עבר המועד שבו רשאי פקיד השומה לערוך שומה בהתאם גם בתיקי השותפים האחרים

פעולות הביקורת



בחודשים יוני - דצמבר 2025 בדק משרד מבקר המדינה היבטים במיסוי שותפויות, ובהם רישומן של שותפויות ברשם השותפויות, אכיפה נגד עבירות מס של שותפים, המידע על שותפויות במערכות מס הכנסה והסדרת המודל למיסוי שותפויות בישראל. הביקורת נעשתה ברשות המיסים וברשם השותפויות.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



אובדן הכנסות לקופת המדינה בשל אי-גביית מס אמת משותפויות - בשנים 2017 - 2023 פעלו בישראל כ-43,000 שותפויות בעלות מחזור עסקאות מצטבר של 1.535 טריליון ש"ח. רשות המיסים העריכה בשנת 2021 כי אובדן המס שנוצר לקופת המדינה בשל אי-דיווח של שותפים על הכנסות משותפויות הוא כ-340 מיליון ש"ח בשנה.



אכיפת חובת הרישום על ידי רשם השותפויות - רשם השותפויות אמון על רישום שותפויות, קבלת הדיווחים ששותפויות חייבות בהגשתם לרשם ובדיקתם ופירוק שותפויות והחייאתן, לפי הוראות פקודת השותפויות.



אף שבניגוד לפקודת השותפויות, 93% מהשותפויות הפעילות (39,844 מ-42,868 שותפויות) לא נרשמו אצל רשם השותפויות (9% מהן הוקמו עוד בשנות השבעים והשמונים של המאה העשרים), ואף שפקודת השותפויות מקנה לרשם השותפויות סמכויות אכיפה - רשם השותפויות לא נקט פעולות לאכיפת חובת הרישום, לרבות פנייה לשותפים בשותפויות שחייבות ברישום לפי פקודת השותפויות ולא נרשמו.

כן עלה כי סכום הקנס על אי-רישום שותפות לא עודכן משנת 1975 והוא 15 לירות לשותף לכל יום שהשותפות פועלת בלי שנרשמה. ערכו של סכום זה כיום הוא פחות מאגורה אחת, ולכן אין בו כדי להרתיע שותפים מאי-רישום השותפויות במרשם השותפויות כדין.

עוד עלה כי אף על פי שמשנת 1975, שבה חוקק חוק מע"ם, ניתן לפתוח תיקי מע"ם לשותפויות גם בלי שנרשמו אצל רשם השותפויות, ואף על פי שלרשות המיסים יש מידע על אותן שותפויות ועל השותפים בהן, פנה הרשם לראשונה לרשות המיסים רק בשנת 2024, כ-50 שנה לאחר חקיקת חוק מע"ם, כדי לקבל מידע על שותפויות שלא נרשמו, לצורך אכיפת חובת רישומן.

היעדר סנקציות אפקטיביות ואי-ביצוע פעולות אכיפה על ידי רשם השותפויות מגביר את אי-הציות של הציבור לחובת רישום שותפויות על פי דין, ובכך פוגע באיכות מרשם השותפויות ובשקיפות המידע הנוגע לשותפויות. מצב זה מגביל את יכולתן של רשויות המדינה לאתר את פעילותן העסקית של השותפויות ולפקח עליהן, ומגביר את החשש מפני שימוש בשותפויות לצורך הסתרת פעילות לא חוקית, העלמות מס ותכנוני מס אגרסיביים.



אכיפה נגד עבירות מס של שותפים בשותפויות על ידי רשות המיסים - משנת 2019 ועד נובמבר 2025 ביצעה רשות המיסים חקירה אחת בלבד לגבי שותף שלא דיווח על הכנסות שותפות. זאת אף על פי שהרשות סבורה כי כללי המיסוי הקיימים לגבי שותפויות מאפשרים "פתח נרחב להפחתה בלתי-לגיטימית של תשלום המס" ומנוצלים לצורך התחמקות מתשלום מס בניגוד להוראות פקודת מס הכנסה, ואף שהרשות מצאה בבדיקתה שנערכה בשנת 2021 לגבי דוחות של שנת 2017 יותר מ-7,000 מקרים שבהם שותפים לא דיווחו על הכנסות השותפות או על חלקן בסכום של עד כ-1.35 מיליארד ש"ח בשנה.

עוד עלה כי אף שבידי מערכות מע"ם יש מידע על שותפויות ועל השותפים בהן, רשות המיסים לא קבעה ממשקים ונהלים לצורך העברת מידע זה למערכות מס הכנסה ולמערך החקירות, בין היתר לצורך בחינת שלמות דיווחי השותפים על הכנסות השותפויות ונקיטת פעולות איסוף וניתוח של מודיעין וביצוע פעולות חקירה בהתאם.

היעדר האכיפה נגד שותפים שאינם מדווחים למס הכנסה על הכנסותיהן של שותפויות מביא לאובדן הכנסות ניכר לקופת המדינה, המוערך כאמור במאות מיליוני ש"ח בשנה, מחליש את ההרתעה מפני ביצוע עבירות מס ויוצר תמריץ שלילי להימנעות מדיווח על הכנסות.



הסדרת חובות הדיווח והליכי ביקורת השומה של שותפויות על ידי רשות המיסים - לשותפות אין תיק מס הכנסה, והיא אינה נדרשת להגיש דוח שנתי על הכנסותיה לפי פקודת מס הכנסה. לפיכך פקידי השומה מבצעים את ביקורת השומה על הכנסות השותפות במסגרת בדיקת תיקי מס ההכנסה של השותפים, כל אחד לפי חלקו בהכנסות.

נמצא כי נכון לשנת 2025, ל-44% מהשותפויות היו תיקי מס הכנסה של שותפים המטופלים בכמה משרדי שומה ברשות המיסים, וב-37% מהשותפויות השותפים היו מיוצגים על ידי מייצגים שונים. ביצוע ביקורת וקביעת שומה בגין הכנסות השותפות לכל אחד מהשותפים, לעיתים על ידי משרדי שומה שונים או בליווי מייצגים שונים, עלולים להביא לחוסר שוויון בנטל המס על שותפים שונים, כפי שעלה בכמה פסקי דין החל משנות החמישים של המאה העשרים, ולשימוש לא יעיל במשאבי כוח האדם של רשות המיסים, בשל הצורך בביצוע כמה ביקורות שומה לאותה הכנסה.

עוד נמצא כי מאחר שלכל שותף בשותפות יש תיק מס הכנסה משלו, והוא נדרש לכלול בדוח המס השנתי את חלקו בהכנסות השותפות, ייתכן שמשרד שומה יערוך ביקורת ויקבע שומה לפי דוח המס השנתי שהגיש השותף, אך לא יערוך ביקורת ולא יקבע שומה לפי דוח המס השנתי של שותף אחר לפני מועד ההתיישנות שלו, ובכך תיפגע אחידות הטיפול השומתי בשותפים באותה שותפות.

על אף המלצת צוות מיסוי שותפויות² משנת 2017 לקדם חקיקה שתסדיר את חובות הדיווח ואת הליכי ביקורת השומה של שותפויות, אף על פי שהצעת חוק בנושא הונחה על שולחן הכנסת באוגוסט 2021, ולמרות דברי יו"ר ועדת הכספים באוקטובר 2021 כי יש לדון בהצעת החוק לעומקה לאחר אישור התקציב - עד למועד סיום הביקורת לא עלה בידי רשות המיסים, חרף פועלה בעניין, להביא להשלמת הליך החקיקה.

יצוין כי בארצות הברית, אוסטרליה ובריטניה, מהכלכלות הגדולות בעולם, ובמדינות אחרות החברות בארגון ה-OECD, על שותפות להגיש דוח מס שנתי על גבי טופס שהוגדר לכך ולמלא בו בין היתר פרטים על הכנסות, ניכיים ונתונים כספיים נוספים, וכך את פרטי השותפים בשותפויות ואת חלוקת הרווח והפסד לכל אחד מהם, זאת אף על פי שבדומה לישראל הן רואות בשותפות תאגיד שקוף³ לצורכי מס, וכל שותף חייב במס בגין חלקו בהכנסות השותפות.



הצורך בהסדרת סוגיות מקצועיות במיסוי שותפויות - משנת 2021 ועד למועד סיום הביקורת לא עלה בידי רשות המיסים, חרף פועלה בעניין, להביא להשלמת הליך חקיקה להסדרת הסוגיות המקצועיות במיסוי שותפויות. זאת אף שעברו שמונה שנים מהמלצת צוות מיסוי שותפויות בנושא, אף שהצורך בכך עלה עוד בהחלטת בית המשפט המחוזי ובהחלטות בית המשפט העליון⁴ בעניין בשנים 2001 ו-2002, ואף שהצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת באוגוסט 2021.

בהיעדר הסדרה של סוגיות מקצועיות במיסוי שותפויות שוררת אי-ודאות לגבי כללי המיסוי החלים על עסקאות ועל פעולות מסוימות של שותפויות ושל השותפים בהן, כגון בשאלות מה היא חבות המס החלה בעסקה שבה שותף מוכר את זכויותיו בשותפות, וכיצד יש למסות עסקה של מכירת נכסי השותפות או עסקה שבה מועברים נכסים בין השותפות לשותפים. מצב זה מביא למחלוקות חוזרות בין רשות המיסים לנישומים, הכרוכות בהשקעת משאבים ניכרת מצד שני הצדדים. נוסף על כך, העמימות החלה על כללי מיסוי השותפויות עלולה לפגוע בשוויון בנטל המס, שכן נישומים בעלי אמצעים יכולים לנצל עמימות זו להפחתת חבות המס שלהם על ידי ביצוע תכנוני מס בסיוע ייעוץ מקצועי, לעומת נישומים אחרים הנמנעים מתכנוני מס ונושאים בפועל בנטל מס גבוה יותר.

2 בשנת 2015 מינה מנהל רשות המיסים דאז צוות מיסוי שותפויות כדי שיבחן, בין היתר, "את מתווה המיסוי אשר יש להחיל על שותפויות... ובעלי הזכויות בהן, ויגבש המלצות בעניין, לרבות המלצות מפורטות לתיקוני חקיקה". בשנת 2017 הגיש צוות מיסוי השותפויות דוח הכולל, בין היתר, את מסקנותיו והמלצותיו.

3 "תאגיד שקוף" הוא תאגיד שלצורכי מס אינו נישום עצמאי החייב במס על הכנסתו. תחת זאת, הכנסתו החייבת, הפסדיו או רכיבים מסוימים מתוצאותיו מיוחסים לבעלי הזכויות בו, והמס מוטל עליהם לפי חלקם ובהתאם למעמד המיסוי.

4 ע"א 2026/92 פ"ש חדרה נ' שדות חברה להובלה (1982) בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 20.3.01).

פתיחת תיק מע"ם לשותפויות שאינן רשומות - עלה כי אף שרשות התאגידיים ורשות המיסים סבורות שהיה ראוי למנוע פתיחת תיקים במע"ם לשותפויות שאינן רשומות אצל רשם השותפויות, בין היתר כדי לסייע במיגור הפשיעה, הרשויות האמורות טרם גיבשו מתווה מוסכם שיביא לכך, ונכון למועד סיום הביקורת, שותפויות שאינן רשומות ברשם השותפויות עדיין יכולות לפתוח תיקי מע"ם ברשות המיסים. כך, בשנים 2017 - 2023 היו כ-40,000 שותפויות שהיו להן תיקי מע"ם בלי שהיו רשומות ברשם השותפויות.



דיווחים על שותפויות במסגרת הדיווח השנתי למס הכנסה - אף שנישום נדרש להצהיר בדוח השנתי אם הוא שותף בשותפות, עלה כי 94% מהשותפים בשותפויות הפעילות בשנים 2017 - 2023 לא הצהירו על כך בתיבת ההצהרה, ולפיכך הם אינם מזוהים כשותפים בשותפות במערכות מס הכנסה. יצוין כי חלקם היו שותפים בשותפויות בעלות מחזורי עסקאות בסכומים של מיליארדי ש"ח באותן שנים, וכ-2,400 שותפים בשותפויות לא הצהירו על היותם שותפים, אף על פי ששותפויות אלו דיווחו למע"ם על מחזורי עסקאות שנתיים ממוצעים של יותר מ-100 מיליון ש"ח.



על אף המלצת צוות מיסוי שותפות משנת 2017 שנספח פרטי השותפות יוגש באופן מקוון באמצעות הזנת הנתונים בו בממשק ממוחשב, במועד סיום הביקורת הנספח עדיין מוגש לרשות המיסים באופן ידני, על ידי סריקתו וצירופו כקובץ נפרד לדוח המס השנתי במערכת הגשת הדוחות. בשל כך הנתונים בו אינם נכללים במערכות מס הכנסה, ולא ניתן לבצע עליהם בקרות אוטומטיות, ואף לא ניתן לזהות במערכות אילו שותפים הגישו אותן.

פערי מידע בכל הנוגע לדוחות הכספיים של שותפויות שדווחו לרשויות המס - ב-20% מ-82,000 נספחי הדוחות הכספיים שהוגשו בגין שותפויות בשנים 2017 - 2023 נמצאו אי-התאמות בין הדיווחים שבהם ובין הדיווחים שבהם לדיווחים במערך מע"ם לגבי השותפות. בין היתר נמצא כי בכ-11,700 נספחים שהוגשו בגין השנים 2017 - 2023 לא הייתה התאמה בין הדיווח על חלקו היחסי של השותף בשותפות לבין הדיווח על חלקו היחסי בהכנסות החייבות של השותפות. לדוגמה, שותף בשותפות דיווח בנספח דוחות כספיים כי חלקו ברווחי השותפות הוא 50%, וכי ההכנסות החייבות של השותפות הן כ-10 מיליארד ש"ח. עם זאת, באותו נספח הוא דיווח כי חלקו בהכנסות השותפות לצורכי מס הוא 78 מיליון ש"ח בלבד.



אי-התאמות ושגיאות בדיווחים שבנספחי הדוחות הכספיים יוצרות קושי להסתמך על המידע הקיים לגבי הדוחות הכספיים במערכות מס הכנסה, מידע שהוא כאמור הכרחי לעבודת היחידות השונות ברשות המיסים. נוכח זאת מוגבלת יכולתה של רשות המיסים לאתר תיקים הדורשים ביקורת שומה, לקבוע את תוכניות העבודה של חוליות השומה, לזהות ולנתח מגמות במשק ולגבש מדיניות בהתאם לכך.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ לרשות התאגידים בשיתוף משרד המשפטים לבצע עבודת מטה ולקבוע בה את הסמכויות של רשם השותפויות ואת הכלים הדרושים לו, לרבות סנקציות יעילות וניתנות ליישום, ולפעול להקנייתם, כדי להביא לשלמות מרשם השותפויות ולעדכניותו. כן מומלץ לרשות התאגידים ולרשות המיסים לבחון נקיטת פעולות משותפות שיביאו להפחתת הנטל הבירוקרטי ולשיפור השירות לציבור בעת רישום ברשם השותפויות ובעת פתיחת תיקי מע"מ של שותפויות.



על רשות המיסים ליזום מהלכים לאיסוף ולניתוח של מודיעין לשם איתור שותפים בשותפויות שאינם מדווחים על חלקם בהכנסות השותפות, הכוללים פיתוח והפעלת ממשקים להעברת מידע שיטתית בין מערכות מע"מ למערכות מס הכנסה ולמערך החקירות. נוסף על כך, מומלץ לרשות המיסים לשקול לכלול בתוכניות העבודה של היחידות השונות במערך החקירות את תחום השותפויות, לרבות טיפול באי-דיווח של השותפים בהן.



מומלץ לרשות המיסים להסדיר את חובות הדיווח והליכי ביקורת השומה של שותפויות, ובהתאם לכך לקדם עם משרד האוצר ניסוח הצעת חוק, כדי להבטיח גביית "מס אמת" על הכנסותיהן. במסגרת גיבוש נוסח הצעת חוק כאמור, מומלץ לרשות המיסים ומשרד האוצר לקבוע כי בדומה לנהוג במדינות מובילות בארגון ה-OECD, ייפתח לשותפות תיק מס הכנסה, והיא תידרש להגיש דוח מס שנתי על הכנסותיה, לצד דיווחי השותפים על חלקם בהכנסותיה. כמו כן, במסגרת הצעת החוק יש להסדיר את אופן קביעת השומות לשותפות ואת יישום השינויים בהן בשומות בתיקי השותפים.



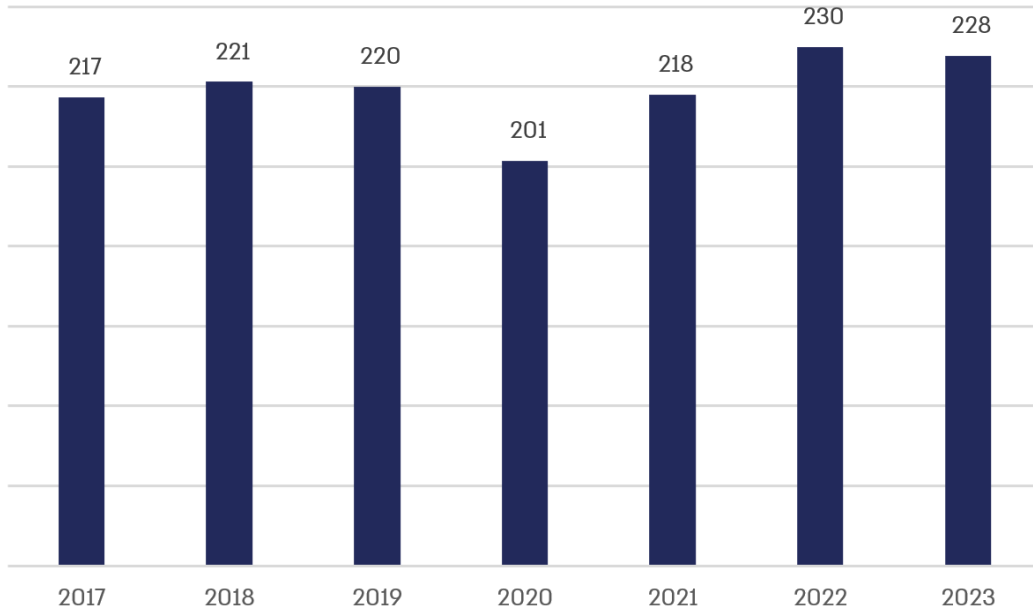
מומלץ כי עד להשלמת ההסדרה של חובות הדיווח והליכי ביקורת השומה של שותפויות, כאשר נקבעת שומה לשותף בשותפות תפיץ רשות המיסים עדכון עם פרטי השומה שנקבעה, במסגרת מערכת שותפויות או במערכת אחרת שתפותח לשם כך, לכלל רכזי השומה הממונים על יתר תיקי השותפים באותה שותפות, באותו משרד שומה או במשרדי שומה אחרים. זאת לצורך קביעת שומה לכל השותפים על הכנסותיהם או לחלופין קביעת שומה חלקית לחלקו של כל שותף בהכנסות השותפות בלבד.



מומלץ כי רשות המיסים תאפיין את הסוגיות המקצועיות במיסוי שותפויות ותגבש את עמדותיה לגביהן, ובהתאם לכך תפעל בשיתוף משרד האוצר לניסוח הצעת חוק בנושא ולקידום תיקון חקיקה בהתאם להצעה זו. במסגרת גיבוש נוסח הצעת חוק כאמור, מומלץ כי רשות המיסים ומשרד האוצר יבחנו אפשרות להגדיר את תחולתו, ובכלל זה ישקלו לקבוע כי הוראות החוק לא יחולו, כולן או חלקן, על סוגים מסוימים של שותפויות, כגון שותפויות שמחזור עסקאותיהן קטן מסכום שייקבע, וזאת לשם צמצום הנטל האסדרתי (הרגולטורי) והבטחת יישום מידתי של הסדר המס.

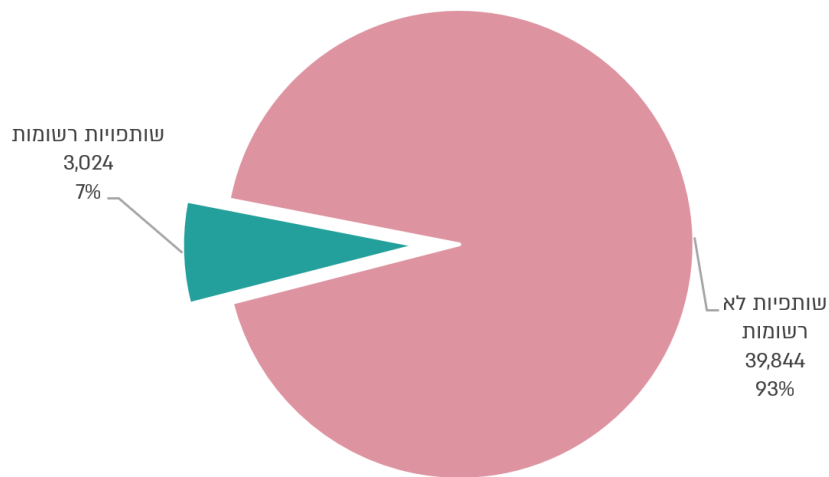


סך מחזורי העסקאות שעליהן דיווחו השותפויות הפעילות למע"ם, 2017 - 2023 (במיליארדי ש"ח)



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

המספר והשיעור של השותפויות הפעילות הרשומות אצל רשם השותפויות ושל השותפויות הפעילות הלא רשומות, 2017 - 2023



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

השימוש בשותפויות כצורת התאגדות לניהול פעילות עסקית נפוץ בעיקר בזכות הקלות והפשטות שבהקמתן. עם זאת, תחום מיסוי השותפויות נחשב לאחד התחומים המורכבים בדיני המס. מורכבות זו, הנובעת ממאפייניה הייחודיים של שותפות, עלולה להביא לפגיעה בשוויון בין נישומים שונים ולהקשות על רשות המיסים לגבות מס אמת.

בביקורת עלה כי כ-93% מהשותפויות הפעילות בשנים 2017 - 2023, בעלות היקף עסקאות מצטבר של 1.375 טריליון ש"ח, לא נרשמו כנדרש אצל רשם השותפויות. הדבר מגביר את הסיכון לשימוש בשותפויות שאינן רשומות לצורך הסוואת פעילות לא חוקית והלבנת הון. עוד עלה כי אף שבבדיקה שביצעה רשות המיסים בשנת 2021 נמצאו יותר מ-7,000 מקרים שבהם שותפים לא דיווחו כנדרש על מלוא הכנסות השותפות בהיקף מצטבר של כ-1.35 מיליארד ש"ח, ואף שהיקף אובדן ההכנסות השנתי לקופת המדינה הוערך בכ-340 מיליון ש"ח - משנת 2019 בוצעה חקירה אחת בלבד בעניינו של שותף אחד שלא דיווח על הכנסות השותפות. הביקורת העלתה קושי מבני בביקורת השומה על הכנסות השותפות, הנובע מהיעדר תיק מס הכנסה לשותפות, עקב כך ביקורת השומה נערכת באופן מבוזר במסגרת בדיקת תיקי השומה של כל אחד מהשותפים. מצב זה עלול להביא לחוסר שוויון באופן קביעת חבות המס לשותפים שונים, ואף לאפשר את ניצול המבנה הקיים לצורך התחמקות מדיווח ותשלום מס כדין על מלוא הכנסות השותפות. על אף האמור לעיל, משנת 2021, עת נדונה בוועדת הכספים של הכנסת הצעת חוק להסדרת חובות הדיווח והליכי ביקורת השומה של שותפויות ולהסדרת סוגיות מקצועיות במיסוי שותפויות, ועד למועד סיום הביקורת, לא עלה בידי רשות המיסים להביא להשלמת את הליך החקיקה. עקב כך נותר על כנו המצב הנוכחי שבו לשותפויות אין תיק מס הכנסה, הן אינן מגישות דוחות למס הכנסה, והטיפול בהכנסותיהן ממשיך להיות מבוזר ומוגבל ביעילותו.

על רשות התאגידיים בשיתוף משרד המשפטים לבצע עבודת מטה לצורך הגדרת הסמכויות של רשם השותפויות והכלים הדרושים לו ולפעול להקנייתם לרשם השותפויות. על רשות המיסים ליזום מהלכים לאיסוף ולניתוח של מודיעין לשם איתור שותפים בשותפויות שאינם מדווחים על חלקם בהכנסות השותפות, ובכלל זה עליה לפתח ולהפעיל ממשקים להעברת מידע שיטתית בין מערכות מע"ם למערכות מס הכנסה ולמערכת החקירות. על רשות המיסים להסדיר את חובות הדיווח והליכי ביקורת השומה של שותפויות ובהתאם לכך לקדם עם משרד האוצר ניסוח הצעת חוק ולהשלים בהתאם להצעה זו את תיקון החקיקה. עד להשלמת הסדרה זו, כאשר נקבעת שומה לשותף בשותפות, מומלץ כי ישלח עדכון עם פרטי השומה שנקבעה, במסגרת מערכת שותפויות או במערכת אחרת שתפתח לשם כך, לכלל רכזי השומה הממונים על יתר תיקי השותפים באותה שותפות, באותו משרד שומה או במשרדי שומה אחרים, כדי להביא לאחידות בהליכי השומה.



דוח מבקר המדינה

הבטחת צורכי הגז הטבעי של המשק הישראלי

תמוז התשפ"ו | יוני 2026



הבטחת צורכי הגז הטבעי של המשק הישראלי

תקציר

רקע

גז טבעי הוא מקור אנרגיה פוסילי המשמש לייצור חשמל, לתעשייה ולתחבורה. לגז הטבעי יש כמה יתרונות: הוא מקור אנרגיה זול ונקי יותר מפחם ודלקים פוסיליים אחרים; מאגרי הגז המקומיים מסייעים בהפחתת התלות במדינות זרות בנוגע לאספקת אנרגיה, מגדילים את הכנסות המדינה, תורמים להגברת הביטחון האנרגטי ועוד. בזכות תגליות הגז הטבעי בתחילת העשור הקודם הפכה מדינת ישראל לעצמאית בכל הנוגע לאספקת האנרגיה לייצור חשמל שלה. בשנת 2024 הופקו בישראל BCM 27.1 של גז טבעי, מחצית מכמות זו שימשה לייצור חשמל, לתעשייה ולתחבורה בשוק המקומי ומחציתה לייצוא.

משק הגז הטבעי נשען כיום על שלושה מאגרי גז עיקריים - לווייתן, תמר וכריש-תנין. המאגרים לווייתן ותמר נמצאים בבעלות משותפת של כמה חברות פרטיות, ישראליות וזרות. מאגר כריש-תנין נמצא בבעלות של חברה זרה אחרת. חברות אלה פועלות להפקת הגז מהמאגרים וכפופות לאסדרה שקובעים המאסדרים. במשק הגז הטבעי פועלים מאסדרים ומקבלי החלטות רבים, ובהם משרדי הממשלה ורשויות שונות. משרד האנרגיה הוא האחראי המרכזי מטעם הממשלה לקביעת המדיניות בתחום האנרגיה וליישומה, ובכלל זה פיתוח משק הגז הטבעי, והוא פועל בנושא זה באמצעות מינהל אוצרות טבע ורשות טבע ורשות הגז הטבעי.¹

פעילותו של משק הגז הטבעי בישראל מוסדרת באמצעות שני חוקים עיקריים - חוק הנפט, התשי"ב-1952, וחוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002. נוסף על כך, במשך השנים התקבלו שתי החלטות ממשלה² המבוססות על המלצות של ועדות ציבוריות³. ועדות אלו התכנסו מדי תקופה במטרה לבחון את הצורך בעדכון המדיניות במשק הגז הטבעי, לרבות בתחום שמירת עתודות גז עבור המשק המקומי (חובת השמירה), יצוא גז טבעי, עידוד השקעות במשק הגז הטבעי ופיתוח משק זה וכן שמירת הביטחון האנרגטי של ישראל. החלטות הממשלה המבוססות על המלצות אלו מהוות חלק משמעותי בקביעת המדיניות במשק הגז הטבעי. עד כה הוקמו שלוש ועדות, ובמועד סיום הביקורת התכנסה הוועדה הבין-משרדית לבחינת מדיניות משק הגז הטבעי וחיוק הביטחון האנרגטי (ועדת דיין). ועדת דיין פרסמה באפריל 2025 טיוטת דוח להתייחסות הציבור.⁵

מדינת ישראל מסתמכת במידה ניכרת על גז טבעי בתמהיל הדלקים שלה. בסוף שנת 2024 יותר מ-70% מהחשמל בישראל יוצרו באמצעות גז טבעי. עתודות הגז של ישראל צפויות להתכלות בתוך כ-25 שנים⁶, וכל עוד ימשיך הגז הטבעי לשמש כדלק המרכזי, החלטות שיתקבלו בעת הזאת בנושא משק הגז ישפיעו ביתר שאת על עתידו של משק האנרגיה. לכן העת הזו שבה מתכנסת ועדת דיין היא נקודת זמן מכרעת עבור עתידו של משק הגז הטבעי. המלצותיה של ועדת דיין, אם יתקבלו, עשויות לקבוע את המועד שבו ימוצו מאגרי הגז המקומי במדינה ויעצבו את עתידה האנרגטי של ישראל.

1 לצידו פועלים גם משרד האוצר, משרד החוץ, המשרד להגנת הסביבה וגופים אחרים.

2 בין היתר: החלטת הממשלה 442 בנושא "אימוץ עיקרי המלצות הוועדה לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל (דו"ח ועדת צמח)" (23.6.13); החלטת הממשלה 4442 בנושא "אימוץ עיקרי המלצות הצוות המקצועי לבחינה תקופתית של המלצות הוועדה לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל ותיקון החלטת ממשלה" (6.1.19).

3 לרבות אלו שהוקמו כצוותים מקצועיים ע"י מנכ"ל משרד האנרגיה.

4 לצד כמה החלטות ממשלה, כגון החלטת הממשלה 2762 בנושא "אימוץ מסקנות הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל (דו"ח ששינסקי)" (23.1.11); החלטת הממשלה 476 בנושא "מתווה להגדלת כמות הגז הטבעי המופקת משדה הגז הטבעי 'תמר' ופיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי 'לווייתן', 'כריש' ו'תנין' ושדות גז טבעי נוספים" (16.8.15).

5 דוח הביקורת הנוכחי מתייחס לטיטת דוח ועדת דיין שפורסמה להתייחסות הציבור. טיוטת דוח ועדת דיין אינה סופית. על פי נתונים שהעביר משרד האנרגיה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2025 הגז הטבעי צפוי לאזול בטווח של כ-25 שנים ממועד סיום הביקורת, בהנחה כי לא יימצאו מאגרי גז נוספים, ולא יהיה שינוי בהערכות לגבי כמויות הגז במאגרים הקיימים, ובהתאם לתחזיות הביקוש שקבע משרד האנרגיה.

נתוני מפתח

<p>כ-70%</p>	<p>49%</p>	<p>3 אסדות גז מפיקות</p>	<p>BCM 850</p>
<p>מהחשמל בשנת 2024, יוצרו באמצעות גז טבעי. שיעור הגז הטבעי מסך צריכת האנרגיה הראשונית⁷ באותה שנה היה 45%</p>	<p>מכמות הגז הטבעי שהופקה בישראל בשנת 2024 יוצאה למצרים ולירדן</p>	<p>מאגרי תמר, לווייתן וכריש-תנין מחוברים לאסדות ומספקים גז טבעי למשק המקומי וליצוא</p>	<p>סך עתודות הגז הטבעי המוכחות של ישראל נכון ל-1.1.24, שעליהן התבססה ועדת דיין בטיוטת המלצותיה. בנובמבר 2025 היקף ההערכות עודכן רטרואקטיבית לכ-870 BCM</p>
<p>BCM 0</p>	<p>4 מכרזים בלבד</p>	<p>13 תחנות כוח</p>	<p>BCM 440 אל מול BCM 515</p>
<p>קיבולת אחסון של גז טבעי הקיימת בישראל, משמע, בישראל אין תשתית לאחסון גז טבעי</p>	<p>לחיפוש גז טבעי פורסמו משנת 2016. שלושת המכרזים הראשונים לא הניבו תוצאות, למעט כמה מאגרים קטנים מאוד שכדאיות פיתוחם מוטלת בספק. מכרז רביעי פורסם בדצמבר 2022, ותוצאותיו טרם פורסמו במלואן</p>	<p>המבוססות על גז טבעי מתוכננות לקום בישראל בין השנים 2030 עד 2040⁸. תחנות אלה עלולות להיתקל בקשיים בשל מחסור צפוי בגז טבעי, בהתאם להערכת נגה</p>	<p>BCM 440 הייתה הכמות שהוגדרה כחובת שמירת גז טבעי למשק המקומי שעליה המליצה ועדת דיין בטיוטת הדוח שלה ממאי 2025. עם זאת, כמות זו קטנה ב-75 BCM מהביקוש המקומי בישראל לגז טבעי שחזתה ועדת דיין עד שנת 2048, שעמד על BCM 515</p>

פעולות הביקורת



בחודשים יולי עד דצמבר 2025 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הממשלה להבטחת צורכי הגז הטבעי של המשק המקומי בטווח הארוך. הבדיקה נעשתה במשרד האנרגיה, במינהל אוצרות טבע וברשות הגז הטבעי. בדיקות השלמה נעשו באגף התקציבים במשרד האוצר, במשרד להגנת הסביבה, במשרד החוץ, ברשות התחרות, ברשות החשמל, במועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה, בחברת החשמל לישראל בע"מ, בחברת נגה - ניהול מערכת החשמל (חברת נגה) ובמטה לביטחון לאומי (המל"ל). כמו כן התקיימו פגישות עם נציגים של חלק מבעלי החזקות במאגרי הגז תמר ולווייתן.

⁷ אנרגיה ראשונית מוגדרת כסך ההפקה של מקורות אנרגיה לפני תהליכי המרה או שינוי (לדוגמה המרת גז טבעי כאנרגיה ראשונית לחשמל).

⁸ שתי תחנות נוספות המבוססות על גז טבעי נמצאות בהליך הקמה, והן צפויות להתחיל את פעילותן עד שנת 2030.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



חשיבות הגז הטבעי במשק הישראלי - על אף חשיבות הגז הטבעי למשק המקומי והתלות הגבוהה של משק החשמל בזמינות גז טבעי, המהווה כ-70% מהדלקים המשמשים לייצור חשמל, משרד האנרגיה טרם קיבל החלטות לגבי יעדי משק האנרגיה בטווח הארוך⁹. בהיעדר קבלת החלטות בידי משרד האנרגיה, אשר יבטיחו את אספקת מלוא הצרכים האנרגטיים של המשק המקומי, היצע הגז שנשמר מהמאגרים הקיימים עלול שלא לענות בעתיד על מלוא צורכי המשק המקומי¹⁰, בהתחשב בביקוש המקומי ובהיקפי היצוא. בתוך כ-22 שנים עצמאותה האנרגטית של ישראל בייצור חשמל עלולה להיפגע, והיא תידרש לייבא גז טבעי או לחלופין להתבסס על מקורות אנרגיה אחרים, שטרם התקבלו החלטות לגביהם.



אי-הגדלת חובת השמירה של הגז הטבעי למשק המקומי בישראל



• ועדות צמח ואדירי והחלטות הממשלה 442 ו-4442 (מהשנים 2013 ו-2019, בהתאמה) שאימצו את עיקרי מסקנותיהן קבעו כי היקף הגז שיש להבטיח לצורכי המשק המקומי יעודכן בכל חמש שנים, ביחס לתגליות חדשות, בהתאם לצורכי המשק המקומי ובהתחשב בהיצע הגז הטבעי. אולם, נמצא כי מאז התכנסה ועדת צמח גדלו הערכות עתודות הגז במשק המקומי בכ- BCM 126, וועדת דיין, אשר דנה בהגדלת חובת השמירה למשק המקומי, החליטה שלא להמליץ על הגדלתה. הלכה למעשה, הגידול במשך השנים בהיקפי עתודות הגז במאגרים לא נשמר למשק המקומי.

• אף שבמועד התכנסותה של ועדת דיין, פברואר 2024, הייתה קיימת יתרת גז טבעי פנויה של כ- BCM 105, שאינה משויכת לא ליצוא ולא לחובת השמירה, ואף שיתרה זו יכולה לתת מענה מלא או חלקי לפער בין הביקוש לבין ההיצע העומד לרשות המשק בטווח זמן של 25 שנים, ועדת דיין בחנה את הצורך בהגדלת חובת השמירה והחליטה שלא להמליץ על הגדלתה. אם הממשלה תקבל את המלצת ועדת דיין בעניין היקף חובת השמירה למשק המקומי, המשמעות היא שמשרד האנרגיה יוכל, לפי שיקול דעתו, לאשר את היצוא של כל הכמות הפנויה.

הערכת חסר של הביקוש לגז טבעי בישראל ב-25 השנים הבאות - אף שתחזיות הביקוש לגז טבעי מהוות תשובה מרכזית לקביעת חובת השמירה למשק המקומי, ועדת דיין עשתה שימוש בטיטות המלצותיה בתחזית ביקוש שקיימת סבירות שהיא מוטה כלפי מטה, היות שהיא אינה כוללת התייחסות לתרחישי ביקוש הנובעים מצריכה תוספתית עקב פעילות חוות שרתים והשפעות אקלימיות, בהתאם לתחזיות חברת נגה. משמעות תוספות אלו היא צריכה נוספת של כ- BCM 41.5 של גז טבעי במשק המקומי, כך שכמות הגז שהוועדה המליצה לשמור למשק המקומי תספיק ל-20 שנים בלבד.



התמשכות עבודת הוועדה הבין-משרדית לבחינת מדיניות הגז הטבעי - בחודש פברואר 2024 הוקמה על ידי מנכ"ל משרד האנרגיה הוועדה הבין-משרדית לבחינת מדיניות משק הגז הטבעי וחיוק הביטחון האנרגטי (ועדת דיין). על אף החשיבות שבקביעת מדיניות לגבי משק הגז הטבעי, ואף שוועדות קודמות סיימו את עבודתן לאחר כשנה, נמצא כי ועדת דיין טרם גיבשה את המלצותיה הסופיות אף שעברו כשנתיים ממועד מינויה. עוד נמצא כי אף שהיה על הממשלה לבחון את המדיניות בתחום משק הגז הטבעי כעבור חמש שנים



⁹ בכלל זה, המשרד טרם נדרש לשאלה כיצד ייראה משק האנרגיה כאשר הגז הטבעי ייגמר, מה יהיה תמהיל הדלקים בכלל ובמשק החשמל בפרט, וכיצד מדינת ישראל תבטיח את הביטחון האנרגטי ביום שבו העצמאות האנרגטית שלה תיפגע.

¹⁰ לפי הערכות והמדיניות הקיימת נכון למועד סיום הביקורת, עתודות הגז יתכלו בכל מקרה עד לתחילת שנות ה-50. הקצב והמועד של התכלות המאגרים תלויים בקצב ההפקה למשק המקומי וליצוא. אם יאומצו המלצות ועדת דיין, מאגרי הגז יתכלו כארבע שנים מוקדם יותר.

ממועד החלטת הממשלה 4442 (ינואר 2019), היא טרם בחנה את המדיניות, בין היתר בשל אי-סיום העבודה של ועדת דיין, ואף לא קבעה לוועדה מועד לסיום עבודתה. כפועל יוצא מכך, חלפו שבע שנים ממועד החלטת הממשלה הקודמת, ולפיה עליה לבחון את הצורך בעדכון מדיניות הגז בתוך חמש שנים. לאחרונה אף התקבלו החלטות משמעותיות במשק הגז, כגון מתן היתרי יצוא והקמת תשתיות יצוא, וזאת בלי שיש בנושא מדיניות עדכנית ומאושרת על ידי הממשלה, כנדרש על פי החלטת הממשלה 4442.

סמכות בלעדית לאישור יצוא גז בידי משרד האנרגיה - על אף החשיבות האסטרטגית של עתודות הגז הטבעי לכלכלה ולמצבה הגיאופוליטי של ישראל, ובשונה מתחומים אסטרטגיים אחרים שבהם קיימת חובת היועצות, דוגמת יצוא ביטחוני, נמצא כי על פי החלטת ממשלה 442 משנת 2013, מתן אישור ליצוא גז טבעי הוא בסמכותו הבלעדית של משרד האנרגיה. ועדת דיין המליצה להותיר סמכות זו בידי משרד האנרגיה. אי-היועצות עם גורמים נוספים בעת מתן היתרי יצוא גז טבעי עלולה להוביל לכך ששיקולים משמעותיים, שאינם בתחום מומחיותו של משרד האנרגיה, כגון השפעות גיאופוליטיות, כלכליות וסביבתיות לא מקבלות משקל ראוי.

גיבוש תחשיב כלכלי חסר כבסיס לבחינת התועלות מיצוא הגז הטבעי - אף שהתחשיב של המועצה הלאומית לכלכלה ומשרד האנרגיה שהוצג לוועדת דיין הצביע על כדאיות כלכלית בהגדלת היצוא, נמצא כי הוא רגיש למחירי הגז הנחלי שקיימת אי-ודאות גדולה לגביהם בטווח של עוד שני עשורים. בנוסף לא נכללו בתחשיב משתנים נוספים כגון עלות הקדמת תשתיות יבוא ואחסון.

אי-חיבור מאגרים קטנים של גז טבעי למשק המקומי - אף שוועדת אדירי המליצה בשנת 2018 על מתן פטור למאגרים קטנים ובינוניים מחובת החיבור למשק המקומי, והחלטת הממשלה משנת 2019 אימצה זאת, במטרה בין היתר לעודד השקעות ולמשוך יזמים לחפש ולפתח מאגרי גז טבעי חדשים במים הכלכליים של ישראל, בפועל הפטור למאגרים קטנים מחובת החיבור, לא הביא להשגת מטרה זו. ועדת דיין המליצה בשנת 2025 להחיל חובת שמירה של גז טבעי עבור המשק המקומי בישראל בהיקף של 20% על מאגרים קטנים שיתחברו באמצעות תשתית קיימת וכי יתר המאגרים הקטנים ימשיכו להיות פטורים מחובת השמירה.

היעדר תוכנית אב למשק האנרגיה - אף שמשרד מבקר המדינה המליץ כבר בשנת 2012 ולאחר מכן בשנת 2016, בשנת 2020 ובשנת 2024 להכין תוכנית אב למשק האנרגיה ולסיים אותה בהקדם, נמצא כי בשני העשורים האחרונים הוכנו במשרד האנרגיה כמה טיוטות של תוכנית אב, אך עד מועד סיום הביקורת אף אחת מהן לא הבשילה לתוכנית אב מאושרת. היעדר תוכנית אב ארוכת טווח למשק האנרגיה יפגע ביכולת לתכנן את המשק בצורה מיטבית ובהיערכות לקראת העשורים הבאים. תוכנית אב שמתווה את היעדים, האמצעים, מקורות האנרגיה, אופן הפיתוח של התשתיות והמדיניות הכלכלית והאסדרתית הנדרשת עשויה לסייע בהבטחת משק אנרגיה יציב, יעיל ומתחדש. קיומה של תוכנית אב יוצרת ודאות למשק ומונעת קבלת החלטות יקרות ושגויות שאינן עולות בקנה אחד עם המטרות הלאומיות.

היעדר תשתיות יבוא ואחסון של גז טבעי - על אף הצורך המידי בהקמת תשתיות יבוא ואחסון של גז טבעי לצורך הבטחת הביטחון האנרגטי של מדינת ישראל, כפי שעלה מעבודה של חברת הייעוץ שהוגשה ביוני 2024 ומהתייחסויות נגה וחברת החשמל לטיטת דוח ועדת דיין, משרד האנרגיה טרם קידם פתרונות מעשיים ליבוא של גז טבעי, ועל אף שעברו כבר 14 שנים מאז החלה רשות הגז לבחון חלופות לאחסון גז טבעי, ועל אף הצעדים שמנתה רשות הגז כאמור בתשובתה ממרץ 2026 (דוגמת בחינת אתרים לאחסון גז, בחינת שדרוג מערכת ההולכה, עידוד חיפושי גז ועוד), נכון למועד סיום הביקורת אין תשתית לאחסון גז טבעי בישראל. משרד האנרגיה גם לא הציע מתווה חלופי להשגת הביטחון האנרגטי. בנובמבר 2025 אומנם פרסמה רשות הגז הטבעי פנייה להתייחסות הציבור לגבי בחינת היתכנות פרויקטים בתחום היבוא, אולם פעולה זו אינה מספקת ואינה כוללת התייחסות לכלל המרכיבים הנדרשים להבטחת הביטחון האנרגטי. לאור חשיבותו של הגז הטבעי כמקור אנרגיה של המשק הישראלי, וכל עוד אין חלופה אמינה למשאב זה, כל פגיעה באספקת הגז עשויה להביא לפגיעה בכושר ייצור החשמל ולשיבושים נרחבים באספקת האנרגיה. אי-קביעה של מתווה להשגת הביטחון האנרגטי תמנע היערכות מתאימה לעיתות חירום ולשיאי ביקוש.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד האנרגיה יגבש חלופות ותוכניות למענה על המחסור הצפוי בגז בעוד כשני עשורים ויפעל בהתאם להן. על משרד האנרגיה לנקוט את הצעדים הדרושים להבטחת אספקה של אנרגיה רציפה ואמינה בהתאם לצורכי המשק המקומי.



מומלץ כי כל עוד קיים צפי לביקושים העולים על היקף חובת השמירה למשק המקומי עד לשנת 2048, וכל עוד יתרת הגז בהיקף של כ-105 BCM לא הוקצתה ליצוא או למשק המקומי, ועדת דיין תשקול להמליץ לממשלה לדון על צמצום הפער בין הביקוש של המשק המקומי להיצע באמצעות יתרה זו.



נוכח חשיבותו של הגז הטבעי והשפעתו על תחומים רבים במשק, מומלץ כי שר האנרגיה, שר האוצר, שר החוץ והמל"ל יבצעו עבודת מטה שתבחן את מנגנון מתן האישור ליצוא גז טבעי, כדי שאישורי היצוא יינתנו בכפוף לבחינת מכלול השיקולים וההשפעות שיש לכך על כלל המשק.



מומלץ כי משרד האנרגיה והמועצה הלאומית לכלכלה, בהתייעצות עם משרד האוצר, משרד החוץ, המל"ל, המשרד להגנת הסביבה, רשות התחרות וגורמים ממשק החשמל כגון רשות החשמל וחברת נגה, יטייבו את המודל הכלכלי שגיבשו ויבחנו בהתאם לתוצאות המודל המטויב את השפעותיו בין היתר על חובת השמירה. עוד מומלץ כי הם יכללו במודל המטויב גם את עלות הקדמת תשתיות היבוא והן את העלויות הכרוכות באי-אספקה פוטנציאלית במידה ולא תהיה ישימות להקמת תשתיות אחסון.



מומלץ כי משרד האנרגיה יאיץ את הכנת תוכנית האב למשק האנרגיה שתגדיר את הצרכים של משק זה בראייה כוללת ארוכת טווח וישלים את הכנתה ואישורה בהקדם. עוד מומלץ כי תוכנית האב תתייחס להיבטים שונים: תמהיל מקורות האנרגיה הרצוי בטווח הארוך, השימושים הצפויים, יעדים סביבתיים ואקלימיים, תשתיות חיוניות נדרשות וכד'.



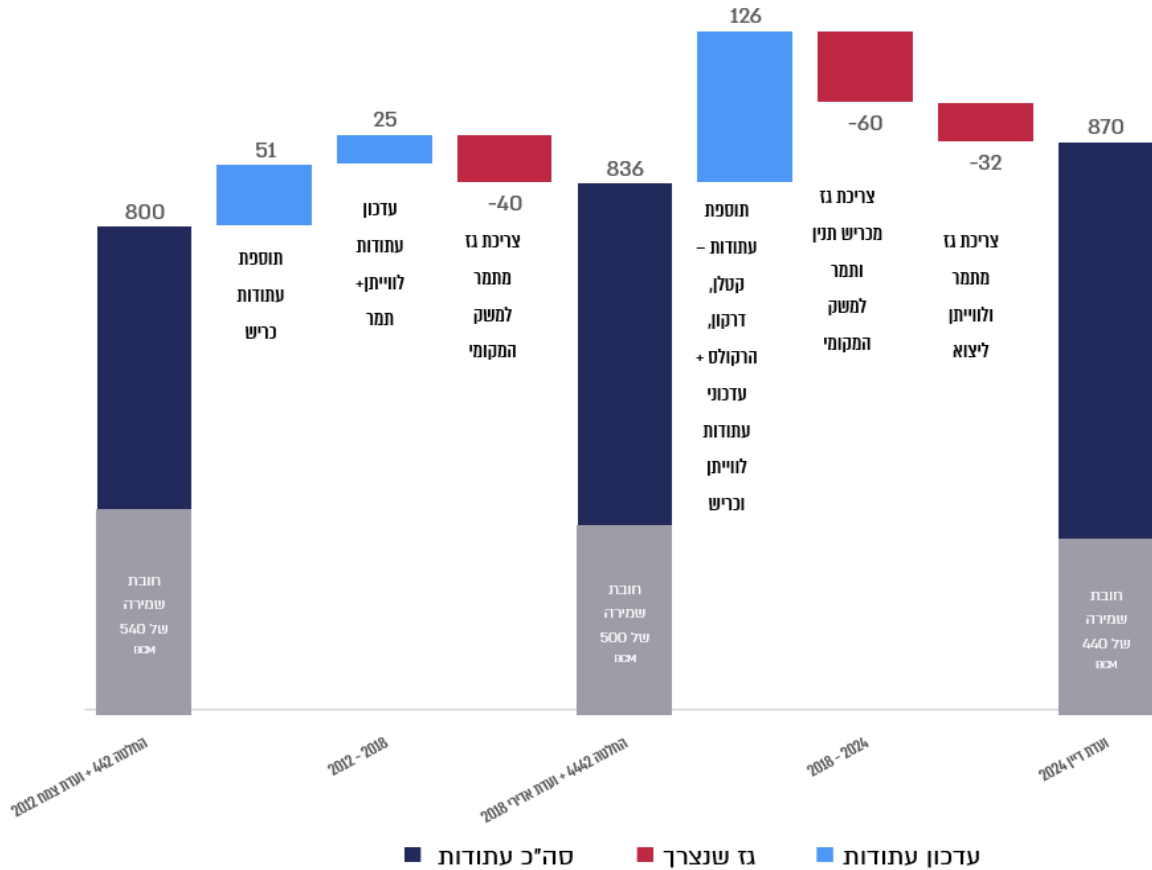
מומלץ כי משרד האנרגיה ימפה את התשתיות הנדרשות להבטחת אספקת גז טבעי למשק, לרבות תשתיות יבוא ואחסון. עוד מומלץ כי הוא יבחן את החסמים העלולים להקשות על הקמת תשתיות אלה ולהציע דרכים להתגבר עליהם. נוסף על כך, מומלץ כי משרד האנרגיה ישלים את בחינת ההמלצות של חברת הייעוץ ובהתאם יכין תוכנית אופרטיבית שתכלול אבני דרך, לוחות זמנים, תקציב ויעדים על מנת להבטיח את הקמת התשתיות הנדרשות להשגת ביטחון אנרגטי במועד הנדרש.



מומלץ כי ועדת דיין תשלים את עבודתה מוקדם ככל הניתן. כן מומלץ כי שר האנרגיה ומזכיר הממשלה ינקטו את הצעדים הנדרשים כדי שתתקבל בהקדם האפשרי החלטת ממשלה עדכנית בנושא מדיניות הגז, וכי שר האנרגיה יוודא כי כלל המידע הנדרש לקבלת החלטת ממשלה מושכלת בנושא יונח לפני הממשלה מהר ככל הניתן.



השינוי בעתודות הגז ובהיקף חובת השמירה בוועדות לבחינת המדיניות במשק הגז ב-BCM



על פי דוחות הוועדות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי במשך השנים 2012 עד 2024 ההערכות לגבי כמות ההיצע של הגז הטבעי עלו מרמה של כ-800 BCM בשנת 2012 ועד לרמה של כ-1002 BCM. יצוין כי במהלך שנים אלו הופקה כמות גז של 132 BCM ששימשה למשק המקומי וליצוא, לכן בתחילת שנת 2024 עמדה כמות הגז הטבעי על סך של כ-870 BCM. על אף עדכון הכמויות במאגרים הקיימים וגילוי מאגרים חדשים לא הוגדלה חובת השמירה למשק המקומי, והלכה למעשה, היקף הגז שהוקצה למשק המקומי פחת בהתאם לצריכת הגז בתקופה זו.

סיכום

הגז הטבעי הוא משאב טבע בעל חשיבות לאומית ואסטרטגית עליונה למדינת ישראל ולעצמאותה האנרגטית. הוא גם חשוב לפיתוחם של המשק והתעשייה ולשגשוגה של כלכלת ישראל. גילוי מאגרי הגז במים הכלכליים של ישראל הפך את המדינה מיבואנית של דלקים לייצור חשמל, למדינה עצמאית בכל הנוגע לאספקת מרבית צורכי האנרגיה לחשמל שלה¹¹. לגז הטבעי יש תועלות נוספות: הוא מקור הכנסות חשוב למדינה, והשימוש בו מפחית את זיהום האוויר ומוזיל את תעריפי החשמל ואת יוקר המחיה. עם זאת, גז טבעי הוא משאב מתכלה, והמשק הישראלי צפוי למצוא את עצמו בתוך שני עשורים במחסור הולך וגדל של גז טבעי. תוצאותיו של מחסור זה יכולות להתבטא בין היתר בעלייה של מחירי האנרגיה ושל יוקר המחיה. החלטות שמתקבלות בעת הזאת בנוגע למשק הגז ישפיעו על עתידו של משק זה לעוד שנים רבות קדימה, והן שיעצבו את עתידה האנרגטי של ישראל.

בביקורת עלו פערים במענה שניתן לצורכי הגז של המשק המקומי, לרבות בהיקף חובת השמירה הנדרשת למשק המקומי לטווח של 25 שנים ובצורכי הביטחון האנרגטי של מדינת ישראל בטווח הארוך. כמו כן, נמצא כי וועדת דיין התבססה על תחזית ביקוש לחשמל שקיימת סבירות שהיא מוטה כלפי מטה; וכי המלצות הוועדה התבססו על תועלת מיצוא שקיימת אי-ודאות רבה לגביה, זאת מבלי שהובאו בחשבון עלויות נוספות של יבוא עתידי.

תפקידה של המדינה הוא להבטיח כי משאבי הגז הטבעי ינוצלו באופן שיביא למקסימום את ערכם עבור הציבור בישראל, תוך כדי ראייה ארוכת טווח ותכנון אסטרטגי של משק האנרגיה. על משרד האנרגיה, כנאמן הציבור, עם יתר החברים בוועדת דיין, להביא למיצוי מלא של התועלות הכוללות מעתודות הגז, שהן מקור האנרגיה המרכזי שעליו מסתמכת ישראל. לאור הצפי כי עתודות הגז יתכלו בתוך כ-25 שנים, נדרשות כבר כעת היערכות ובחינה של הצעדים הנדרשים להכנת משק האנרגיה ליום שבו לישראל לא יהיו עוד משאבי גז טבעי. זאת כדי שאספקת מקורות האנרגיה למשק תהיה אמינה ורציפה.

¹¹ מרבית החשמל מיוצר בגז טבעי ובאנרגיות מתחדשות, אולם ישראל ייצרה כ-15% מסך החשמל בשנת 2024 בפחם וסולר, שאותם היא מייבאת.



דוח מבקר המדינה

משק הגפ"ם - תכנון, תשתיות ותחרותיות

תמוז התשפ"ו | יוני 2026

משק הגפ"ם - תכנון, תשתיות ותחרותיות

תקציר

רקע

גז פחמימני מעובה (גפ"ם), הנקרא גם "גז בישול", הוא תוצר של זיקוק נפט גולמי. המרכיבים הפחמימניים שבנפט הגולמי מופרדים בתהליך של זיקוק שבו הנפט הגולמי מחומם ומוכנס למגדל הפרדה בבית הזיקוק.

שימושי הגפ"ם נחלקים לצרכנים פרטיים ותעשייתיים. צרכנים פרטיים משתמשים בגפ"ם לבישול, לחימום ולהסקה. צרכנים תעשייתיים משתמשים בגפ"ם כמקור אנרגיה לפעילותם.

מגזר המסחר והתעשייה צורך כ-36% מן הגפ"ם במדינה. בין הגופים הבולטים הצורכים גפ"ם כמקור אנרגיה לפעילותם נמצאים גופים המספקים שירותים חיוניים לציבור, כגון בתי חולים, מאפיות, לולים ומכבסות, אשר בשל אילוצים תשתיתיים וגיאוגרפיים תלויים באספקתו הרציפה. המגזר הביתי צורך כ-27% מן הגפ"ם במדינה, עוד כ-26% נמכרים לרשות הפלסטינית ו-11% מן הגפ"ם משמשים את ענפי החקלאות והתחבורה.

הייצור המקומי נעשה בשני בתי הזיקוק הפעילים במדינה: של חברת בתי זיקוק לנפט בע"מ (בז"ן), הממוקם במפרץ חיפה ומייצר כ-24,000 טונה בחודש, ושל חברת בית זיקוק אשדוד בע"מ (בז"א), הממוקם לצד נמל אשדוד ומייצר כ-6,000 - 8,000 טונה בחודש. יתרת הביקוש מסופקת באמצעות יבוא גפ"ם, אשר נעשה באמצעות מקשר הנפט מול חופי אשקלון המופעל על ידי חברת קו צינור אירופה-אסיה בע"מ (קצא"א).

במרץ 2022 התקבלה החלטת הממשלה 1231, העוסקת בהיערכות משק האנרגיה להפסקת זיקוק הנפט והפעילות של התעשייה הפטרוכימית במפרץ חיפה, בהתאם למגמה העולמית של צמצום השימוש בדלקים פוסיליים, לרבות גפ"ם, ומעבר לאנרגיות מתחדשות. החלטת הממשלה הבהירה כי הפסקת פעילות התעשייה הפטרוכימית מותנית בהבטחת הרציפות התפקודית של משק האנרגיה, ובפרט בתפקודם המלא של כל המתקנים, ובכלל זה מתקני אחסון החירום. לשם כך יש לקדם הקמת תשתיות ליבוא גפ"ם בצפון הארץ ובאשדוד חלף הייצור בבז"ן, שיופסק עם סגירתה.

את הגפ"ם המיובא למדינה מאחסנים במתקני האחסון בחברת קצא"א, היכולים להכיל עד כ-10,000 טונה גפ"ם. קצא"א מנפקת את הגפ"ם ממתקניה באמצעות טרמינל שהיא מפעילה למכליות כביש של ספקי הגז¹, ומשם משונע הגפ"ם לשם שיווקו לצרכני הקצה. טרמינלים דומים נמצאים גם בבתי הזיקוק בחיפה ובאשדוד, והם מנפקים את תוצרתם למכליות כביש² של משווקי הגפ"ם. משמעות האמור לעיל היא שאספקה מלאה של הביקוש לגפ"ם במדינה תלויה הן בייצור המקומי הן ביבוא, וללא אחד ממקורות אלה ייתכן מחסור בגפ"ם במדינה.

¹ "ספק גז" הוא מי שעוסק במכירה או בשיווק של גז, ובלבד שהוא בעל רישיון לפי חוק הגז, למעט בית זיקוק.
² מדובר בכ-4,000 מכליות כביש הנוסעות הלך ושוב מאשדוד לחיפה.

מקורות הגפ"ם ודרכי אספקתו לצרכנים



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

נחוני מפתח

63%

מהצריכה המקומית מסופקת על ידי הייצור המקומי של גפ"ם (44% מבז"ן ו-19% מבז"א), לעומת 37% המסופקים מיבוא, נכון לשנת 2026

1 בלבד

מקשר ימי אחד בלבד לייבוא גפ"ם למדינה ממוקם מול חופי אשקלון ומתופעל בידי חברת קצא"א. כמו כן קיים רק סוחר (טריידר) אחד של גפ"ם המיובא מחו"ל

82%

השיעור הצפוי של יבוא גפ"ם מכלל הצריכה המקומית לאחר סגירת בז"ן, הצפויה ב-2030, כך שיידרשו כ-500,000 טונה גפ"ם מיובאים בשנה

63%-77%

נתחי השוק של ארבעת ספקי הגז הגדולים למגזר הביתי באספקת גפ"ם באמצעות מכלים מיטלטלים ובאמצעות מכל ניח, בהתאמה. הדבר משפיע על מחירי הגפ"ם לצרכן הביתי ועל יכולת המעבר מספק גז אחד למשנהו

3 ימים בלבד

מספר ימי הצריכה בחורף (ובקיץ 6 ימים), אשר להם מספיקה כמות הגפ"ם המאוחסנת בקצא"א

111%

הפער בין המחיר הממוצע הנמוך ביותר (32.35 ש"ח) למחיר הממוצע הגבוה ביותר (62.41 ש"ח) במרכזיית מכלים³ בערים סמוכות בגוש דן בשנים 2021-2024

422 ש"ח

הפער בין מרווח המחיר ממכירה במחיר המרבי לצרכן (636 ש"ח) לבין המרווח במכירה במחיר המזערי לצרכן (214 ש"ח) של מכל 48 ק"ג בשנת 2024

כ-20 תיקים לשנה בלבד

המספר הממוצע של תיקי החקירה שפתח אגף הפיקוח במינהל הדלק בשנים 2021-2025 בגין הברחת מכלי גז מאיו"ש לישראל

מערכת המורכבת מכמה מכלי גפ"ם ניידיים (בדרך כלל במשקל 48 ק"ג) המחברים יחד באמצעות מסגרת וצנרת משותפת ומתפקדים כמקור אספקה אחד.

3

פעולות הביקורת



בחודשים אוגוסט עד דצמבר 2025 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושאי תכנון ארוך טווח, תשתיות משק הגפ"ם והתחרותיות במקטע השיווק במשק הגפ"ם. הביקורת נעשתה במינהל הדלק והגז שבמשרד האנרגיה והתשתיות, במשרד האוצר, בחברת נמלי ישראל בע"מ (חנ"י), ברשות התחרות וכן במועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה. בדיקות השלמה נעשו בחברת קו צינור אירופה-אסיה בע"מ (קצא"א) ובחברת תשתיות אנרגיה בע"מ (תש"א). נוסף על כך קיים צוות הביקורת פגישות עם גופים פרטיים, ובהם שני בתי הזיקוק - בתי זיקוק לנפט בע"מ (בז"ן) ובית זיקוק אשדוד בע"מ (בז"א), עם קבוצת דור וכן עם ספקי גז.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



היערכות המדינה לצמצום השימוש בגפ"ם - לפי הסכם פריז, החלטות הממשלה, מסמכי המדיניות בנושא עתיד משק הדלק ומסקנות הצוות לצמצום השימוש בגפ"ם, מדינת ישראל החליטה להפחית ב-17% את פליטות גזי החממה עד שנת 2030, להתייעל אנרגטית ולצמצם את השימוש בגפ"ם. ואולם משרד האנרגיה, משרד האוצר ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים אינם ערוכים לצמצום הצריכה במשק הגפ"ם ולסגירת בז"ן מבחינת הקמת תשתיות לייבוא ואחסון של גפ"ם.



צמצום כושר הייצור של בתי הזיקוק והשבתתם - עבודות ריענון המתקנים, התקלות והפגיעות בבתי הזיקוק במחצית השנייה של 2025, בזמן מלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא, צמצמו ואף השביתו את ייצור הגפ"ם שלהם. יצוין כי עבודות הריענון, התקלות והפגיעות אירעו בחודשי הקיץ, כשהביקוש לגפ"ם נמוך יחסית. פגיעה בכושר הייצור בחודשי החורף הייתה עלולה להביא למחסור ממשי בגפ"ם. במועד סיום הביקורת עבדו שני בתי הזיקוק בתפוקה חלקית וללא יכולת להבטיח אמינות אספקה. מינהל הדלק לא עודכן בכתב בנוגע לתחזית כושר האספקה הצפוי של בז"א ביוני וביוני 2025 ובנוגע לעבודות ריענון המתקנים ולכן לא נערך אליהן מבעוד מועד.



היערכות להכפלת כמות הגפ"ם המיובא - לפי החלטת הממשלה 1231 בז"ן תיסגר וכמות הגפ"ם המיובא תוכפל. המועצה הלאומית לכלכלה, משרד האוצר, משרד האנרגיה, ומשרד התחבורה לא השלימו באופן מספק את קידום הקמת התשתיות הנדרשות למעבר של משק הגפ"ם למשק מוטה יבוא, לרבות הכנת תוכנית ליבוא גפ"ם בכמות כפולה מזו המיובאת כיום (לפי הערכה, כ-80% מכלל הצריכה), ועלולה להתבצע באמצעות טריידר (סוחר גפ"ם) בין-לאומי יחיד שיהפוך למונופול; בחינת סוגיית הסיוע לספקי הגפ"ם, בעיקר לקטנים שבהם, בתהליך ההתקשרות ליבוא גפ"ם וסוגיית מחיר הגפ"ם המיובא והשלכותיו על המשק, וקידום הקמת תשתיות היבוא המתאימות.



הקמת מתקנים ליבוא גפ"ם בצפון



● **תוכניות מתאר למשק הגפ"ם -** אבני הדרך העיקריות שהציבה ועדת ההיגוי של התוכנית האסטרטגית לפיתוח מפרץ חיפה, בהתאם להחלטת ממשלה 1231, קבעו יעד להשלמת הקמתן של תשתיות גפ"ם חדשות עד שנת 2030. ואולם, הגם שגורמים בעלי אינטרסים שונים, בממשלה ומחוצה לה (חנ"י, ועדת ההיגוי והחברה הפטרוכימית⁴) פועלים לקידום חלופות שונות של יבוא הגפ"ם לצפון הארץ, חלופות אלו

נמצאות בשלבים מקדמיים בלבד של הליכים תכנוניים, זאת על אף החשיבות בהגדלת מאגרי אחסון הגפ"ם לשם יצירת מלאי לעיתות שגרה וחירום.

● **חלופת מקשר ימי מול יבור** - על אף לוחות הזמנים שקבעה המועצה הלאומית לכלכלה לסיום התכנון ההנדסי של המקשר הימי מול מתקן האחסון המתוכנן ביבור עד מאי 2025, רק לאחר מועד סיום הביקורת באפריל 2026 התקבלה החלטת ממשלה לעניין קידום תוכניות סטטוטוריות למקשר יבור, ועל כן השלמת הליכי התכנון בידי חברת נמלי ישראל לא קודמו בקצב התואם את לוחות הזמנים שקבעה המועצה הלאומית לכלכלה, והסדרת התוואי היבשתי טרם החלה. עקב כך מתעכבת כניסת גפ"ם נוספת מיבוא ימי.

● **יבוא גפ"ם דרך מסוף הכימיקלים בחיפה** - נכון למועד סיום הביקורת, ולאחר יותר משנתיים מתחילת מלחמת חרבות ברזל, שבה התחדדה החשיבות שבהקמה מהירה של מתקן פריקה נוסף של גפ"ם בצפון הארץ, טרם קבעו חנ"י ומשרד האנרגיה את התנאים הבטיחותיים שבהם נדרשת לעמוד החברה הפטרוכימית לשם הקמת ותפעול של מתקן הפריקה במסוף הכימיקלים בחיפה, ועל כן אי אפשר למצוא את בחינתה של חלופה זו, הנותנת פתרון מהיר ליבוא גפ"ם בצפון הארץ, ואת בחינתה היתכנותה הממשית.

● **אחסון גפ"ם בצפון הארץ** - אגף החשב הכללי במשרד האוצר (החשכ"ל) טרם פרסם את המכרז להקמת אתר אחסון הגפ"ם ביבור או את מודל המימון הכולל להקמת המתקן ולהסדרת תוואי ההולכה היבשתי והאחסון של הגפ"ם. המכרז להקמת מתקני האחסון המתוכננים ביבור נמצא בשלב מקדמי בלבד של ⁵PQ⁵ בניהול החשכ"ל, ולכן הוא עלול לחרוג מלוחות הזמנים שקבעה מינהלת פיתוח מפרץ חיפה להשלמת הקמת המתקן עד לשנת 2030.

הקמת מתקנים ליבוא גפ"ם בדרום



● **תשתיות ליבוא ימי** - עלה כי יישום ההחלטה על פיתוח תשתיות ליבוא גפ"ם במקשר הימי הקיים באשדוד מתעכב ואינו צפוי להסתיים במועד שקבע המשרד להגנת הסביבה (2027), בשל הצורך בהסדרת מגוון נושאים הקשורים למקשר התזקינים (ומשפיעים גם על יבוא הגפ"ם) אשר במועד סיום הביקורת טרם הושלמה: קביעת תעריף לשם בחינת הכדאיות העסקית על ידי המפעיל שייבחר; החלטה על זהות המפעיל של המקשר; חתימה של חנ"י על חוים עם חח"י ובד בבד עם המפעיל שייבחר לשם שמירה על רציפות תפקודית; בחירת קבלן ביצוע וחתימה על חוזה. כמו כן, התוכנית הסטטוטורית להקמת המקשר הימי אושרה רק לאחר מועד סיום הביקורת; רק לאחר ביצוע הפעולות האלה, הקשורות לתשתיות התזקינים, יהיה אפשר להשלים את שרשרת האספקה המלאה ליבוא נוסף של גפ"ם באזור אשדוד, ובלבד שתושלם גם הקמת התשתית העורפית הנחוצה ביבשה לאחסון ולניפוק של גפ"ם, וייקבע מודל עסקי כלכלי שיתמוך בכל שרשרת האספקה החדשה המוקמת וייצור תחרות מול מחירי פריקת הגפ"ם בקצא"א. ייבוא הגפ"ם באמצעות המקשר הימי תלוי בהסדרת הנושאים הללו, ובהם ההחלטה על זהות בחירת המפעיל של המקשר, אשר העיכוב בבחירתו על ידי החשכ"ל מעכבת את ביצוע העבודות הנדרשות להתאמת המקשר ליבוא גפ"ם, ובשל כך מתעכבת הקמת נקודת פריקת גפ"ם נוספת בדרום הארץ. עוד עלה כי המשא ומתן בין החשב הכללי לבין תש"א בנוגע להסכם הפעלה מתמשך שנים מספר, ולכן נדרשת הסדרה פרטנית של מתן שירותים בהיעדר הסכם.

● **אחסון גפ"ם בדרום הארץ** - אף על פי שמלאי הגפ"ם המאוחסן במתקני האחסון של חברת קצא"א הוא מוגבל, ויכול לספק את צורכי המדינה לפרק זמן של שלושה ימים בלבד בחודשי החורף ושישה ימים בחודשי הקיץ, ואף שחלפו יותר משש שנים מאז החלה המדינה בהליך מכרזי ושני המכרזים שפורסמו עד כה להקמת מתקני אחסון גפ"ם באזור אשדוד נכשלו - עד מועד סיום הביקורת לא פרסם משרד האנרגיה מכרז נוסף, ולא נמצא כל פתרון אחר לקידום מיזם הקמת מתקני האחסון בדרום הארץ שיהיה בעל כדאיות כלכלית למקימים, דבר שיביא להצלחת המיזם.

⁵ PQ (Pre-Qualification) - בחינה מוקדמת של כשירות המציעים לפני הגשת ההצעות הטכניות והכספיות במכרז, כדי להבטיח שרק גופים בעלי ניסיון, יכולת מקצועית, חוסן פיננסי ועמידה בדרישות סף יוכלו להשתתף במכרז עצמו.

ריכוזיות של ספקי הגז הגדולים - על אף תיקוני החקיקה הרבים שנעשו, מסתמן כי מקטע שיווק הגפ"ם במגזר הביתי עודנו ריכוזי, ורובו (63% במכלים מיטלטלים ו-77% במרכזיות מכל נייה בשנת 2024) נשלט בידי ארבעת הספקים הגדולים. באזורים רבים קיימת ריכוזיות אזורית שיש בה כדי להשפיע על רמת התחרותיות. כך, במגזר מכלי 48 ק"ג לספק גדול I ולספק גדול III יש שליטה באזורים נרחבים בארץ, ובמגזר המכלים הנייחים יש לספק גדול I ולספק גדול IV שליטה בכמה אזורים בארץ. מינהל הדלק ורשות התחרות לא בחנו את הריכוזיות האזורית של ספקי הגז, ובכלל זאת את האזורים שבהם שולט ספק גדול אחד.



אי-בחינת פערי המחירים לצרכנים על ידי משרד האנרגיה ורשות התחרות



- עלייה במחירי הגפ"ם** - המחירים הממוצעים שהציעו הספקים הגדולים עבור מ"ק גפ"ם בשנים 2021 - 2024 גבוהים מהמחירים הממוצעים שהציעו הספקים הקטנים בכל אחד מאמצעי האספקה. כמו כן, המחיר הממוצע של מ"ק גפ"ם עלה מ-23.45 ש"ח ל-24.93 ש"ח (כ-6%) בקרב כלל הספקים; המחיר הממוצע של מ"ק גפ"ם במכל 48 ק"ג עלה מ-19.59 ש"ח ל-20.16 ש"ח (כ-3%) בקרב כלל הספקים; המחיר הממוצע של מ"ק גפ"ם במרכזיות מכלים עלה מ-42.44 ש"ח ל-45.39 ש"ח (כ-7%) בקרב כלל הספקים. לעומת זאת, בשנים 2021 עד 2024 הייתה יציבות במחיר הממוצע של מ"ק גפ"ם במרכזיות מכל נייה (ירידה קלה בקרב כלל הספקים, מ-25.06 ש"ח ל-25.01 ש"ח - כ-0.19%).
- פערי מחירים בגוש דן** - בשנים 2021 - 2024 היו פערים גדולים במחירים בכל אמצעי האספקה בין ערים סמוכות זו לזו בגוש דן. הפער בין המחיר הממוצע הנמוך ביותר למחיר הממוצע הגבוה ביותר במכלים של 12 ק"ג בגוש דן בקרב כלל הספקים היה כ-31% (142.39 ש"ח לעומת 186.71 ש"ח), וכ-22% במכלים של 48 ק"ג (443.68 ש"ח לעומת 542.68 ש"ח), כ-111% במרכזיות מכלים (32.35 ש"ח לעומת 62.41 ש"ח) וכ-52% במרכזיות מכל נייה (23.91 ש"ח לעומת 36.32 ש"ח). בכל אמצעי האספקה היה המחיר הממוצע של הספקים הגדולים גבוה ב-4% - 7% מהמחיר הממוצע של כלל הספקים, ואילו המחיר הממוצע של הספקים הקטנים נמוך ב-10% - 40% מהמחיר הממוצע של כלל הספקים.
- פערי מחירים בין מגורים** - בשנים 2021 - 2024 היו המחירים הממוצעים למ"ק גז במרכזיות מכלים ובמרכזיות מכל נייה ברשויות החרדיות נמוכים בשיעורים של 4% עד 35% ו-5% עד 40%, בהתאמה, מהמחירים הממוצעים למ"ק גז בכלל הרשויות. במחירים הממוצעים למ"ק גז ברשויות מהמגזר הערבי נמצאה שונות לעומת כלל הרשויות: לעיתים היו המחירים נמוכים יותר (בשיעורים של 1% - 35% במרכזיות מכלים ובשיעור של כ-8% במרכזיות מכל נייה) ולעיתים גבוהים יותר (בשיעורים של 15% - 18% במרכזיות מכלים ובשיעורים של 18% - 20% במרכזיות מכל נייה). משרד האנרגיה ורשות התחרות לא בחנו את פערי המחירים בין הרשויות החרדיות והרשויות מהמגזר הערבי לכלל הרשויות, בין היתר באמצעות מחקרי שוק תחומים גיאוגרפית או מחקרי שוק בקרב קבוצות של לקוחות.
- מקרה בוחן - פערי מחירים באותה רשות מקומית: ירושלים** - בשנים 2021 ו-2024 נקב כל אחד מהספקים טווח של מחירים למכלים של 12 ק"ג ו-48 ק"ג ללקוחות בירושלים. פערי המחירים למכל של 12 ק"ג ו-48 ק"ג היו גבוהים והגיעו ל-155% (77 ש"ח לעומת 195 ש"ח בשנת 2021, ו-100 ש"ח לעומת 238 ש"ח בשנת 2024 (155% ו-138%, בהתאמה). גם פערי המחירים למכל של 48 ק"ג בעיר היו גבוהים (364 ש"ח לעומת 684 ש"ח בשנת 2021, ו-300 ש"ח לעומת 660 ש"ח בשנת 2024) - פערים של 88% ו-120% בהתאמה. פערי המחירים הגבוהים ביותר היו אצל הספקים הגדולים. מאחר שלמינהל הדלק אין נתונים על השונות במחירים בין השכונות בירושלים, אין ביכולתו לבחון באילו מהשכונות הצרכנים משלמים מחירים גבוהים יותר. הדבר פוגע בצרכנים מאחר שאינם יכולים לבחון את מחירי הגפ"ם בשכונה שהם מתגוררים בה. המחיר המצוין באתר משרד האנרגיה הוא המחיר הממוצע בירושלים, והוא אינו משקף את המחיר בכל שכונה ושכונה בעיר.
- השוואת מחירי גפ"ם באתר משרד האנרגיה** - הטבלה להשוואת מחירי גפ"ם באתר משרד האנרגיה אינה מאפשרת לצרכנים השוואה מלאה בין ספקים (טווח המחירים של כל ספק), בין יישובים ובין שכונות באותו יישוב.

מעבר לקוחות בין ספקי הגפ"ם - מרבית המעברים של לקוחות בשנים 2023 - 2024, הן במרכזיית מכלים (8,418 מעברים מתוך 355,376 צרכנים בשנת 2023, כ-2.3% מכלל המעברים; 8,788 מעברים מתוך 267,306 צרכנים בשנת 2024, כ-3.2%), והן במרכזיית מכל ניח (42,331 מעברים מתוך 862,924 צרכנים בשנת 2023, כ-4.9% מכלל המעברים; 32,429 מעברים מתוך 844,061 צרכנים בשנת 2024, כ-3.8%), נעשו אל הספקים הקטנים, דבר המצביע לכאורה על גידול בתחרותיות. לצד זה, מבדיקת המעברים בקבוצת הספקים הגדולים עולה כי לקוחותיהם עברו בדרך כלל לספקים קטנים ולא לספקים גדולים אחרים, והדבר מעלה שאלה על התחרותיות בין הספקים הגדולים. משרד האנרגיה ורשות התחרות לא ערכו בחינה מקיפה של הנתונים. זאת ועוד, עד מועד סיום הביקורת לא סיים משרד האנרגיה לגבש את התקנות שיאפשרו לדיירים בבניין חדש לבחור בעצמם את ספק הגז שיספק גז לראשונה למערכת גז מרכזית חדשה, עוד לפני כניסתם לדירה.



אכיפה נגד פעולות גז ללא רישיון - בשנים 2021 - 2024 פתחו אגף הפיקוח במינהל הדלק בממוצע 37 תיקי חקירה בכל שנה. מתוך 238 המעורבים ב-181 תיקי החקירה שנפתחו בשנים 2021 - 2024, 21 (כ-9%) ביצעו את העבירה יותר מפעם אחת. 76 תיקי חקירה (42% מהתיקים) נסגרו (ובהם תיקים שנסגרו לאחר שהוגשו בהם תביעות ותיקים שנסגרו בשל חוסר ראיות). 91 מהעבירות (כמחצית) בוצעו במרחב ירושלים.



הברחת מכלי גז מאיו"ש - בשנים 2021 - 2025 נפתחו 102 תיקי חקירה בגין הברחת מכלי גז מאיו"ש לישראל (בממוצע כ-20 תיקים לשנה), רובם ככולם על ידי ספקים לא מורשים. במרבית המקרים מדובר בהכנסה של כמה מכלים. עם זאת, עלה כי לאגף הפיקוח במינהל הדלק אין מידע בנוגע לכמות מכלי הגז המוברחת באופן פיראטי מאיו"ש לישראל, ויש להם קושי של ממש לאמוד את היקף התופעה בעיקר בשל היעדר סמכות פעולה באיו"ש.



תיקוני חקיקה בתחום המרכזיות במגזר הביתי - מינהל הדלק הוביל תיקוני חקיקה רבים בנוגע למגזר הביתי החל בסוף שנות השמונים של המאה העשרים. פלח השוק של הספקים הקטנים במגזר הביתי היה בשנים 2016 - 2024 במגמת עלייה (מ-15% ל-29%), נתון שמצביע לכאורה על עלייה ברמת התחרות. עם זאת נתח השוק של ארבעת הספקים הגדולים במגזר הביתי (71%) הוא יותר מפי שניים מנתח השוק של הספקים הקטנים (29%).

עיקרי המלצות הביקורת

היערכות לצמצום הצריכה במשק הגפ"ם - על משרד האנרגיה לנקוט את הצעדים הנדרשים כדי שהמדינה תהיה ערוכה לצמצום הצריכה במשק הגפ"ם ולסגירת בז"ן בהתאם למדיניות הממשלה בעניין הפחתת פליטות גזי חממה, התייעלות אנרגטית וצמצום השימוש בגפ"ם.



עדכון בדבר כושר הייצור של בתי הזיקוק - על מינהל הדלק לוודא כי בתי הזיקוק עומדים בחובת ההודעה בכתב, מדי חודש, על תחזית כושר האספקה שלהם, בהתאם לתקנות וכן על מסירת עדכונים כנדרש לפי הצווים הרלוונטיים ולהיערך לעבודות ריענון מתקנים בבתי הזיקוק, לתקלות במתקניהם ולפגיעות בהם, בייחוד בעיתות מלחמה, כדי להבטיח אספקת גפ"ם סדירה למשק. על משרד הביטחון, רח"ל ומשרד האנרגיה לסיים את תהליכי אישור הנוהל בנושא ניהול ביקושי גפ"ם בחירום וחתימתו. כמו כן, מומלץ למועצה הלאומית לכלכלה, בשיתוף משרד האנרגיה ומשרד האוצר, לפעול להבטיח כי יסופקו צורכי האנרגיה של ישראל, בין היתר על בסיס הלקחים ממלחמת חרבות ברזל וממבצע עם כלביא.



תכלול ההיערכות הממשלתית לסגירת בז"ן - על המועצה הלאומית לכלכלה, האמונה על יישום החלטת הממשלה 1231, לתכלל את ההיערכות הממשלתית לסגירת בז"ן ולוודא כי הגופים הרלוונטיים - משרד



האנרגיה, משרד האוצר, משרד התחבורה ורשות התחרות - מקדמים את הנושאים הנוגעים למשק הגפ"ם שבאחריותם, תוך האיזון הנדרש בין הסיכונים הסביבתיים ובין צרכי האנרגיה.

תשתיות לייבוא ולאחסון של גפ"ם



● **יבוא גפ"ם בצפון הארץ** - על המועצה הלאומית לכלכלה, כגורם האמון על יישום החלטה 1231, לבחון את החלופות הקיימות ליבוא גפ"ם בצפון הארץ ואת היכולת ליישמן בלוחות הזמנים שנקבעו לסגירת בז"ן ולנוכח מורכבות ההסדרה הסטטוטורית, העלולה להשפיע על משך השלמתן - ובהתחשב בחילוקי הדעות בסוגיה זו לקדם חלופה שביצועה יעמוד בלוח הזמנים הנדרש כדי לאפשר יבוא גפ"ם בצפון הארץ לאחר סגירת בז"ן ולהגדיל את יתירות הגפ"ם במשק בעיתות שגרה ובעיתות חירום.

● **הקמת מתקני אחסון גפ"ם בצפון הארץ** - על החשכ"ל להשלים את מודל המימון אשר יאפשר את הקמת המתקנים ואת הסדרת תנאי ההולכה היבשתי והאחסון של הגפ"ם לצורך הגדלת יתירות מלאי הגפ"ם באמצעות יבוא ואחסונו באזור הצפון. עוד מומלץ לשר האנרגיה, האמון על בחינת העמידה בתנאי הקבוע בהחלטת הממשלה 1231 להבטחת הרציפות התפקודית של משק האנרגיה ולקיומן של התשתיות הנדרשות, לבחון את סוגיית אחסון הגפ"ם בצפון הארץ ולפעול בשיתוף משרד התחבורה, המועצה הלאומית לכלכלה והחשכ"ל לקביעת לוחות זמנים ואבני דרך לקידום הקמת כלל התשתיות הנדרשות בצפון הארץ - מתקן לפריקת גפ"ם מייבוא, קו הולכה ומתקן אחסון.

● **הקמת תשתיות גפ"ם באזור אשדוד** - מומלץ למשרד האנרגיה ולחנ"י לקדם את שדרוג המקשר הימי באשדוד ולהוספת תשתיות להולכה ואחסון של גפ"ם, הן כדי שתהיה נקודת יבוא גפ"ם נוספת באזור הדרום בהיבטי פיזור הסיכון הביטחוני הן לשם המשך הייצוא של גפ"ם אולפיני מבז"א אחרי סגירת בז"ן, כך שיעמוד בלוח הזמנים שקבע המשרד להגנת הסביבה (עד סוף שנת 2027). עוד מומלץ לחשכ"ל להשלים את קבלת ההחלטה בעניין בחירת מפעיל המקשרים מול חופי אשדוד כמו כן, על החשכ"ל ותש"א לסיים את המשא ומתן ביניהם, הנמשך שנים, ולחתום על הסכם הפעלה, כדי להסדיר את פעילות החברה כנדרש.

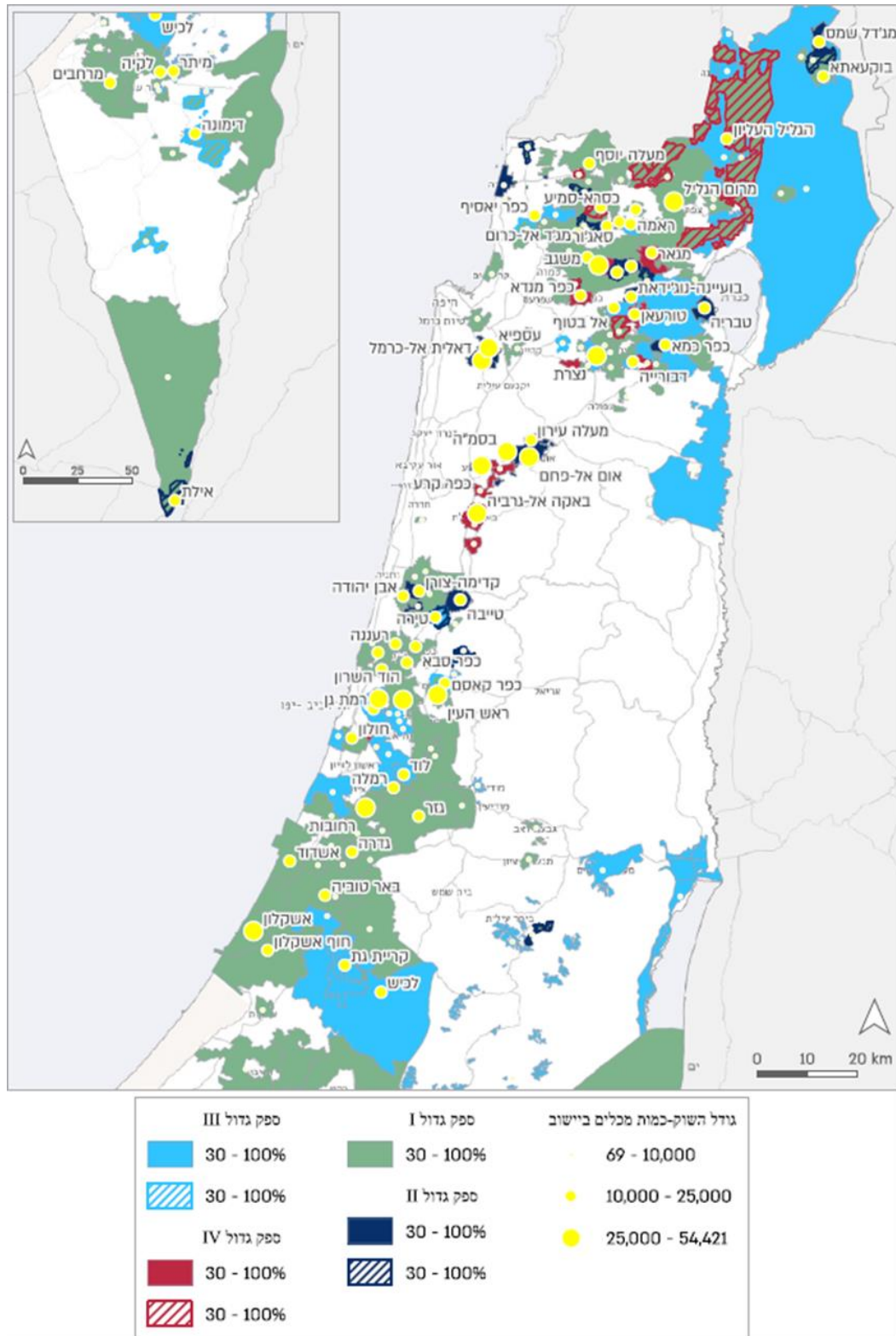
● **הפריסה הגיאוגרפית של הספקים הגדולים** - מוצע כי מינהל הדלק ורשות התחרות יבחנו את הריכוזיות האזורית, ובכלל זאת את האזורים שבהם שולט ספק גדול אחד, שכן היא גורמת לתחרותיות מועטה בין הספקים הגדולים.

● **פערי המחירים בגוש דן ובין מגזרים שונים** - על משרד האנרגיה ורשות התחרות לבחון את פערי המחירים בגוש דן ולבדוק כיצד אפשר לצמצם אותם, בעיקר במרכזיות מכלים ובמרכזיות מכל ניח ובייחוד אצל הספקים הגדולים. כמו כן, על משרד האנרגיה ורשות התחרות לבחון את פערי המחירים בין הרשויות החרדיות והרשויות מהמגזר הערבי לכלל הרשויות, בין היתר באמצעות מחקרי שוק תחומים גיאוגרפית או מחקרי שוק בקרב קבוצות שונות של לקוחות, ולבדוק כיצד אפשר לצמצם את הפערים במחירים בין המגזר החרדי והמגזר הערבי למגזר הכללי ובקרב קבוצות שונות של לקוחות.

● **השוואת מחירי הגפ"ם באתר משרד האנרגיה** - מומלץ למשרד האנרגיה לדאוג שהטבלה באתר המרשתת שלו תאפשר לצרכנים השוואה מלאה בין ספקים, בין יישובים ובין שכונות באותו יישוב. כמו כן, מומלץ למשרד האנרגיה לנתח את הנתונים שברשותו עם רשות התחרות ולבחון כיצד אפשר להגביר את התחרות במקטע השיווק.

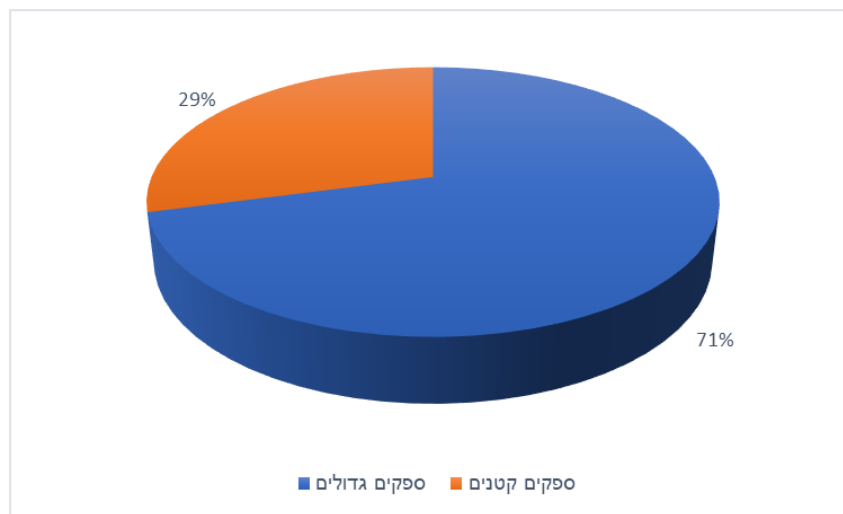
● **מעבר לקוחות בין ספקי הגפ"ם** - לנוכח העובדה כי הן במרכזיות מכלים והן במרכזיות מכל ניח מעט לקוחות עברו בין ספקי גפ"ם, ומעט מעברים היו מספקים גדולים אל ספקים גדולים אחרים - מומלץ למשרד האנרגיה ולרשות התחרות לערוך בחינה מקיפה של הנתונים כדי להגביר את התחרות במקטע השיווק של גפ"ם במרכזיות מכלים ובמרכזיות מכל ניח, אף בין הספקים הגדולים לבין עצמם. זאת ועוד, מומלץ למשרד האנרגיה לסיים את בחינת הצורך בגיבוש התקנות שיאפשרו לדיירים בבניין חדש לבחור בעצמם את ספק הגז שיספק גז לראשונה למערכת גז מרכזית חדשה, עוד לפני כניסתם לדירה, תוך התחשבות בקושי בבחירת ספק גז שאינו הספק שהקים את תשתית הגז ותוך בחינת ההשלכות של תקנות אלו על משק הגפ"ם.

הפריסה הגיאוגרפית של הספקים הגדולים, שנתח השוק שלהם באזור גדול מ-30%, באספקה באמצעות מכלי 48 ק"ג, 2024



על פי נתוני מינהל הדלק, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נתח השוק של ארבעת הספקים הגדולים* ושל הספקים הקטנים במגזר הביתי, 2024



המקור: מינהל הדלק.

* כולל סוכנויות של הספקים הגדולים.

** יצוין כי נתח השוק של ארבעת הספקים הגדולים בכלל המגזרים (מסחר ותעשייה, חקלאות ותחבורה) ללא הרש"פ עומד על 72%.

סיכום

מדיניות משק הגפ"ם בישראל ותכנונו נובעים מהמדיניות הכוללת של מדינת ישראל להפחתת התלות בדלקים מזהמים ולהפחתת פליטות גזי חממה, בהתאם להתחייבויותיה בהסכם פריז. החלטת הממשלה העיקרית העולה בקנה אחד עם מדיניות זו התקבלה במרץ 2022, ותכליתה להביא להפסקת זיקוק הנפט והפעילות של התעשייה הפטרוכימית במפרץ חיפה, לרבות הפסקת ייצור הגפ"ם בבז"ן. מימוש ההחלטה יוצר אתגרים רבים, ובהם הבטחת אספקה רציפה של גפ"ם למשק באמצעות תשתיות ליבוא ולאחסון של גפ"ם בכמות מספקת ובפיזור גיאוגרפי ושמירה על יציבות מחירי הגפ"ם במשק, שיישען בעיקר על יבוא הגפ"ם מחו"ל. אתגרים אלו התעצמו במבצע עם כלביא, שבו הייתה פגיעה בבז"ן בד בבד עם תקלות במתקני בז"א, שיצרו סיכונים סביבתיים לצד פגיעה בכושר הייצור של בתי הזיקוק והדגישו את הצורך בהבטחת קיומן של תשתיות מספקות ליבוא גפ"ם למשק.

בביקורת עלה כי אין גורם ממשלתי אחד המתכלל את משק הגפ"ם בכל הנוגע ליישום החלטת הממשלה 1231, הבוחן את השלכות המעבר של משק הגפ"ם למשק מוטה יבוא (לרבות סוגיית התחרות במשק הגפ"ם ומחירי הגפ"ם לצרכן הסופי), ואת ההיערכות הנדרשת לכך מבחינה תשתיתית, כדי למנוע פגיעה ביתירות, בתחרות או במחירי הגפ"ם לצרכן הסופי. עוד עלה בדוח כי יש ריכוזיות גיאוגרפית, ואף שליטה, של הספקים הגדולים בכמה אזורים בארץ; נמצאו פערים במחירי הגז בין ערים סמוכות בגוש דן, פערי מחירים בין מגזרים שונים, פערי מחירים בתוך אותה רשות מקומית (ירושלים); ומעברי לקוחות מועטים בין ספקי גז, בעיקר מספקים גדולים אל ספקים גדולים אחרים.

על משרד האנרגיה ורשות התחרות לבחון את סוגיות הליבה במשק הגפ"ם שעלו בדוח זה בנושאי הריכוזיות במקטע השיווק, התחרותיות ופערי המחירים בין ספקים, בין מגזרים ובין רשויות מקומיות. נוסף על כך, על משרד האנרגיה להגביר את מנגנוני הפיקוח על פעילות ספקי גז הפועלים ללא רישיון.

בימי מלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא התחדדו הסיכונים הסביבתיים לצד החשיבות של אסדרת פעילות משק הגפ"ם. על שר האנרגיה, עם שר האוצר והמועצה הלאומית לכלכלה, למצוא את הדרכים שיבטיחו כי יסופקו הצרכים האנרגטיים של ישראל על בסיס הלקחים ממלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא. על המועצה הלאומית לכלכלה (העומדת בראש מינהלת פיתוח מפרץ חיפה), האמונה על יישום החלטת הממשלה 1231, לתכלל את ההיערכות הממשלתית לסגירת בז"ן ולוודא כי הגופים הרלוונטיים - משרד האוצר, משרד האנרגיה ורשות התחרות - מקדמים את הנושאים שבאחריותם הנוגעים למשק הגפ"ם, תוך בחינת המענה הנדרש לסיכונים הסביבתיים ולאספקת הצרכים האנרגטיים של ישראל.



דוח מבקר המדינה

סוגיות בהגנת הצרכן - ביקורת מעקב

▪ תמוז התשפ"ו ▪ יוני 2026 ▪



סוגיות בהגנת הצרכן - ביקורת מעקב

תקציר

רקע

ציבור הצרכנים בישראל, בעיקר צרכנים מקרב אוכלוסיות הראויות לקידום, כמו עולים חדשים, אזרחים ותיקים וקטינים, מצוי במקרים רבים בעמדת נחיתות מול בעלי העסקים. עקב כך הוקמו גופים שמטרתם להגן על הצרכנים, נחקקו חוקים שנועדו להבטיח את זכויות הצרכנים, והוקמה מערכת אסדרה ממשלתית להטמעת ההוראות של החוקים בנושאי הצרכנות ולאכיפתן.

החקיקה הצרכנית בישראל כוללת כמה חוקים, שהמרכזי שבהם הוא חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 (חוק הגנת הצרכן). החוק מטיל על בעלי העסקים חובות שעיקרן גילוי מידע, סימון של טובין והצגת מחירים על המוצרים וכן אוסר להטעות את הצרכן ולנצל את מצוקותיו.

שר הכלכלה והתעשייה מופקד על תחום הגנת הצרכן והוא הגורם שאחראי ליישום הוראות חוק הגנת הצרכן וחוק המועצה הישראלית לצרכנות, התשס"ח-2008 (חוק המועצה).

מתוקף חוקים אלה הוקמו גופים ממשלתיים שתפקידם לפקח על יישום חוקי הגנת הצרכן ולאכוף אותם ולשמור על זכויותיו של הצרכן: (א) הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן - רשות עצמאית שהוקמה על פי תיקון 20 לחוק הגנת הצרכן בשנת 2006, ותפקידה, בין היתר, לאכוף את הוראות החקיקה הצרכנית, ובראשה חוק הגנת הצרכן. (ב) המועצה הישראלית לצרכנות - חברה ממשלתית המשמשת ארגון צרכנים על פי חוק המועצה, ומטרתה בין היתר לפעול להגנת הצרכנים ולשמירת זכויותיהם.

נוסף על כך, בידי שר האוצר, שר המשפטים, בנק ישראל וכמה משרדי ממשלה, ובהם משרד הכלכלה והתעשייה, משרד התקשורת ומשרד האנרגיה, סמכויות וכלים שנועדו להבטחת זכויות הצרכנים.

דוח זה עוקב אחר תיקון הליקויים שצוינו בדוח מבקר המדינה בנושא "סוגיות בהגנה על הצרכן"¹ (הדוח הקודם) וכן מרחיב בנושאים נוספים.

¹ מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - נובמבר 2022, "סוגיות בהגנה על הצרכן".

נחוני מפתח

<p>36% (8 מ-22)</p> <p>מסניפים של קמעונאי מזון גדולים שנדגמו אינם מקפידים לרוב על סימון מחירים כנדרש</p>	<p>22% בלבד (8 מיליון ש"ח מתוך 37 מיליון ש"ח)</p> <p>שיעור הגבייה בפועל של כספי העיצומים שהוטלו על עסקים על ידי הרשות להגנת הצרכן בשנים 2022 - 2025</p>	<p>25%</p> <p>שיעור הירידה במספר תיקי האכיפה (נגד בתי עסק המפירים את הוראות חוק הגנת הצרכן) שפתחה הרשות להגנת הצרכן בשנים 2022 - 2024 (ירידה מ-506 תיקים בשנת 2022 ל-386 בשנת 2024), זאת נוסף על ירידה של 50% במספר התיקים שנפתחו בשנת 2021 לעומת שנת 2018</p>	<p>44,612 23,923</p> <p>מספר התלונות שהתקבלו ברשות להגנת הצרכן ובמועצה הישראלית לצרכנות בשנת 2024, בהתאמה, ומהן 11,080 התקבלו ברשות להגנת הצרכן בתחום ההונאה המקוונת</p>
<p>135 ימים</p> <p>זמן הטיפול של המועצה הישראלית לצרכנות בפניות הציבור במועצת 2025</p>	<p>1.5 מ-5</p> <p>רמת שביעות הרצון של הפונים למועצה הישראלית לצרכנות מהטיפול שלה בפניותם בשנים 2022 - 2025 על פי דירוג הגולשים באתר "גוגל"</p>	<p>25%, 12%</p> <p>שיעור הפחתת התקציב המאושר של הרשות להגנת הצרכן ושל המועצה הישראלית לצרכנות בשנים 2022 - 2025, בהתאמה. בשנת 2025 היה תקציבה המאושר של הרשות להגנת הצרכן כ-34.5 מיליון ש"ח, ותקציבה המאושר של המועצה הישראלית לצרכנות היה כ-6.3 מיליון ש"ח</p>	<p>79%-ב (245 מ-311)</p> <p>מהביקורות שעשתה הרשות להגנת הצרכן בשנת 2025 נמצאו הפרות לגבי סימון ארץ המקור במוצרי חקלאות מיובאים, ועם זאת הרשות הטילה רק 61 עיצומים כספיים, היינו בכ-25% מהמקרים שבהם נמצאה הפרה</p>

פעולות הביקורת

בחודשים יולי עד דצמבר 2025 (תקופת הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנקטו משרדי ממשלה וגופים נוספים בתחום הגנת הצרכן (ביקורת המעקב). הביקורת התמקדה בנושאים שצוינו בדוח הקודם ובפער בין הממצאים שצוינו בדוח הקודם למצב בהווה. ביקורת המעקב נעשתה ברשות להגנת הצרכן, במועצה הישראלית לצרכנות (המועצה לצרכנות), במשרד הכלכלה, באגף התקציבים במשרד האוצר ובבנק ישראל. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, ברשות האכיפה והגביה, במשרד לשוויון חברתי, במשרד החקלאות וביטחון המזון, במשרד האנרגיה וברשות החברות הממשלתיות.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



הקצאת משאבים לפעילות הרשות להגנת הצרכן ופעילות המועצה לצרכנות - כוונת משרד הכלכלה ופעולותיו לאיחוד בין הרשות להגנת הצרכן למועצה לצרכנות במטרה לשפר את הטיפול בסוגיות הקשורות להגנת הצרכן, התמשכות ההליך וקיצוצים רוחביים בתקציב משרדי הממשלה ורשויות הסמך שלה - כל אלה הביאו לפגיעה בפעילותן התקינה של הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות. תקציבי הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות קוצצו באופן ניכר, דבר שפוגע ביכולתן לפעול באופן אפקטיבי בהתאם לייעודן. זאת ועוד, ניכרת שחיקה של ממש בפעילותה של המועצה לצרכנות הנובעת מצמצום משאביה, אי-מינוי דירקטורים ואי-מינוי בעלי תפקידים להנהלת המועצה, מה שעלול בין היתר, למנוע את תיקון הליקויים שהועלו בדוח הביקורת הקודם של משרד מבקר המדינה.



פעילות הרשות להגנת הצרכן



- אכיפה של הרשות להגנת הצרכן - כלי אכיפה פליליים** - בביקורת הקודמת עלה כי הרשות להגנת הצרכן ממעטת להשתמש בכלי האכיפה הפליליים ואף מספר תיקי האכיפה הפליליים שנפתחו בשנים 2020 - 2021 עמד על שלושה, בין היתר, כי חסרות לה סמכויות לשם כך. בביקורת המעקב נמצא שהליקוי **תוקן במידה מועטה**, אף שלרשות הוענקו סמכויות נוספות במסגרת תיקון 68. בשנים 2022 - 2025 מספר תיקי האכיפה הפליליים שנפתחו נותר נמוך ואף פחת בממוצע יחסית לתקופת הביקורת הקודמת (תיק אחד בשנים 2024 - 2025 לעומת שלושה תיקים בשנים 2022 - 2023) וזאת אף שמספר התלונות בשנים 2022 - 2023 היה כ-103,000. יצוין כי הרשות להגנת הצרכן פועלת בשיתוף משרד המשפטים להרחיב את סמכויותיה בהיבט האכיפה הפלילית. אף על פי כן, נדרשים תיקוני חקיקה שיעניקו לרשות סמכויות נוספות שטרם ניתנו לה (למשל סמכויות חיפוש בחומרי מחשב ומרשמי נתוני תקשורת).
- אכיפה של הרשות להגנת הצרכן - כלי אכיפה מינהליים** - בביקורת הקודמת עלה כי היקף פעולות האכיפה **שביצעה** הרשות להגנת הצרכן פחת בשנים 2018 - 2021 בכ-50% לכדי 514 תיקי אכיפה, ומספר בתי העסק שהרשות ביקרה בהם עמד על 2,664, כ-0.5% מבתי העסק בישראל. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. היקף תיקי האכיפה פחת בשנים 2022 - 2024 בעוד כ-25% עד ל-386 תיקים בשנת 2024. עם זאת, מספר הביקורים בבתי העסק גדל באותה התקופה עד ל-3,040 בשנת 2024.
- היקף העיצומים והגבייה מצד הרשות להגנת הצרכן** - בביקורת הקודמת עלה שההיקף הכולל של העיצומים שהוטלו על העוסקים שהינו בר גבייה לשנים שנבחנו (2018 - 2021) היה כ-119 מיליון ש"ח לאחר הפחתה, ושיעור הגבייה מהם הוא 31% בלבד (37 מיליון ש"ח). בביקורת המעקב נמצא כי **הליקוי לא תוקן**. בביקורת המעקב עלה שההיקף העיצומים שאפשר לגבות שהוטלו על העוסקים בשנים 2022 - 2025 הצטמצם במידה ניכרת בשיעור של כ-70% ביחס לתקופה שנבדקה בדוח הקודם והיה כ-37 מיליון ש"ח לאחר הפחתה, ושיעור הגבייה מסכום זה הוא 22% בלבד (8 מיליון ש"ח). גבייה בשיעור נמוך פוגעת ביעילות **ההרתעה** כלפי העוסקים המפירים את הוראות חוק הגנת הצרכן ועשויה אף להשפיע על יעילות העבודה של הרשות.
- היקף האכיפה של הרשות להגנת הצרכן** - בביקורת הקודמת עלה כי הרשות להגנת הצרכן התמקדה באכיפה רק בשבעה מ-146 הענפים שבפיקוחה (5%). בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. נמצא כי בשנת 2025 הרשות התמקדה ב-12 ענפים בלבד מ-146 ענפים שבפיקוחה (8%). עוד נמצא כי הרשות לא ביצעה ביקורות ממוקדות בענף הסחר המקוון, ובשנים 2022 - 2024 פחת מספר ההליכים שהתנהלו בנושא זה מ-46 ל-13 בלבד. זאת אף שמדובר בענף שבו מספר התלונות עלה באופן ניכר, בכ-86%, באותן שנים ל-11,080 תלונות בשנת 2024.

● **הטיפול בתלונות הצרכן של הרשות להגנת הצרכן** - בביקורת הקודמת עלה כי הרשות להגנת הצרכן אינה מטפלת בתלונות אישיות של צרכנים שנפגעו ואינה מסייעת להם בהשבת כספיהם. בביקורת המעקב נמצא שהליקוי **תוקן במידה מועטה**. הרשות להגנת הצרכן נקטה פעולות לצורך הגעה לאוכלוסייה הצעירה. עם זאת, נושא פניות הציבור ברשות לוקה בחסר, לא גובש מתווה לטיפול בתלונות אישיות של הצרכנים לרבות כלים שיאפשרו לפעול להחזרת כספם, אף שהן הכפילו את עצמן (מ-22,074 ל-44,612) משנת 2022 ועד לשנת 2024, והרשות אינה מטפלת בתלונות אישיות ואינה מסייעת בהשבת כספיהם לצרכנים שנפגעו.

● **הוועדה המייעצת לרשות להגנת הצרכן** - בביקורת הקודמת עלה כי ב-2020 הפסיקה הוועדה המייעצת את פעילותה, ונכון למועד סיום הביקורת הקודמת לא מונה יו"ר ולא מונו חברים חדשים לוועדה המייעצת. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**, ונכון למועד סיום ביקורת המעקב לא מינה שר הכלכלה, בהסכמת שר האוצר², ועדה מייעצת לרשות להגנת הצרכן.



פעילות המועצה הישראלית לצרכנות



● **תקציב המועצה הישראלית לצרכנות** - בביקורת הקודמת עלה כי למועצה לצרכנות אין תקציב מוסדר משנת 2016, התקציב המקורי שלה הצטמצם בשנים 2015 עד 2022 בכ-25%, ובשנת 2022 הוא היה 7.4 מיליון ש"ח. זאת ועוד, כ-80% מתקציב המועצה מופנים לתשלום משכורות לעובדיה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**. כוונת משרד הכלכלה ופעולותיו לאיחוד בין הרשות להגנת הצרכן למועצה לצרכנות במטרה לשפר את הטיפול בסוגיות הקשורות להגנת הצרכן, התמשכות ההליך, וקיצוצים רוחביים בתקציב משרדי הממשלה ורשויות הסמך שלה - כל אלה הביאו לקיצוץ בתקציב המועצה. מביקורת הקודמת בשנת 2022 עד שנת 2025 קטן תקציב המועצה המקורי בעוד 25% - לכ-5.4 מיליון ש"ח, והתקציב המאושר קטן אף הוא בכ-25% באותן השנים. זאת על אף הגידול באוכלוסייה באותן שנים בשיעור של 5.3%. הוצאות השכר של המועצה הן 70% מתקציבה, ומאז פורסם הדוח הקודם לא גיבשה המועצה תקציב רב-שנתי המלווה בתוכנית עבודה עם יעדים ומדדים. קיצוץ התקציב ואי-גיבוש יעדי העבודה של המועצה לצרכנות עלולים לפגוע בטיפול בהגנה על הצרכן כמוגדר בחוק הקיים.

● **דירקטוריון המועצה הישראלית לצרכנות** - בביקורת הקודמת עלה כי בכשליש מהתקופה 2015 עד 2021 בהרכב בדירקטוריון לא היה מניין חוקי לדירקטוריון (קוורום). בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**. נכון לספטמבר 2025 אין קוורום בדירקטוריון המועצה, ומכהנים בו רק שלושה דירקטורים³ שתוקף כהונתם יסתיים בשנים 2026 - 2027. אי-מינוי דירקטורים במשך תקופה ארוכה בשל כוונת שר הכלכלה לאחד בין הרשות להגנת הצרכן למועצה, שבשלב זה אינה מתממשת, פוגע בתפקודה של המועצה ובמילוי תפקידה על פי חוק המועצה - לפעול לטובת הצרכן.

● **קביעת מדיניות, בקרה ותוכניות עבודה** - בביקורת הקודמת עלה כי משנת 2016 אין למועצה לצרכנות תוכניות עבודה רב-שנתיות. עוד נמצא בביקורת הקודמת כי דירקטוריון המועצה אינו מדווח לשרי הכלכלה והאוצר על תוכניותיה לשנים הבאות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**. בעקבות כוונת שר הכלכלה לאחד בין הרשות להגנת הצרכן למועצה לצרכנות, המועצה לא הכינה תקציב ותוכניות עבודה רב-שנתיות, ובשל היעדר דירקטוריון לא דווח לשרים על תוכניות המועצה לשנים הבאות.

● **מינויים במועצה לצרכנות** - בביקורת הקודמת עלה כי נכון למועד סיומה (מרץ 2022) לא אוישו במועצה כמה משרות מפתח - סמנכ"ל, כלכלן וחמישה בעלי תפקידים במחלקה לטיפול בפניות הציבור. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**. נכון למועד סיום ביקורת המעקב, בשל התקציב שקוצץ יש מחסור במלאי תפקידים מהותיים בכלל המחלקות במועצה לצרכנות; בשדרה הניהולית - מאוגוסט 2024 אין סמנכ"ל במועצה, ומשנת 2018 אין סמנכ"ל. במחלקה המשפטית וכן בצוות עורכי דין למוקד הטלפוני חסרים 33% מעורכי הדין (אחד משלושה בכל מחלקה); במחלקת חינוך והסברה חסרים שלושה עובדים

² על פי סעיף 22 לחוק הגנת הצרכן.

³ בסוף מאי 2025 אחד הדירקטורים סיים את תקופת כהונתו ונותרו שלושה דירקטורים בדירקטוריון המועצה.

100% מהתקן במחלקה), ובמחלקה לטיפול בפניות הציבור יש חוסר של שבעה עובדים. ובסך הכול לא מאוישות 22.5 משרות מתוך 46.5 משרות שנקבעו בתקן כוח האדם של המועצה, כלומר כמחצית מהמשרות שבתקן. מחסור בכוח אדם במועצה פוגע בעבודתה ובתפקודה במתן מענה לצרכנים.

יצוין כי במהלך תקופת הביקורת (יולי עד דצמבר 2025) ולפניה, קידם שר הכלכלה עם גורמים רלוונטיים איחוד בין הרשות להגנת הצרכן למועצה הישראלית לצרכנות. ב-31.5.26 (לאחר מועד סיום הביקורת) התקבלה החלטת ממשלה בעניין "שיפור מערך ההגנה על הצרכן על ידי פירוק המועצה הישראלית לצרכנות (חל"צ) והוספת סמכויות לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן". הביקורת נערכה לפני קבלת ההחלטה והממצאים מתייחסים לתקופת הביקורת.

סיוע לצרכנים במימוש זכויותיהם



● **שביעות רצון הציבור מפעילות המועצה הישראלית לצרכנות ומהרשות להגנת הצרכן - בביקורת** הקודמת עלה כי רמת שביעות הרצון בקרב 6,000 מהפונים אליה בשנת 2021 הייתה 2.9 מתוך 5, דבר שעלול ללמד על מידת שביעות רצון נמוכה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**. על פי נתוני המועצה לצרכנות, רמת שביעות הרצון הממוצעת של הצרכנים מטיפול בתלונותיהם נשארה 2.9 מתוך 5. על פי דירוג הצרכנים באתר גוגל, ציון שביעות הרצון מתפקוד המועצה לצרכנות ירד מ-2.2 כוכבים מתוך 5 בשנת 2022 ל-1.5 כוכבים מתוך 5 נכון למועד סיום הביקורת. הפחתת תקציבה של המועצה בשנים האחרונות אינה מאפשרת לה לגייס עובדים חדשים במחלקה לטיפול בפניות הציבור, דבר שגורם לעיכוב בטיפול בתלונות הציבור.

● **משך הטיפול בפניות הציבור במועצה הישראלית לצרכנות - בביקורת הקודמת עלה כי זמן הטיפול** בתלונות הוא 80 ימים בממוצע. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן והמצב אף הוחמר**. בשל מחסור בעובדים במחלקה לטיפול בפניות הציבור והיעדר תקציב לגיוס כוח אדם נוסף, בשנים 2022 - 2025 התארך זמן הטיפול של המועצה בתלונות והיה 109 ימים, ובשנת 2025 - 135 ימים. בשל כך נפגע הטיפול בתלונות הציבור, שהוא אחת המטרות המרכזיות של המועצה לצרכנות ומרכיב חשוב ברמת האמון שנותן בה הציבור. משך הזמן הרב של הטיפול בתלונות פגע גם בהחזר הכספי שקיבלו הצרכנים עקב הטיפול של המועצה.

● **שיתוף הפעולה בין הרשות להגנת הצרכן לבין המועצה הישראלית לצרכנות - בביקורת הקודמת עלה** כי אין נוהל מוסכם לעבודה משותפת של הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות, וכי שיתוף הפעולה ביניהן אינו מתנהל על פי הנחיות מוגדרות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה** - אומנם הרשות והמועצה החלו בהכנת נוהל לשיתוף פעולה אך הוא לא גובש מעבר לטיטה ראשונית.

● **ביטול עסקה אצל מנפיק כרטיס אשראי - בביקורת הקודמת עלה כי בנק ישראל לא פרסם מידע** ודוגמאות על פעילותה של יחידת פניות הציבור בפיקוח על הבנקים שבבנק ישראל בעניין "כשל תמורה" ו"הכחשת עסקה" והתנאים שלפיהם רשאי הצרכן לבטל חיובים בגין עסקאות לפי חוק שירותי תשלום. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. בביקורת המעקב עלה שהוספה הערה בעמוד האינטרנט של בנק ישראל על ידי יחידת פניות הציבור בבנק ישראל שלפיה היחידה מבררת תלונות בנושא הונאות לקוחות, לרבות באמצעות בתי עסק, וכן במקום אחר באתר בנק ישראל הוסף בלשונית "שאלות ותשובות" בנושא כרטיסי חיוב הסבר קצר ולא ממצה בנושא "כשל תמורה" עם הפניה לאתר חיצוני של עמותת⁴. עם זאת, בנק ישראל לא פרסם מידע מספק ולא פרסם דוגמאות בנושא "כשל תמורה" ו"הכחשת עסקה" והתנאים שלפיהם רשאי הצרכן לבטל חיובים בגין עסקאות בכרטיסי אשראי לפי חוק שירותי תשלום.

● **פערים בהגנות על רכישה בכרטיסי אשראי בישראל - למול הגנות הניתנות בחו"ל - השוואה בין-לאומית - בביקורת הקודמת עלה כי קיים פער בין ההגנות שניתנות על רכישות באמצעות הסכמה**

4 עמותה העוסקת בזכויות אזרחיות וצרכנות בשם "כל זכות".

הבין-לאומית לבין אלו הניתנות במסגרת הסכמה הישראלית. לצרכנים ישראלים שרוכשים מוצרים מספקים בחו"ל באמצעות כרטיסי אשראי שהנפיקו חברות האשראי הפועלות תחת הסכמה הבין-לאומית או שרוכשים באמצעות PayPal (גם אם בכרטיס אשראי שהונפק בישראל) ניתנות בפועל הגנות נוספות על אלו שנהנים מהן צרכנים ישראלים. לדוגמה, במקרה שבו הובטח מקרר בצבע מסוים וסופק מקרר בצבע אחר. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**. מאז הביקורת הקודמת בנק ישראל, משרד המשפטים, הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות קיימו פגישה אחת בלבד בנושא, אך לא הוסיפו הגנות צרכניות המגבירות את יכולת הסולק לבטל את העסקה אם לא ניתן גילוי נאות לצרכן לפני ביצוע העסקה, ועדיין קיים פער בין ההגנות שניתנות על רכישות באמצעות הסכמה הבין-לאומית לבין הסכמה הישראלית.

קריאה להחזרה ("ריקול") של מוצרים - בביקורת הקודמת עלה כי בישראל אין נוהל קריאה להחזרה של מוצרים שמסדיר את הכללים ואת אבני הדרך לאיסוף מוצרים אלה וטיפול בהם כפי שהדבר נעשה בתקן 10393 הבין-לאומי; אין אחידות בהנחיות לקריאה להחזרה של המוצרים השונים; אין אסדרה (רגולציה) המחייבת מתן סעד בעת קריאה להחזרה; העוסק אינו מחויב לתת פיצוי לצרכן; ואף אופן איסוף המוצרים מהצרכנים אינו מוסדר. עוד נמצא כי הממונה על התקינה מפעיל את סמכותו שבחוק כדי לגלות מוצרים מסוכנים שיש עליהם תקן רשמי, אולם לגבי מוצרים בשוק שתקן רשמי אינו חל עליהם אין לממונה סמכות לחייב את הספק לבצע קריאה להחזרה, והוא אף אינו מפרסם אותם באתר המשרד הכלכלה. הספק אינו מחויב בדיווח לממונה על התקינה לגבי מוצרים אלה, ואין מי שיוודא כי שיווקם נפסק ושהם נאספו והושמדו או הוחזרו ליצרן. נוסף על כך, נמצא שבאתר של משרד הכלכלה יש פרסומים חסרים של קריאה להחזרה בשפה הערבית. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. נמצא כי משרד הכלכלה לא קידם אסדרה כוללת בעניין קריאה להחזרה של מוצרים שלא חל עליהם תקן רשמי. עוד נמצא כי יש פרסומים חסרים של קריאה להחזרה בשפה הערבית (48 בשפה הערבית לעומת 106 בשפה העברית).



חובת הצגת מחיר - בביקורת הקודמת נמצא שבשנים 2018 - 2020 הרשות להגנת הצרכן הטילה 25 עיצומים בממוצע בכל שנה על הפרת החוק בנושא של סימון מחירים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה רבה**. בשנים 2021 - 2024 הרשות להגנת הצרכן הטילה 31 עיצומים בממוצע בכל שנה על הפרת החוק בנושא של סימון מחירים, גידול של 24% לעומת השנים 2018 - 2020. כמו כן, בשנת 2025 הטילה הרשות להגנת הצרכן 54 עיצומים על הפרת החוק בנושא סימון המחירים, גידול של 120% לעומת השנים 2018 - 2020. כן ננקטו פעולות להגברת האכיפה באמצעות הסמכה של מפקחי משרד הכלכלה.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי הרשות להגנת הצרכן, בשיתוף משרד המשפטים, ישלימו את הסדרת הסמכויות הנדרשות לרשות לקבלת נתוני תקשורת לצורכי אכיפה בהיבט הפלילי, ואם יש צורך, גם סמכויות נוספות, לרבות סמכות חיפוש במחשב בעבירות בדרגת חומרה פחותה. כן מומלץ שהרשות להגנת הצרכן, בשיתוף משרד המשפטים, ישלימו את תיקוני החקיקה שבכוונתם לקדם ויבחנו דרכים להגדיל את השימוש בכלי אכיפה מינהליים, דוגמת הטלת עיצומים במסלול מהיר בעבירות שחומרן אינה חורגת מרף שייקבע, כדי להגביר את האפקטיביות של משאביה המוגבלים ואת היקף האכיפה.



מומלץ כי הרשות להגנת הצרכן, בהתייעצות עם שר הכלכלה, תגבש מתווה סדור לטיפול בפניות הציבור באופן שיסייע לה להתמודד עם כמות התלונות שגדלה עד מאוד ותשלים את שיתוף הפעולה עם המועצה הישראלית לצרכנות בעניין זה, כדי שתלונות רלוונטיות יטופלו לרבות תלונות אישיות ונושאים הקשורים



להחזרת כספים לצרכנים. במסגרת שיתוף הפעולה או הליך האיחוד בין הרשות להגנת הצרכן למועצה לצרכנות, יש לוודא שלרשות יהיו כלים לסייע בהשבת כספים לצרכנים שנפגעו במסגרת הכלים שהיו לה לאחר הליך האיחוד.

על שר הכלכלה לפעול לאסדרת פעילותה של הוועדה המייעצת וסמכויותיה בהתאם לחוק הגנת הצרכן. כמו כן, על הרשות להגנת הצרכן לשתף פעולה עם הוועדה המייעצת שתקום ולספק לה את כל החומרים הדרושים לה כדי שתוכל למלא את תפקידה בסוגיות הנוגעות להגנת הצרכן.



עד ליישום החלטת הממשלה על איחוד בין הרשות להגנת הצרכן למועצה לצרכנות ולהשלמת שינויי חקיקה מתאימים, על המועצה לצרכנות, בסיוע משרד הכלכלה, לאייש לכל הפחות את המשרות הקריטיות להמשך עבודתה כל עוד היא פועלת בהתאם לחוק המועצה הקיים. כמו כן, על שר הכלכלה ועל השר לשיתוף פעולה אזורי, בשיתוף רשות החברות הממשלתיות, לפעול לקיום קוורום בדירקטוריון המועצה, כך שהיא תוכל לפעול למען ציבור הצרכנים בישראל.



מומלץ כי בנק ישראל ומשרד המשפטים בשיתוף הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות, יבחנו מפעם לפעם את מועילות ההגנות החלות על הצרכן בישראל בהשוואה למצב באיחוד האירופי, באנגליה ובארצות הברית בנוגע לגילוי הניתן ללקוח בעת ביצוע העסקה. אימוץ הגנות דומות לאלה שבארצות הברית, בשינויים מתחייבים, הדבר יסייע למניעת פגיעה בצרכנים ויעודד הקפדה על שירות הוגן מצד בתי העסק. בכלל זה, מוצע לאפשר לצרכן הישראלי לבחור לקבל הגנה מוגברת מהמנפיקים גם אם תמורת תוספת תשלום.



מאחר שבכל הסניפים של קמעונאי המזון שבדק צוות הביקורת נמצאו הפרות של חוק חובת סימון מחירים, מומלץ לרשות להגנת הצרכן להגביר את פעולותיה בתחום האכיפה של סימון המחירים, כפי שעשתה בשנת 2025. עוד מומלץ לרשות להגנת הצרכן לבחון אם ההרתעה בתחום זה מספיקה לצמצום הפרות. מוצע לרשות להגנת הצרכן לשקול לקבוע מנגנון שיאפשר לציבור הצרכנים לשלוח תצלומים של הפרות בנושא סימון מחירים ולתייג את המידע כמידע מודיעיני על הפרה. אם יצטברו תלונות רבות נגד סניף קמעונאי כלשהו - מומלץ לבצע כלפיו פעולות אכיפה ממוקדות, ובכך תוגבר ההרתעה. כן מומלץ לרשות להגנת הצרכן לקדם עם משרד הכלכלה ומשרד המשפטים תיקוני חקיקה שייתנו בידם אפשרות להטלת עיצומים בהליך מהיר או למתן קנסות עם גילוי הפרה במקום העבירה, ולא רק באמצעות הטלת עיצומים כספיים בהליך הרגיל שדורשים מהרשות משאבים רבים ומוטלים על הקמעונאים זמן רב לאחר ביצוע העבירה, והכול כדי להגביר את ההרתעה.



התקציב המקורי והתקציב המאושר של הרשות להגנת הצרכן (התרשים הימני) ושל המועצה הישראלית לצרכנות (התרשים השמאלי), באלפי ש"ח, 2025 - 2022



על פי נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

החקיקה בתחום הצרכנות בישראל כוללת חוקים רבים, המרכזי שבהם חוק הגנת הצרכן. ואולם ציבור הצרכנים מצוי במקרים רבים בעמדת נחיתות לעומת בעלי העסקים, בין היתר בשל אי-הכרת החוקים המגנינים על זכויותיו והקושי לקבל סיוע מגופים האחראים ליישום חוקים אלה. שר הכלכלה ומשרדו, הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן והמועצה הישראלית לצרכנות מופקדים על מתן סיוע לצרכנים בנושאי הצרכנות השונים ועל ההגנה על זכויותיהם.

בביקורת המעקב נמצא כי אף שעברו כשלוש שנים מהביקורת הקודמת, מרב הליקויים שצוינו בה לא תוקנו כלל או תוקנו במידה מועטה בלבד. קיימים פערים בתקציב, בכוח האדם, בשדרת הניהול ובכלי האכיפה של גופי הצרכנות, המותירים את ציבור הצרכנים ללא הגנה מספקת.

הרשות להגנת הצרכן אינה מבצעת אכיפה מספקת בתחומים רבים, מספר החקירות הפליליות המתנהלות ברשות ממשיך להיות נמוך, היקף תיקי האכיפה פחת, שיעור הגבייה ממשיך להיות נמוך, הטיפול בפניות הציבור ברשות לוקה בחסר, והיא אינה מטפלת בתלונות פרטניות של ציבור הצרכנים. זאת ועוד, תקציבה של הרשות צומצם במיליוני ש"ח (כ-12%).

גם תקציבה של המועצה הישראלית לצרכנות קוצץ (בכ-25%), ואין היא ממלאת את תפקידיה, בין השאר עקב היעדר מתמשך של קוורום בדירקטוריון ואי-איוש של השדרה הניהולית שלה, שגורמים בין היתר לאי-הגשת תביעות ייצוגיות, להתארכות זמן הטיפול הממוצע בתלונה לשלושה חודשים ויותר ולפגיעה במעמדה המקצועי של המועצה בקרב הציבור.

התקציבים להגנה על הצרכנים קוצצו באופן נרחב, וסך התקציב שהקצתה ממשלת ישראל להגנה על הצרכנים בשנת 2025 היה כ-41 מיליון ש"ח בלבד.

ב-31.5.26 (לאחר סיום הביקורת) התקבלה החלטת ממשלה בעניין שיפור מערך ההגנה על הצרכן על ידי פירוק המועצה הישראלית לצרכנות (חל"צ) והוספת סמכויות לרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן. ההחלטה הטילה בין השאר, על שר הכלכלה "...לערוך תיקוני החקיקה הנדרשים לשם יישום ההחלטה זו וביניהם לבטל את חוק המועצה הישראלית לצרכנות... כמו כן, בתוך 45 ימים השר יבחן, בשיתוף כלל הגורמים הנוגעים לעניין, לתקן את חוק הגנת הצרכן באופן שיעניק לרשות להגנת הצרכן והסחר ההוגן סמכויות וכלים לקידום ההגנה על הצרכנים, שיאפשרו לה מתן סיוע משפטי לצרכנים, לרבות יזום הליכים בערכאות משפטיות, כנגד עוסקים שהרשות מפקחת עליהם". התיקון לחוק הגנת הצרכן

יקבע בין השאר, הוראות מעבר להבטחת אופן טיפול בתובענות ייצוגיות⁵. עוד צוין בהחלטה כי יש לבצע פעולות שונות להשלמת תיקוני חקיקה להעברת הסמכויות לרשות להגנת הצרכן ופירוקה של המועצה לצרכנות.

על שר הכלכלה, השר לשיתוף פעולה אזורי ורשות החברות הממשלתיות, לפעול לאיוש הדירקטוריון של המועצה לצרכנות ולפעול, בשיתוף משרד האוצר, למימוש הוראות החוקים הקיימים. על שר הכלכלה להבטיח כי לגופים האמונים על ההגנה על הצרכנים יהיו המשאבים הנחוצים שיבטיחו את פעילותם ואת כשירותם לטפל ביעילות בעוולות הצרכניות ולספק את המענה המיטבי בעניין קיומו של סחר הוגן והגנה על הצרכן. אי-תיקון הליקויים כפי שעלה בביקורת מחייבים את כלל הגורמים המזכרים בדוח ביקורת זה, כל אחד בתחומו, לבחון את הליקויים ולנתח את הסיבות לקיומם של ליקויים אלה ולא-תיקונם. בהתאם לממצאי הבחינה ראוי כי יגובשו תוכניות עבודה שיכללו בין היתר אסדרה של תחומי הסמכות והאחריות של הגופים האמונים על הטיפול בצרכנים ושיפור ההגנה על זכויותיהם. תוכניות אלה ראוי שיהיו מגובות בתקציב מתאים שיאפשר את מימושו בפועל.

⁵ ההחלטה הטילה על שרים רלוונטיים לערוך תוך 60 ימים, תיקוני חקיקה שבתחום אחריותם מצויה חקיקת משנה שיש בה התייחסות למועצה.

מידת תיקון עיקרי הליקויים שצוינו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				בביקורת הקודמת עלה כי הרשות להגנת הצרכן ממעטת להשתמש בכלי האכיפה הפליליים ואף מספר תיקי האכיפה הפליליים שנפתחו בשנים 2020 - 2021 עמד על שלושה, בין היתר, כי חסרות לה סמכויות לשם כך.	הרשות להגנת הצרכן	כלי אכיפה פליליים
				בביקורת הקודמת עלה כי היקף פעולות האכיפה שביצעה הרשות פחת בשנים 2018 - 2021 בכ-50% לכדי 514 תיקי אכיפה, ומספר הביקורים שערכה הרשות בבתי העסק עמד על 2,664, כ-0.5% מבתי העסק בישראל.	הרשות להגנת הצרכן	כלי אכיפה מינהליים
				בביקורת הקודמת עלה שההיקף הכולל של העיצומים שהוטלו על העוסקים שהינו בר גבייה לשנים שנבחנו (2018 - 2021) היה כ-119 מיליון ש"ח לאחר הפחתה, ושיעור הגבייה מהם הוא 31% בלבד (37 מיליון ש"ח).	הרשות להגנת הצרכן	פעולות האכיפה של הרשות להגנת הצרכן
				בביקורת הקודמת עלה כי הרשות להגנת הצרכן התמקדה רק בשבעה מ-146 הענפים שבפיקוחה (5%).	הרשות להגנת הצרכן	השפעת האכיפה של הרשות להגנת הצרכן
				בביקורת הקודמת עלה כי הרשות להגנת הצרכן אינה מטפלת בתלונות אישיות של צרכנים שנפגעו ואינה מסייעת להם בהשבת כספיהם.	הרשות להגנת הצרכן	הטיפול בתלונות הצרכן
				בביקורת הקודמת עלה כי נתב השיחות של הרשות להגנת הצרכן פועל בשפה העברית בלבד.	הרשות להגנת הצרכן	נגישות הגשת תלונות
				בביקורת הקודמת עלה כי בשנת 2020 הפסיקה הוועדה המייעצת את פעילותה, ונכון למועד סיום הביקורת הקודמת לא מונה יו"ר ולא מונו חברים חדשים לוועדה.	הרשות להגנת הצרכן	הוועדה המייעצת
				בביקורת הקודמת עלה כי למועצה לצרכנות אין תקציב מוסדר משנת 2016, התקציב המקורי שלה הצטמצם בשנים 2015 עד 2022 בכ-25%, ובשנת 2022 הוא היה 7.4 מיליון ש"ח. זאת ועוד, כ-80% מתקציב המועצה מופנים לתשלום משכורות לעובדיה.	המועצה הישראלית לצרכנות	תקציב המועצה

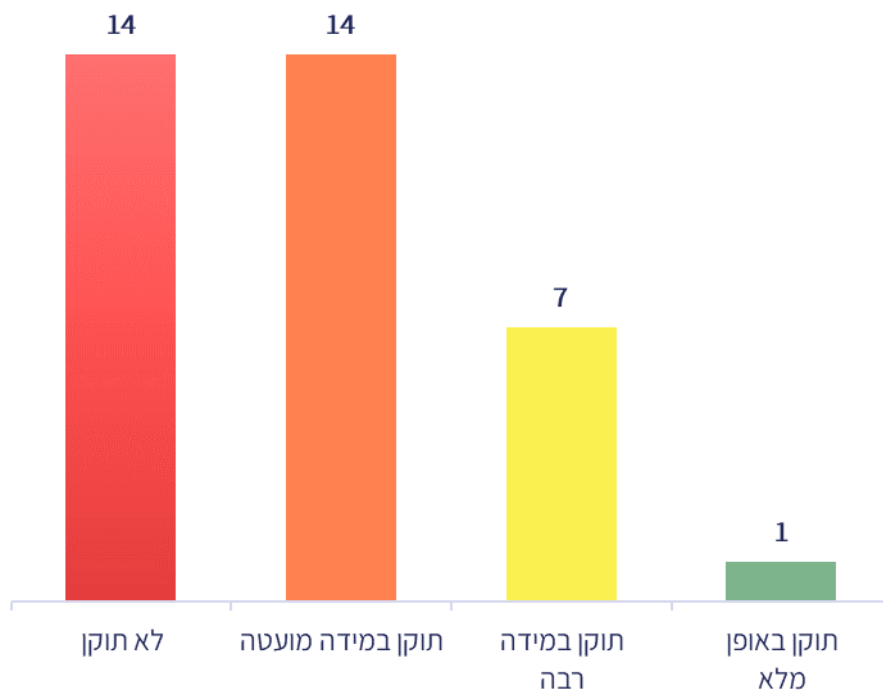
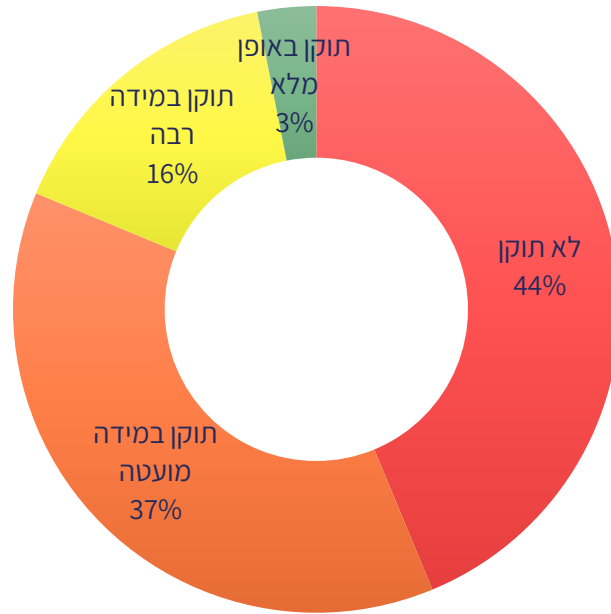
			←	בביקורת הקודמת עלה כי בכשליש מהתקופה 2015 עד 2021 לא היה מניין חוקי לדירקטוריון (קוורום).	המועצה הישראלית לצרכנות	הרכב הדירקטוריון
			←	בביקורת הקודמת עלה כי משנת 2016 אין למועצה לצרכנות תוכניות עבודה רב-שנתיות. עוד נמצא בביקורת הקודמת כי דירקטוריון המועצה אינו מדווח לשרי הכלכלה והאוצר על תוכניותיה לשנים הבאות.	המועצה הישראלית לצרכנות	קביעת מדיניות, בקרה ותוכניות עבודה
			←	בשנים 2019 - 2021 הגישה המועצה 15 בקשות לתובענות ייצוגיות, ומשרד מבקר המדינה ציין את המועצה לחיוב על כך והמליץ כי המועצה תבחן את הצורך להרחבת היקף התביעות הייצוגיות המוגשות מטעמה ותפעל בהתאם לממצאי הבחינה.	המועצה הישראלית לצרכנות	תובענות ייצוגיות
			←	בביקורת הקודמת עלה כי נכון למועד סיום הביקורת של הדוח הקודם (מרץ 2022) לא אוישו במועצה כמה משרות מפתח - סמנכ"ל, כלכלן וחמישה בעלי תפקידים במחלקה לטיפול בפניות הציבור.	המועצה הישראלית לצרכנות	מינויים במועצה לצרכנות
			←	בביקורת הקודמת עלה כי רמת שביעות הרצון בקרב 6,000 מהפונים למועצה בשנת 2021 הייתה 2.9 מתוך 5, דבר שעלול ללמד על מידת שביעות רצון נמוכה.	המועצה הישראלית לצרכנות	שביעות רצון של הציבור מטיפול המועצה בפניותיו
			←	בביקורת הקודמת עלה כי זמן הטיפול בתלונות הוא 80 ימים בממוצע.	המועצה הישראלית לצרכנות	משך הזמן לטיפול בפניות הציבור
			←	בביקורת הקודמת עלה כי המועצה פעלה לסגור תלונות שהתחילה את הטיפול בהן, אולם מסיבות שונות לא הצליחה לקבל מענה על פניותיה מהגורמים המעורבים בתלונה במשך יותר מחודש ימים.	המועצה הישראלית לצרכנות	סגירת תלונות ללא טיפול
			←	בביקורת הקודמת עלה כי מערכת ה-CRM של המועצה אינה נותנת מענה מספק לצרכים של המועצה.	המועצה הישראלית לצרכנות	מערכת ממוחשבת לקליטת פניות הציבור ולטיפול בהן
			←	בביקורת הקודמת נמצאו ליקויים בתפקוד המוקד הטלפוני של המועצה לצרכנות.	המועצה הישראלית לצרכנות	מענה טלפוני
			←	בביקורת הקודמת עלה כי אין נוהל מוסכם לעבודה משותפת של הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות, וכי שיתוף הפעולה ביניהן אינו מתנהל על פי הנחיות מוגדרות.	הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות	שיתוף הפעולה בין הרשות למועצה

				בביקורת הקודמת עלה שגופי האכיפה אינם מתאמים ביניהם את הביקורות בבתי העסק, דבר הגורם לבזבוז משאבים ולנטל על העוסקים.	משרד הכלכלה, הרשות להגנת הצרכן ומשרד האנרגיה	כפילויות בביקורות גופי הפיקוח בשווקים
				בביקורת הקודמת עלה שאין אתר תלונות אחוד ואין שיתוף של התלונות בין הרשות להגנת הצרכן ובין המועצה הישראלית לצרכנות.	משרד הכלכלה, הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות	מאגרי מידע כפולים והיעדר סנכרון מידע
				בביקורת הקודמת עלה כי בנק ישראל לא פרסם מידע ודוגמאות על פעילותה של יחידת פניות הציבור בפיקוח על הבנקים שבבנק ישראל בנושא "כשל תמורה" ו"הכחשת עסקה" והתנאים שלפיהם רשאי הצרכן לבטל חיובים בגין עסקאות לפי חוק שירותי תשלום.	בנק ישראל	ביטול עסקה אצל מנפיק כרטיס האשראי
				בביקורת הקודמת עלה כי קיים פער בין ההגנות שניתנות על רכישות באמצעות הסכמה הבין-לאומית לבין אלו הניתנות במסגרת הסכמה הישראלית. לצרכנים ישראלים שרוכשים מוצרים מספקים בחו"ל באמצעות כרטיסי אשראי שהנפיקו חברות האשראי הפועלות תחת הסכמה הבין-לאומית, או שרוכשים באמצעות PayPal (גם אם בכרטיס אשראי שהונפק ופועל תחת הסכמה בישראל) - ניתנות בפועל הגנות נוספות על אלו שנהנים מהן צרכנים ישראלים. לדוגמה, במקרה שבו הובטח מקרר בצבע מסוים וסופק מקרר בצבע אחר.	בנק ישראל, משרד המשפטים, הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות	פערים בהגנות על רכישה בכרטיסי אשראי בישראל - למול הגנות הניתנות בחו"ל - השוואה בין-לאומית
				בביקורת הקודמת עלה כי נציגי הגופים הצרכניים, לרבות הרשות להגנת הצרכן והמועצה לצרכנות, לא הוזמנו לדיוני המועצה הלאומית לתשלומים או לוועדת כרטיסי חיוב הפועלות בבנק ישראל, אשר עסקו בגיבוש ה"סכמה", כללי ביצוע העסקאות וכללי ההתחשבות וחלוקת האחריות לנזק, ועמדתם לא נשמעה.	בנק ישראל	שיתוף גופי צרכנות בהסדרי ביצוע עסקאות
				בביקורת הקודמת עלה שבניגוד לחוק הגנת הצרכן בנושא ביטול רכישת טובין או שירותים יש עסקים שנותנים זיכוי לצרכן באמצעות שובר שנמחק עם הזמן (בנייר כימי).	הרשות להגנת הצרכן	שוברי זיכוי

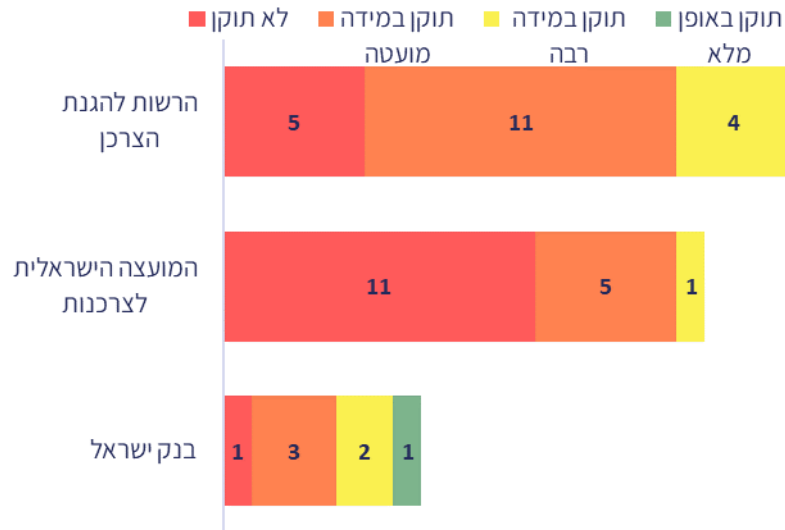
				<p>בביקורת הקודמת עלה כי בנק ישראל לא טיפל בתלונות שקיבל מן המועצה לצרכנות ובהן מידע על הטעיה של צרכנים באמצעות כרטיסי אשראי, לרבות בדוגמאות הפרטניות להונאות קשישים. כמו כן, בנק ישראל לא בדק בכל הנוגע לתלונות אלו את פעולותיהן של חברות כרטיסי האשראי בקשר לעצירת סליקה של עוסקים שהטעו צרכנים או ביצעו הונאות באמצעות כרטיסי אשראי, לרבות הונאות קשישים, והפיקוח על הבנקים לא מיסד ממשקים עיתיים עם המועצה לצרכנות והרשות להגנת הצרכן לשם סיועו בבירור תלונות אלו ובטיפול בהן.</p>	<p>בנק ישראל, המועצה הישראלית לצרכנות והרשות להגנת הצרכן</p>	<p>תלונות על חברות מעוולות וטיפול בנק ישראל בתלונות בנושא צרכנות</p>
				<p>בביקורת הקודמת עלה שכדי לאפשר הגנה טובה יותר על הצרכנים, נדרשים תיקוני חקיקה שייתנו כלים רבים יותר בידי חברות כרטיסי האשראי לסרב להתקשר עם חברות בנסיבות מסוימות במסגרת ניהול הסיכונים שהן מבצעות, או לחלופין להפסיק את הסליקה של חברות שלדעת חברות כרטיסי האשראי מבצעות הונאה.</p>	<p>משרד המשפטים, בנק ישראל והרשות להגנת הצרכן</p>	<p>עצירת שירותי סליקה</p>
				<p>בביקורת הקודמת עלה שבנק ישראל לא ביקש דיווחים ולא ביצע ביקורות בחברות הסליקה לבחינת המשטר התאגידי שהנהיגו לעצירת סליקה לעסקים הפועלים תוך הונאה ועמידתן במשטר זה, ולא בחן את טיפול המנפיקים בבקשות צרכנים לביטול עסקאות, לרבות מדיניותם, מערכותיהם, נוהליהם וטיפולם בסיכון האשראי הנובע מכך. עוד נמצא כי בנק ישראל לא העמיד דרישות פיקוח פרטניות לסולקים בתחומים האמורים.</p>	<p>בנק ישראל</p>	<p>פיקוח של בנק ישראל על חברות הסליקה</p>
				<p>בביקורת הקודמת עלה כי נדרשים צעדים נוספים מצד הרשות להגנת הצרכן, בנק ישראל ומשרד המשפטים להגנה על צרכנים מפני הונאות בכרטיסי אשראי, וכן השלמת תיקוני החקיקה הנדרשים בהתאם להחלטת ממשלה 450 מאוקטובר 2020.</p>	<p>משרד המשפטים, בנק ישראל והרשות להגנת הצרכן</p>	<p>צעדים לצמצום הונאות באמצעות כרטיסי אשראי</p>
				<p>בביקורת הקודמת עלה כי אין גילוי נאות לגבי דמי ביטול עסקה בכל הנוגע לעלויות סליקת העסקה, והומלץ לרשות להגנת הצרכן לוודא כי כל העסקים מציגים לצרכן מידע על מדיניות החיוב בעלויות דמי הסליקה לפני ביצוע העסקה.</p>	<p>הרשות להגנת הצרכן</p>	<p>דמי ביטול עסקה בכרטיס אשראי</p>

				בביקורת הקודמת עלה שהצרכנים אינם מודעים לזכויותיהם בנושא של התנתקות משירות והומלץ לרשות להגנת הצרכן להגביר את ההרתעה בתחום באמצעות פעולות אכיפה.	הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות	התנתקות משירות
				בביקורת הקודמת עלה שהצרכנים אינם מודעים לזכויותיהם בנושא איחור במתן שירות והומלץ לרשות להגנת הצרכן להגביר את ההרתעה בתחום באמצעות פעולות אכיפה.	הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות	"חוק הטכנאים" (איחור במתן שירות)
				בביקורת הקודמת עלה שהצרכנים אינם מודעים לזכויותיהם בנושא של זמן ההמתנה למענה אנושי במוקדים טלפוניים והומלץ לרשות להגנת הצרכן להגביר את ההרתעה בתחום באמצעות פעולות אכיפה.	הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות	זמן ההמתנה למענה אנושי במוקדים טלפוניים
				בביקורת הקודמת עלה כי בישראל אין נוהל קריאה להחזרה של מוצרים שמסדיר את הכללים ואת אבני הדרך לאיסוף מוצרים אלה וטיפול בהם כפי שהדבר נעשה בתקן 10393 הבין-לאומי; אין אחידות בהנחיות לקריאה להחזרה של המוצרים השונים; אין רגולציה המחייבת מתן סעד בעת קריאה להחזרה, העוסק אינו מחויב לתת פיצוי לצרכן, ואף אופן איסוף המוצרים מהצרכנים אינו מוסדר. עוד נמצא שבאתר של משרד הכלכלה יש פרסומים חסרים של קריאה להחזרה בשפה הערבית.	משרד הכלכלה	קריאה להחזרה (ריקול) של מוצרים
				בביקורת הקודמת עלה שבשנים 2018 - 2020 הטילה הרשות להגנת הצרכן 25 עיצומים בממוצע בכל שנה על הפרת החוק בנושא של סימון מחירים.	הרשות להגנת הצרכן	חובת הצגת מחיר

כלל הליקויים שעלו בדוח הקודם, לפי מידת תיקונם



הליקויים שעלו בדוח הקודם, בחלוקה לגופים המבוקרים המרכזיים



שם הגוף המבוקר	האם השיב על ליקויים? דוח תיקון	האם נעשו פעולות לתיקון ליקויים בעקבות דוח הביקורת הקודם?	האם התקיימו דיונים בגוף התיקון הליקויים?	האם הוקם צוות לתיקון הליקויים?
המועצה הישראלית לצרכנות	✓	✓	✓	✓
הרשות להגנת הצרכן	✓	✓	✓	✓
בנק ישראל	✓	✓	✓	✓
המשרד לשוויון חברתי	✗	✗	✗	✗
משרד האנרגיה	✗	✗	✗	✗
משרד המשפטים	✗	✗	✗	✗
רשות החברות הממשלתיות	✓	✗	✓	✓
משרד האוצר	✗	✗	✗	✗
משרד הכלכלה	✓	✗	✓	✓



דוח מבקר המדינה

זיהום אוויר מכלי רכב וכניסת כלי רכב חשמליים - ביקורת מעקב

▪ תמוז התשפ"ו ▪ יוני 2026 ▪



זיהום אוויר מכלי רכב וכניסת כלי רכב חשמליים - ביקורת מעקב

תקציר

רקע

השימוש בתחבורה בכבישים מלווה בהשפעות חיצוניות רבות ובהן רעש, גודש בכבישים, תאונות דרכים, נזקי זיהום אוויר ופליטות גזי חממה¹. זיהום האוויר ופליטות גזי החממה מתחבורה נגרמים הן ישירות מכלי הרכב בזמן הנסיעה והן באופן עקיף, מכיוון שגם במהלך זיקוק הדלקים והובלתם נפליטים לאטמוספירה חומרים מזהמים.

העלות החיצונית של זיהום האוויר משקפת במונחים כספיים את עלות ההשפעות החיצוניות של זיהום האוויר ופליטות גזי החממה שאינן משולמות ישירות על ידי המזהם, אלא מוטלות על הציבור הרחב. השפעות אלה כוללות נזקים לבריאות האדם, נזקים סביבתיים, נזקים לתשתיות ונזקים חקלאיים. על פי מרשם הפליטות לסביבה של המשרד להגנת הסביבה (המשרד להג"ס), בשנת 2024 העלות החיצונית של פליטות מזהמים לאוויר בישראל הייתה כ-36.9 מיליארד ש"ח; כ-10.9 מיליארד ש"ח ממנה מיוחסים לפליטות שמקורן בתחבורה.

נתוני מפתח

<p>כ-9.5</p> <p>גיל המשאיות הממוצע בשנת 2024 לעומת 5.1 שנים בשנת 2000</p>	<p>כ-93%</p> <p>ירידה בכמות פליטת החלקיקים הממוצעת השנתית מכלי רכב כבדים בשנת 2024 לעומת שנת 2014</p>	<p>כ-44%</p> <p>החלק מסך העלות החיצונית המיוחס לזיהום האוויר ממשאיות כבדות ורכבי משא (על פי נתוני שנת 2018) - כ-3.2 מיליארד ש"ח</p>	<p>10.9 מיליארד ש"ח</p> <p>העלות החיצונית של זיהום האוויר מתחבורה, לפי נתוני המשרד להגנת הסביבה, נכון לשנת 2024 (העלות לנזקים לבריאות האדם, לסביבה, לתשתיות ולחקלאות)</p>
<p>1,000,000</p> <p>מספר מונים חכמים שהותקנו בישראל עד סוף אוגוסט 2024, עלייה של כ-350% לעומת 283,000 בסוף שנת 2022</p>	<p>כ-4.9% בלבד</p> <p>שיעור כלי הרכב החשמליים אשר ניתן להטעין במרחב הציבורי, בו זמנית, נכון לאפריל 2025</p>	<p>כ-224,700</p> <p>המספר המשוער של כלי הרכב החשמליים שנעו בכבישי ישראל בסוף 2025. עלייה של כמעט 1,400% לעומת 16,251 רכבים חשמליים בשנת 2021</p>	<p>0</p> <p>מספר אזורי אוויר נקי שהוקמו מאז תום הביקורת הקודמת (אפריל 2023) ועד מועד סיום הביקורת המעקב (ינואר 2026). יש בישראל רק 2 אזורים שהוכרו כאזור אוויר נקי</p>

¹ "גזי חממה" - שם כולל לחומרים במצב צבירה של גז שנמצאים באטמוספירה ויכולים לבלוע או לפלוט קרינה אינפרא-אדומה, שידועה גם כקרינה תרמית.

פעולות הביקורת



משרד מבקר המדינה ערך בחודשים יוני 2025 עד ינואר 2026 ביקורת מעקב בעניין תיקון הליקויים שהועלו בדוח הקודם שפורסם בינואר 2024² (ביקורת המעקב). הבדיקה נעשתה בגופים אלה: משרד התחבורה, משרד האנרגיה והתשתיות (משרד האנרגיה), המשרד להגנת הסביבה. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים- מינהל התכנון.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



דיווח על תיקון ליקויים שהועלו בביקורת הקודמת - בביקורת המעקב עלה כי בקשות לדיווח על תיקון הליקויים שעלו בדוח הקודם נשלחו ל-23 גופים מבוקרים, מהם 18 (כ-78%) דיווחו למשרד מבקר המדינה על תיקון הליקויים כנדרש לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]; וגוף מבוקר אחד דיווח למשרד מבקר המדינה על תיקון הליקויים באיחור של כשנה וחצי. עם זאת, עלה כי 4 מתוך 23 הגופים המבוקרים האמורים (כ-17%) לא דיווחו על תיקון הליקויים בהתאם לחוק. **לא התקבל דיווח מהגופים האלה: רשות מקרקעי ישראל, המועצה האזורית עמק המעינות, עיריית קריית ביאליק ועיריית בית שאן.**



השפעת גיל כלי הרכב הכבדים על זיהום האוויר - בביקורת הקודמת עלה כי גילן הממוצע של משאיות, המייצרות חלק ניכר מזיהום האוויר, הולך ועולה לאורך השנים (מ-5.1 שנים ב-2000 ל-9.4 שנים ב-2021). זאת לעומת מגמת היציבות בגילם הממוצע של כלי הרכב הפרטיים והירידה העקבית בגיל הממוצע של האוטובוסים. עוד נמצא בביקורת הקודמת כי שיעור המשאיות הוא 7.2% מסך הרכבים, וחלקן בסך הנסועה הוא 12.4%, אך חלקן בעלות זיהום האוויר מתחבורה כבישית הוא 44%. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. אומנם התמתנה מגמת העלייה בגיל הממוצע של המשאיות, אך הוא המשיך לעלות בקצב איטי ועלה מ-9.4 שנים בשנת 2021 ל-9.5 שנים בשנת 2024.



כמו כן, חלה עלייה נוספת בגיל הממוצע של רכבים פרטיים מ-7 שנים בשנת 2021 ל-7.6 שנים בשנת 2024, וכן בין השנים 2021 ו-2024 חלה עלייה מסוימת בגיל הממוצע של המוניות, מ-2.6 ל-2.8. הגיל הממוצע של האוטובוסים ירד במעט מ-5.2 שנים בשנת 2021 ל-5 שנים בשנת 2024, אך גילם הממוצע של האוטובוסים הזעירים עלה במעט: מ-6.7 שנים בשנת 2021 ל-6.8 שנים בשנת 2024.

עוד עלה בביקורת המעקב כי שיעורם של רכבי המשא והמשאיות הכבדות לשנת 2024 הוא רק כ-7.2% ממצבת כלי הרכב, והם תורמים לסך הנסועה השנתית כ-12.4%, אך השפעתם על סך העלות החיצונית מזיהום האוויר מתחבורה כבישית נאמדת בכ-3.2 מיליארד ש"ח על פי נתוני 2018 (כ-44% מזיהום האוויר מהתחבורה הכבישית)³. יוצא מכאן כי העלות החיצונית מזיהום האוויר ממשאית (רכב משא ומשאית כבדה) היא הגבוהה ביותר מבין כלי התחבורה בכבישים.

הסדרת אזורי אוויר נקי בישראל וסימון כלי רכב מזהמים



● **הכרזה על אזורי אוויר נקי** - בביקורת הקודמת עלה כי עד מועד סיומה (אפריל 2023) הוכרזו רק שני אזורים בישראל כ"אזור אוויר נקי" (או "אזור מופחת פליטות"): (א) חיפה (החל מפרברואר 2018) - האזור מגביל כניסת רכבי דיזל מזהמים (אלא אם כן הותקן בהם מסנן חלקיקים להפחתת זיהום האוויר) לכל

מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - ינואר 2024, עמ' 179 - 355.
ממסמך של המשרד להגנ"ס מאוגוסט 2021 עולה כי העלות הכלכלית הכוללת של נקי זיהום האוויר מתחבורה כבישית נאמדת בכ-7.2 מיליארד ש"ח (נכון על פי נתוני שנת 2018), ולכן 44% ממנה מסתכמים בכ-3.2 מיליארד ש"ח.

2

3

שטחי המגורים בחיפה. ממועד זה נאסרו כניסה וחניה של כלי רכב מזהמים כבדים (שמסקלם הכולל 3.5 טונות ויותר), והחל מינואר 2019 נאסרה הכניסה והחניה גם של כלי רכב מזהמים קלים (שמסקלם הכולל נמוך מ-3.5 טונות). (ב) ירושלים (החל מספטמבר 2020) - כל השטח המוניציפלי של ירושלים הוגדר כאזור מופחת פליטות והוצבו בו תמרורים ייחודיים האוסרים על כניסה של רכבים מזהמים.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. עלה כי במועד סיומה (ינואר 2026) עדיין יש רק שני אזורים בארץ שהוכרזו כ"אזור אוויר נקי" (או "אזור מופחת פליטות"). עוד נמצא כי על פי דוח הפעילות השנתית של איגוד ערים אזור מפרץ חיפה - הגנת הסביבה משנת 2020, איגוד הערים פועל להרחבת אזור האוויר הנקי לתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות האלה: קריית ים, קריית מוצקין, קריית אתא, קריית ביאליק ונשר, וכי הצפי לכניסה לתוקף של "אזור אוויר נקי" ברשויות האלו היה בשנת 2021, אך הוא עדיין לא הוכרז בפועל.

כמו כן, עלה בביקורת המעקב כי המשרד להגנ"ס הכין קול קורא אשר מיועד לרשויות המקומיות ונושא הוא צמצום זיהום האוויר מתחבורה ברשויות המקומיות. ממסמכי המשרד להגנ"ס מדצמבר 2025 עולה כי שלב א' כבר פורסם בשנת 2024, ואילו קול קורא שני, שעוסק בין היתר בנושא סיוע בכתיבת תוכנית תחבורתית לצמצום זיהום האוויר וסיוע ביישום התוכנית באמצעות הקמת אזור אוויר נקי (או אזור מופחת פליטות), נמצא עדיין בשלב של טיוטה, ולמועד סיום ביקורת המעקב (ינואר 2026) עדיין לא פורסם.

עוד עלה כי במועד סיום ביקורת המעקב (ינואר 2026) המשרד להגנ"ס פועל להכרזת אזורים נוספים מופחתי פליטה לטובת צמצום זיהום האוויר מהתחבורה ברשויות מקומיות בישראל, אך ההיערכות עדיין לא הושלמה. כמו כן נמצא כי לא חל שינוי בתהליך של הכרזה על אזורים "אוויר נקי" בישראל.

● **סימון כלי רכב מזהמים באמצעות תווית** - בביקורת הקודמת עלה כי במרץ 2023 היו 42,402 כלי רכב המוגדרים "מזהמים" שאינם "כלי רכב כבד ישן". הטיפול ברכבים אלה הסתכם בסימונם במדבקה בעת ביצוע מבחן הרישוי השנתי וכן באיסור כניסתם לשני אזורים נקי היחידים במדינה - חיפה וירושלים. עוד נמצא כי לא הייתה בידי המשרד להגנ"ס ומשרד התחבורה תוכנית סדורה לטיפול עתידי בכלי הרכב הללו, והם רשאים לנוע בכל כבישי ישראל פרט לשני אזורים האוויר הנקי. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה חלקית**. עלה כי במועד סיום ביקורת המעקב (ינואר 2026) המשרד להגנ"ס הכין טיוטת דוח RIA לגיבוש האסדרה אשר מטרתו, בין השאר, היא לעדכן את הגדרת "רכב מזהם" בתקנות אוויר נקי (זיהום אוויר מכלי רכב), התשע"ב-2012 (תקנות אוויר נקי), כדי להביא לצמצום זיהום האוויר ברשויות מקומיות ובמרכזים המטרופוליניים בישראל. כמו כן, בטיטות דוח האסדרה נבחנו חלופות אחדות, והחלופה שנבחרה היא הוספת תקני פליטה יורו 4 ו-5 להגדרה של "רכב מזהם" בתקנות אוויר נקי. עדכון זה גם יאפשר לרשויות המקומיות להגביל את כניסתם של רוב כלי רכב המזהמים לאזורים שמוגדרים כ"אזור אוויר נקי" (או אזור מופחתי פליטות - LEZ); ויצירת הגדרה אחידה וברורה של "רכב מזהם" לצורכי האכיפה.

עוד עלה בביקורת המעקב כי המשרד להגנ"ס מקדם שתי טיוטות של תקנות התעבורה: האחת, טיוטת תקנות התעבורה (תיקון התוספת ה-11 לפקודה), התשפ"ה-2025; והשנייה, טיוטת תקנות התעבורה (הפעלת מצלמות בידי רשות אוכפת לשם תיעוד עבירת תנועה) (תיקון), התשפ"ה-2025. שתי טיוטות אלו נועדו לתת למשרד להגנ"ס ולרשויות המקומיות כלים לאכיפת איסור כניסת רכבים מזהמים לאזורים מופחתי פליטות באמצעות מערכת צילום מיוחדת המבוססת על טכנולוגיית זיהוי לוחית רישוי (LPR - License Plate Recognition), לצד קביעת מנגנוני הגנה במטרה להבטיח שהאכיפה תעשה תוך פגיעה מזערית בפרטיות הציבור.

יצוין כי במועד סיום ביקורת המעקב (ינואר 2026) טרם הושלמו הליכי התקנת תקנות אלו.

הסדרה של עמדות הטעינה של רכבים חשמליים



● **אסדרת ההיבטים החוקיים של חיבור עמדות טעינה בבתים משותפים קיימים** - בביקורת הקודמת עלה כי בהחלטת הממשלה 208 מאוגוסט 2021 הוחלט להטיל על שר המשפטים לתקן עד סוף שנת 2021, בתיאום עם שר האוצר, את חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, כך שניתן יהיה להקים עמדות טעינה

לרכבים חשמליים בבתים משותפים. במועד סיום הביקורת הקודמת (אפריל 2023) לא הוסדר הנושא. בהיעדר הסדרה חוקית הנוגעת להתקנת עמדות טעינה לרכבים חשמליים בבתים משותפים עלולים להיווצר מחלוקות בין דיירים וסכסוכי שכנים. סכסוכים כאלה והקושי בהגעה להסכמות עלולים להיות חסם משמעותי בפני כניסה נרחבת של כלי רכב חשמליים.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. עלה כי התקיימו שלושה דיונים בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת אשר עסקו, בין השאר, בהצעת חוק המקרקעין (תיקון מס' 36) (התקנת עמדת טעינה לרכב חשמלי בבית משותף ודייני מקרקעין), התשפ"ג-2022 (מ/1585): האחד, בפברואר 2025; השני, ביולי 2025; והשלישי, בספטמבר 2025. הדיונים בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת נועדו להכין את הצעת החוק לעיל לקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת. בדיונים עלה כי מטרת הצעת חוק המקרקעין היא להסדיר את עניין התקנת עמדות טעינה לרכב חשמלי בבתים משותפים קיימים, תוך התמודדות עם שאלות קנייניות שהנושא מעלה, כיוון שבאותו המועד, לא הייתה הסדרה בחוק לעניין זה. גם במועד סיום ביקורת המעקב (ינואר 2026) הטיפול בהצעת החוק טרם הסתיים.

היעדר אסדרה בנושא של חיבור עמדות טעינה לרכבים חשמליים בבתים משותפים קיימים עלול ליצור פרצה אשר תגרום להתקנות "פיראטיות" של עמדות הטעינה, וזאת ללא כללים מוסדרים, והדבר עלול לסכן את שלום הציבור, ואף עלול להביא לסכסוכים בין שכנים או בין דיירים לנציגי ועדי בתים משותפים, ובהמשך אף להביא להתדיינות משפטיות.

● **חיקת משנה בנושא תשתית החשמל הנדרשת להתקנת עמדות טעינה לרכב חשמלי בבתים משותפים חדשים** - בביקורת הקודמת עלה כי בהחלטת הממשלה 171 מיולי 2021 נקבע שלשם השגת היעדים הלאומיים בעניין הפחתת פליטות גזי חממה ומעבר לכלכלה דלת פחמן עד שנת 2050, תוגבל כמות פליטת גזי החממה של הרכבים שיירשמו לתנועה בישראל החל משנת 2030, והיא תהיה קטנה ב-95% לפחות מזו שברכבים חדשים שנרשמו לתנועה בשנת 2020. אם יושגו יעדי הממשלה האמורים, בהדרגה יהיו בבניינים משותפים יותר מ-20% רכבים חשמליים, ולכן יידרש תיקון של תקנות תכנון ובניה (התקנת מקומות חניה), התשמ"ג-1983 שהחל ממרץ 2023 מחייבות כי לוח החשמל של בניין מגורים חדש יתמוך בטעינה של 20% מכלל הרכבים בבניין.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**. עלה כי במועד סיומה (ינואר 2026) לא תוקנו התקנות, ועדיין בבניין מגורים חדש בבנייה רוויה די בכך שלוח החשמל צריך לתמוך בטעינה של 20% מכלל מקומות החניה בבניין.

● **הקמת עמדות טעינה ציבוריות ובהן עמדות במרחב הבין-עירוני** - בביקורת הקודמת עלו, בין השאר, הליקויים האלה לגבי נושא של הקמת עמדות ציבוריות ובהן עמדות במרחב הבין-עירוני: (א) בישראל לא נקבעו יעדים כמותיים להקמת עמדות ציבוריות, אך בהחלטת הממשלה 542 מאוקטובר 2021 ניתנו הנחיות איכותניות מסוימות לפריסת עמדות לטעינת כלי רכב חשמליים במרחב הציבורי. (ב) במועד סיום הביקורת הקודמת משרד התחבורה והצוות הבין-משרדי בהובלת מינהל התכנון היו בעיצומה של בחינת ההנחיות של הממשלה בנושא היערכות לפריסת עמדות טעינה ציבוריות לכלי רכב חשמליים אך התוכניות טרם הושלמו עד אותו המועד. (ג) משרדי האנרגיה והתחבורה פעלו לקידום פריסת עמדות ציבוריות בתחנות דלק, אולם הם לא סיכמו יעדים כמותיים לפריסתן, לא קבעו הנחיות לפריסתן הגיאוגרפית ולא קבעו את סוגי העמדות המתאימות לפריסה בכבישים בין-עירוניים. (ד) משרד התחבורה והלמ"ס פעלו לביצוע סקר ארצי של הרגלי נסיעה אך הוא לא הושלם עד מועד סיום הביקורת הקודמת. (ה) טרם הושלם עדכון תוכנית המתאר הארצית - תמ"א 18 (תוספת עמדות טעינה חשמליות בתחנות תדלוק), וטרם הושלמה התאמתו לפריסת עמדות טעינה במרחב הציבורי. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**.

בביקורת המעקב עלה כי:

1. מהמסמך של משרד האנרגיה "תשתית טעינה לרכבים חשמליים במרחב הציבורי הערכת מצב אסטרטגית" מיוני 2023 עלו, בין השאר, התובנות האלה: (א) עמדות הטעינה במרחב הפרטי, בבתי המגורים ובמקומות העבודה אינם מספקים מענה מקיף על צורכי בעלי הרכבים החשמליים.

- (ב) חרדת טווח הנסיעה ברכב חשמלי היא חסם משמעותי עבור כ-60% מהציבור אשר שוקל לרכוש רכב חשמלי. (ג) למרבית הרשויות המקומיות אין תוכנית סדורה לפריסת עמדות טעינה במרחב הציבורי בתחום שיפוטן; ויש מחסור במקומות חניה. (ד) כארבע שנים וחצי לאחר פרסום קולות קוראים להקמתן של עמדות הטעינה ברשויות, שיעור הביצוע הממוצע הוא כ-70.6% בלבד מהעמדות המוצעות.
2. הלמ"ס פרסמה סקר כלי רכב חשמליים במאי 2024. ממצאים ראשוניים של הסקר עולה, בין השאר: (א) 51% מהטוענים בעמדה ציבורית מהירה דיווחו שכאשר הם מגיעים לעמדה כזאת, היא בדרך כלל תקינה אך תפוסה; (ב) כ-97% מבעלי כלי הרכב החשמליים, שמתמשים בעמדות טעינה ציבוריות, חושבים שיש מחסור בעמדות הטעינה הציבוריות, הן מהירות והן איטיות.
3. משרד האנרגיה גיבש את טיוטת תקנות מקורות האנרגיה (עמדות טעינה לרכב חשמלי), התשפ"ה-2025, שמטרתן לרכז מידע תקופתי על עמדות הטעינה החשמליות ברחבי הארץ וליצור ממשק למידע בזמן אמת על אודותיהן, כדי להקל על השימוש ברכבים חשמליים. במועד סיום ביקורת המעקב (ינואר 2026) פורסמה טיוטת התקנות להערות הציבור ומועד מתן ההערות הסתיים בסוף יוני 2025.
4. משרד האנרגיה הכין דוח לגיבוש האסדרה בנושא "תקנות דיווח בנושא תשתיות רכב חשמלי מכוח חוק מקורות האנרגיה". בדוח נכתב כי המטרה הבסיסית של האסדרה בתחום עמדות הטעינה הציבוריות לרכבים חשמליים היא להביא להסרה של כל החסמים המרכזיים אשר מביאים לפעולה בלתי סדירה של השוק.
- במועד סיום ביקורת המעקב (ינואר 2026) עלה כי על פי נתונים של משרד האנרגיה (הנכונים לאפריל 2025), היו בישראל כ-7,907 שקעי טעינה זמינים לכלי רכב חשמליים במרחב הציבורי, שמתוכם כ-6,393 שקעי טעינה איטית והשאר, כ-1,514 בלבד, הם שקעי טעינה מהירה. מכיוון שבסוף שנת 2024 היו בישראל כ-162,708 כלי רכב חשמליים, שקעי הטעינה הקיימים במרחב הציבורי מספיקים לטעינה בו-זמנית של כ-4.9% מכלי הרכב החשמליים. עוד עלה כי מאז שנת 2018, שבה נקבעו יעדים למספר עמדות הטעינה לשנת 2022, לא נקבעו יעדים כמותיים או גיאוגרפיים חדשים להקמת עמדות טעינה ציבוריות. עוד עלה בביקורת המעקב כי במועד סיומה (ינואר 2026) הכנת שינוי 3/4/18 של תמ"א 18 עדיין נמצא בשלבי אישור במוסדות התכנון. לאחר סיום ביקורת המעקב ב-24.4.26 פורסמה התוכנית בעיתונות, לצורך קבלת הערות הוועדות המחוזיות והשגות הציבור.



מיחזור סוללות של כלי רכב חשמליים בתום תקופת השירות - בביקורת הקודמת עלה כי במועד סיומה (אפריל 2023) לא הייתה בישראל אסדרה חוקית של הטיפול בסוללות הרכבים החשמליים בתום תקופת שירותן. עוד עלה בביקורת הקודמת כי בשנים 2021 - 2022 יובאו לישראל כ-40,000 רכבים חשמליים ומאות אוטובוסים עירוניים חשמליים. משקל סוללה של כלי רכב חשמלי בכלל ושל סוללת אוטובוס בפרט עשוי להגיע למאות קילוגרמים ואף ליותר מזה. נוסף על כך, בסוף שנת 2022 היו בישראל קרוב ל-363,000 רכבים היברידיים, שאף הם מצוידים בסוללה גדולה יחסית, שמשקלה עשוי להגיע לעשרות קילוגרמים. משמעות הדבר היא שבחלוף כעשר שנים ממועד הביקורת הקודמת עשרות אלפי סוללות של רכבים חשמליים, מאות אלפי סוללות של רכבים היברידיים ומאות סוללות כבדות של אוטובוסים עירוניים חשמליים יסיימו את תקופת שירותן ברכבים החשמליים וההיברידיים ובאוטובוסים, ומיחזורן יציב אתגר עצום בטיפול ב"סוף מחזור החיים" (End of life management) שלהן.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. עלה כי המפעל הראשון בארץ למיחזור סוללות ליתיום-יון בענף התחבורה הוקם על ידי חברה פרטית בדרום הארץ, והוא התחיל לפעול מיולי 2024. עוד עלה בביקורת המעקב כי נכון למועד סיומה (ינואר 2026) מוקם בדרום הארץ מפעל פרטי נוסף למיחזור סוללות של כלי רכב חשמליים, בהשקעה של כ-50 מיליון ש"ח. המפעל שבהקמה אמור להיות מסוגל למחזר

⁴ שינוי זה עוסק בין השאר בהתאמת תמ"א 18 למגמות הטכנולוגיות החדשות בענף הרכב, ובהן הרכבים המונעים באמצעות חשמל ונדרשים לטעינה חשמלית.

כ-10,000 טונות סוללות של כלי רכב חשמליים. הנחת אבן הפינה למפעל בוצעה ביולי 2025, והוא אמור להתחיל לפעול בשנת 2026.

אומנם הוגשו הצעות החוק הפרטיות שהציעו לחייב מיחזור פסולת רכב חשמלי ורכב היברידי אך, נכון למועד סיום ביקורת המעקב (ינואר 2026), אין בישראל אסדרה חוקית של הטיפול בסוללות של הרכבים החשמליים ורכבים היברידיים בתום תקופת שירותן.



התקנת מסנני חלקיקים ופעולות נוספות לצמצום זיהום האוויר - בביקורת הקודמת עלה כי על פי מידע שהתקבל מהמשרד להגנ"ס, בתקופה שמפברואר 2018 עד פברואר 2023 הותקנו 6,560 מסננים בכלי רכב כבדים והם סובסדו על ידי המשרד בעלות של כ-124 מיליון ש"ח (עלות ממוצעת של 18,900 ש"ח לרכב). כ-80% מההתקנות נעשו ברכבים שיוצרו בשנים 2000 - 2006, ועיקרן (73%) בשנת 2019. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן באופן מלא**.

בביקורת המעקב עלה כי: מספרם של המסננים המותקנים בכלי רכב הלך ופחת במידה רבה, במשך השנים, ואולם יעדי ההתקנה הושגו. מספר ההתקנות של מסנני חלקיקים בכלי רכב כבדים ירד מ-4,683 בשנת 2019 ל-8 בלבד בשנת 2023 (ירידה של כ-99.8%).

יצוין כי הדבר נובע בעיקר מהוצאת כלי רכב כבדים המותאמים לתקן יורו 4 ומטה משימוש בציי כלי רכב כבדים ומעבר לכלי רכב כבדים המותאמים לתקן יורו 6, וכן בשל השימוש בכלי רכב כבד בהנעה חלופית. לפי ההוראות של המשרד להגנ"ס, החל ב-1.1.20 לא תעלה פליטת החלקיקים הממוצעת מצי רכב כבד מעל 0.03 גרם חלקיקים לק"מ נסיעה של הרכב.

עוד עלה כי בשנת 2024 כמות פליטות החלקיקים השנתית הממוצעת מכלי רכב כבד הייתה כ-0.0027 גרם לק"מ נסיעה של רכב, וכי בשנת 2024 ירדה כמות פליטות החלקיקים השנתית הממוצעת בכלי רכב כבד בשיעור של כ-93% ביחס לשנת 2014.

נוסף על כך, בשנת 2024 כמות החלקיקים שנפלטו מכלל כלי הרכב הכבד בציים הייתה כשלוש טונות, לעומת כ-22 טונות בשנת 2014 (הפחתה בשיעור של כ-86%).

בביקורת המעקב גם עלה כי ממסמכי המשרד להגנ"ס ממרץ 2025, ובהמשך לקול קורא שפורסם על ידי המשרד בספטמבר 2024 עולה כי כ-20 משאיות אשפה חשמליות ומאופסות פליטות יפעלו ב-11 רשויות מקומיות בישראל, וכי המשרד להגנ"ס יתמוך בסכום של כ-8 מיליון ש"ח ברכישת משאיות אשפה אלו. מהמסמך של ועדת המומחים משנת 2025⁵ עלה כי הטכנולוגיה של משאיות חשמליות זמינה בכל טווחי המשקל שלהן, ויש תועלת כלכלית בכמה שימושים במשקלים קלים ובינוניים (עד עשר טונות). טווחי הנסיעה של משאיות חשמליות קלות במשקל כאמור, מתאימים לרוב השימושים העירוניים והבין-עירוניים. עם זאת, מצוין במסמך זה כי החסמים המרכזיים למעבר למשאיות מאופסות פליטות מגוונים, ובהם אלו: עלות הרכישה הגבוהה (פי 2 - 3 ממשאית דיזל), חוסר הוודאות לגבי האסדרה העתידית והקצב והמימון של פריסת תשתיות הטעינה.

גריטת רכבים כבדים - אחד הפתרונות לטיפול בבעיית הזיהום הוא גריטת כלי רכב הפולטים גזים מזהמים, כלומר הפיכת הרכב לגרוטה ופירוקו. רכב שנועד לגריטה מועבר למגרש ייעודי לפירוק, מנוע הרכב הגרוט מושבת, ושאר חלקי הרכב מועברים למיחזור או לשימוש חוזר. בביקורת הקודמת עלה כי בשנים 2018 - 2020 נגרטו 1,251 כלי רכב כבדים, 869 מתוכם הם אוטובוסים (כ-69%) ו-375 מתוכם הם רכבי משא (כ-30%). רוב הרכבים נגרטו בשנת 2019 (כ-929 רכבים שהם כ-74%) ובשנת 2020 נגרטו רק 27 רכבים (כ-2% מהרכבים

⁵ מסמך משותף שכותרתו הוא "איפוס פליטות בענף ההובלה במשאיות: רקע, מצב השוק ואתגרים" - סיכום ותובנות של ועדת מומחים ומומחיות (2025). ועדת מומחים לפי מסמך זה, היא "ועדת המומחים להפחתת פליטות בענף ההובלה במשאיות היא מיזם משותף של האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי הסביבה ושל לשכת המדענית הראשית במשרד להגנת הסביבה, ובשיתוף רשות המיסים, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד האנרגיה והתשתיות ומשרד האוצר. שיאה של הוועדה היה יום דיונים שהתקיים בינואר 2025 וכלל סדנת שולחנות עגולים שכינסה תחת קורת גג אחת חוקרים וחוקרות מובילים מתחומים רלוונטיים לצד נציגי ממשלה, יבואני משאיות, מנהלי ציי משאיות ונציגים ממועצת המובילים. מטרת ההתכנסות והדו"ח היא להגביר את שיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה השונים ובין הממשלה לנציגים מענף המשאיות ולהפגיש אותם עם המומחיות של חוקרים מהאקדמיה".

שנגרטו). על פי נתוני המשרד להגנ"ס ממאי 2020, שולמו לבעלי רכבים הללו כ-23.6 מיליון ש"ח (כ-19,000 ש"ח בממוצע לרכב). עוד עלה בביקורת הקודמת כי על פי נתוני מרץ 2023, היו בישראל 4,531 כלי רכב מסחריים שמשקלם 3.5 עד 12 טונות שלא נכללו בתוכניות הגריטה ושהטיפול בהם מסתכם בסימונם במדבקה ובאיסור כניסתם לשני אזורי אוויר נקי בחיפה ובירושלים. רכבים מסוג זה וכן משאיות כבדות יותר נכללים בקבוצת הרכבים הפולטים 29% מכלל זיהום האוויר בתחבורה.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה רבה**. עלה כי התוכנית לגריטת כלי רכב כבדים התקיימה בתקופה שמאוגוסט 2018 עד מאי 2020, ומאז לא חודשה.

עם זאת, נמצא כי מספר ההתקנות של מסנני חלקיקים בכלי רכב כבדים ירד בין השנים 2019 - 2023 מ-4,683 בשנת 2019 ל-8 בלבד בשנת 2023 (ירידה של כ-99.8%). יצוין כי הדבר נובע בעיקר מהוצאת כלי רכב כבדים המותאמים לתקן יורו 4 ומטה משימוש בציי כלי רכב כבדים ומעבר לכלי רכב כבדים המותאמים לתקן יורו 6, וכן בשל השימוש בכלי רכב כבד בהנעה חלופית. בנוסף, עלה כי בשנת 2024 ירדה כמות פליטות החלקיקים השנתית הממוצעת בכלי רכב כבד בשיעור של כ-93% ביחס לשנת 2014.

עוד עלה בביקורת המעקב כי בטיטת דוח לגיבוש האסדרה שהכין המשרד להגנ"ס בשנת 2025 בוצע ניתוח התועלות והעלויות של גריטה או החלפה של כלי רכב ישנים מזהמים, והוצגו בה העלות המשקית הכוללת של הזיהום, העלות התקציבית הכוללת של הגריטה ושל החלפה. עם זאת, במועד סיום ביקורת המעקב בינואר 2026 טיטת הדוח טרם הושלמה והמסמך נמצא בתהליך עדכון.

תוכנית פיתוח מקטע ייצור החשמל - היערכות לגידול בביקוש לחשמל בשל עלייה במספר הרכבים חשמליים - בביקורת הקודמת עלה כי בתוכנית הפיתוח של חברת ממשלתית נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ (נגה) עד שנת 2030 הוצגה גם סוגיית הכניסה של הרכבים החשמליים שהתרחשה בתקופתה של מגפת הקורונה. על פי התוכנית, התחזית לכניסת כלי רכב חשמליים הייתה כי בשנת 2030 יהיו בישראל 600,000 עד 700,000 רכבים חשמליים. עם זאת, על פי תוכנית הפיתוח, התחזית של כניסת כלי רכב חשמליים ואופן טעינתם נתונה לשינויים לנוכח אי-ודאות רבה. לדוגמה, באוקטובר 2022, כחודשיים לאחר פרסום תוכנית הפיתוח במרשתת, הציג משרד התחבורה מודל ביקושים שלפיו מספר כלי הרכב החשמליים בשנת 2030 עשוי להיות כ-1.25 מיליון, כפול מההערכות בתוכנית. כלומר תחזית חברת נגה לא תאמה את הערכות משרד התחבורה.

עוד עלה בביקורת הקודמת כי תחזית הביקוש של חברת נגה מתבססת על הנחת עבודה שלפיה חדירת כלי הרכב החשמליים החדשים תושלם ל-100% החל משנת 2035, ובשנת 2030 כ-70% מכלי הרכב החדשים יהיו חשמליים, אף שעל פי החלטת הממשלה 171 מיוני 2021, החל משנת 2030 יהיו לפחות 95% מכלי הרכב החדשים ללא פליטת גזי חממה.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן באופן מלא**. מפרסום ההודעה של משרד האנרגיה מספטמבר 2023, אשר מפרט את תחזית מודל הביקושים לכלי רכב חשמליים, עולה כי לפי התרחיש המרכזי בתחזית שפרסם משרד האנרגיה, בשנת 2030 מספר כלי הרכב החשמליים הפרטיים צפוי להסתכם בכ-1.3 מיליון. לפי אותה התחזית, תחזית הביקוש לחשמל עבור טעינת כלי הרכב החשמליים הפרטיים, באותה השנה, צפויה להגיע לכ-4 טרה-ואט שעה (TWh), והוא יהיה, על פי הערכות של נגה, כ-4.35% מתחזית הביקוש לצריכת החשמל בכלל המשק, אשר מוערכת בכ-92 טרה-ואט שעה (TWh) לשנה זו. יוצא מכאן, כי תחזית מודל הביקושים לכלי רכב חשמליים של חברת נגה לשנת 2030 תואמת לתחזית מודל הביקושים לכלי רכב חשמליים של משרד האנרגיה שפורסמה בספטמבר 2023.

שעות טעינה של כלי רכב חשמליים וטעינה מנוהלת - בביקורת הקודמת עלה כי על פי נתוני דוח מצב משק החשמל לשנת 2021, היו בישראל כ-108,000 מונים חכמים, שהם כ-3.5% מכלל המונים בישראל. נתון זה היה נמוך ביחס לנתון המקביל במדינות מפותחות אחרות. על פי בדיקת הנציבות האירופית, עד שנת 2019 השלימו שוודיה, פינלנד, איטליה, מלטה וספרד פריסה מלאה של מונים חכמים. באותו מועד יותר מ-34% מהמונים במדינות החברות באיחוד האירופי היו חכמים, פי עשרה יותר מהנתון המקביל בישראל בשנת 2021. בביקורת הקודמת גם עלה כי התקנת "מונים חכמים" עשויה להביא לידי התייעלות אנרגטית, והיא נדרשת כדי לקדם טעינה מנוהלת של רכבים חשמליים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה רבה**.

עלה כי ביוני 2023 החליטה רשות החשמל להאיץ את תוכנית הפריסה של המונים החכמים כך שעד סוף שנת 2028 יחלפו כל המונים של צרכני חברת החשמל למונים חכמים. המונים החכמים עשויים להביא לשיפור באמינות אספקת החשמל, להגברת התחרות במקטע אספקת החשמל, לחיסכון בעלויות, וכן לאיסוף, ניטור ועיבוד של נתונים והתייעלות כללית למשק החשמל.

עוד עלה בביקורת המעקב כי מרבית התקנות המונים החכמים התבצעו על ידי חברת החשמל בחודשים ינואר 2023 - אוגוסט 2024. בסוף אוגוסט 2024 מספר המונים החכמים שהותקנו (במצטבר) היה גדול פי כ-3.53 ממספרם בסוף שנת 2022 (1 מיליון מונים בסוף אוגוסט 2024 לעומת 283,000 מונים בסוף שנת 2022).

תשתיות התפעול של אוטובוסים חשמליים - בביקורת הקודמת עלה כי משרד התחבורה וחברת נתיבי איילון קידמו תוכנית לתשתית לאומית לחשמול מסופי אוטובוסים, שמכונה "תת"ל 130". במסגרת הדיונים לקראת העברת התוכנית להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור, הוצג הצורך בהסדרת נושא חשמול המסופים. עוד עלה בביקורת הקודמת כי לפי טענת משרד התחבורה, כפי שהוצגה במסמך מיולי 2022 במסגרת קידום תת"ל 130, כדי להקים מסופים מחושמלים בהתאם למתווה הממשלה נדרשים 2,500 דונם למסופים ולחניוני לילה, ובמועד הצגת התוכנית ביולי 2022 יש 1,700 דונם זמינים לנושא. כלומר, במועד הצגת התוכנית היו חסרים כ-800 דונם להקמת המסופים והחניונים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה רבה**.

עלה כי תת"ל 130 הכוללת כ-320 מתקנים לטעינת אוטובוסים חשמליים בפריסה ארצית אושרה בממשלה באוקטובר 2023. יצוין כי חלק ממתקנים כבר קיימים, והשאר יקומו בשטחים של מסופים או חניונים של האוטובוסים. עוד עלה בביקורת המעקב כי לצד תת"ל 130 מקודמות גם התוכניות: תת"ל 120, תת"ל 121, ותת"ל 135; שלושתן יחדיו מקדמות הסדרה של 20 מרכזי תחבורה ומתקני תשתית לתפעול התחבורה הציבורית באוטובוסים ברחבי הארץ. נמצא כי שלוש התוכניות אושרו על ידי הממשלה, ודבר אישורן פורסם ברשומות בתקופה שממאי 2023 עד פברואר 2024.

בביקורת המעקב גם עלה כי תוכניות תת"ל 151 עד 153 כוללות פריסה של תשעה מתקני תשתית לתפעול התחבורה הציבורית ברחבי הארץ מהצפון ועד הדרום. שלוש התוכניות אושרו על ידי הממשלה בתקופה שמינוי 2025 עד נובמבר 2025; ופורסמו ב"רשומות" בתקופה שמאוגוסט 2025 עד דצמבר 2025.

כן, קודמו גם תוכניות תת"ל 154, 155, 156, 158. מטרתן, בין השאר, להסדיר מרכזי תחבורה ומתקני תשתית לתפעול התחבורה הציבורית באוטובוסים. הן כוללות כ-13 מתקנים ברחבי הארץ מצפון ועד מרכז. למועד סיום ביקורת המעקב (ינואר 2026), תוכניות אלו נמצאו בשלב של שמיעת הערות והשגות. לאחר מועד סיום ביקורת המעקב (ינואר 2026) תת"ל 155 ותת"ל 158, אושרו במוסדות התכנון, במרץ 2026; ותת"ל 158 אושרה בממשלה ופורסם דבר אישורה ברשומות במאי 2026. כמו כן, מקודמת גם תת"ל 157 שמטרתה לייעד קרקע להקמת מרכזי תחבורה ומתקני תשתית לתפעול התחבורה הציבורית באוטובוסים, וכן להקמת לחניוני לילה. התוכנית כוללת כארבעה מתקנים במחוז חיפה ובמחוז הדרום. למועד סיום ביקורת המעקב (ינואר 2026), תוכנית זו מצויה בשלב הכנת מסמך תסקיר סביבתי.

תוכנית חשמול שנתית של אוטובוסים לשנים 2022 - 2024 - בביקורת הקודמת עלה כי על פי נתוני משרד התחבורה, בסוף שנת 2021 הופעלו בישראל 95 אוטובוסים חשמליים עירוניים מתוך כ-7,100 אוטובוסים עירוניים. עוד עלה בביקורת הקודמת כי על פי נתוני משרד התחבורה, בסוף שנת 2022 היו בישראל 613 אוטובוסים עירוניים חשמליים מתוך 7,133 אוטובוסים עירוניים (כ-8.6%), וזאת כאשר על פי תוכנית ההצטיידות של משרד התחבורה לשנים 2022 - 2024, בסוף שנת 2022 היו אמורים להיות בישראל 475 אוטובוסים כאלה. משרד מבקר המדינה המליץ למשרד התחבורה ולמשרד להגנת הסביבה להוסיף דרכי פעולה להמשך עידוד רכישת אוטובוסים חשמליים על ידי מפעילי התחבורה הציבורית העירונית ולניצול התקציב המוקצב לכך. בביקורת המעקב נמצא כי **ההמלצות מדוח הביקורת הקודם יושמו באופן מלא**. עלה כי בסוף שנת 2025 מספר האוטובוסים החשמליים מוערך בכ-3,239 אוטובוסים לעומת 95 שהיו בסוף שנת 2021 (עלייה של פי כ-34 בין אותן השנים). עוד עלה כי בסוף שנת 2026 יהיו כ-4,366 אוטובוסים חשמליים עירוניים בישראל, מספר הגבוה פי כ-46 ממספר האוטובוסים החשמליים העירוניים שהיו בסוף שנת 2021. עוד עלה בביקורת המעקב כי על פי נתונים של המשרד להג"ס, בשנת 2024 אוטובוסים חשמליים היו כ-22% מכלל האוטובוסים העירוניים הפעילים לאותה השנה, וכ-13% מצי האוטובוסים הכולל אשר משמש את התחבורה הציבורית

(אוטובוסים עירוניים ובין-עירוניים). בביקורת המעקב גם עלה כי על פי תוכנית החשמול לאוטובוסים עירוניים של משרד התחבורה לשנים 2024 - 2025 שפורסמה בנובמבר 2023, הצפי היה כי בסוף שנת 2025 יהיו כ-3,050 עמדות טעינה לאוטובוסים חשמליים בישראל, לעומת 95 עמדות טעינה שהיו בסוף שנת 2021 (עליה של פי כ-32 בין אותן השנים), וכי בסוף שנת 2026 יהיו כ-4,171 עמדות טעינה לאוטובוסים חשמליים בישראל. מספר עמדות זה גבוה פי כ-44 ממספר העמדות שהיה בסוף שנת 2021. יוצא מכאן, כי בסוף שנת 2026 תהיה בקירוב רב עמדת טעינה אחת לכל אוטובוס חשמלי (מספר של כ-4,336 אוטובוסים חשמליים לעומת מספר של כ-4,171 עמדות טעינה באותה השנה, נתונים אלו משקפים יחס של כ-1.04 אוטובוסים לכל עמדת טעינה).

כלי רכב כבדים המונעים בטכנולוגיית המימן - בביקורת הקודמת עלה כי טכנולוגיית ההנעה במימן היא טכנולוגיה חדשה יחסית, שנמצאת בשלבי פיתוח בעולם וגם בישראל. טכנולוגיית מימן עשויה לאפשר תדלוק מהיר ונסיעה ללא פליטת מזהמים לטווחים ארוכים ביחס לרכבים חשמליים המונעים בסוללות. טכנולוגיית מימן רווחת גם בשימוש מסחרי בעולם, לרבות ברכבים קלים. משרד מבקר המדינה המליץ למשרדי התחבורה והאנרגיה להמשיך בבחינת שילובה של טכנולוגיית מימן בהנעת כלי רכב בישראל, בשים לב להתפתחויות הטכנולוגיה והאסדרה בתחום זה במדינות מתקדמות בעולם.

בביקורת המעקב נמצא כי **ההמלצות מדוח הביקורת הקודם יושמו באופן מלא**. עלה כי שתי חברות שעסקו בפרויקט מטעם משרד האנרגיה הכינו דוחות סיכום באוגוסט 2023, בדצמבר 2023 ובפברואר 2024. מדוחות אלה עלה כי בוצעו רכש, קליטה והפעלה של משאיות המונעות בטכנולוגיית תאי דלק מימן, והוקמה תחנת תדלוק עבור משאיות אלה. בעקבות פרויקט זה עודכן צו הפעלת רכב (מנועים ודלק) (הפעלת רכב במימן), התשפ"ג-2022, והוא מאפשר הפעלת רכב בהנעה על ידי מימן. לכן נוסעות בכבישי הארץ שלוש משאיות בעלות רישוי בתוקף שמונעות בטכנולוגיית מימן. כן עלה כי המשאיות מתודלקות בתחנה ייחודית לתדלוק במימן, הפועלת על פי כל כללי האסדרה בישראל.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד התחבורה ימשיך ויעקוב אחר נתונים של גיל המשאיות הממוצע בישראל, משום שתרומתן לעלות החיצונית של זיהום האוויר היא הגבוהה ביותר יחסית לשאר סוגי הרכב, ומשום שהן מתיישנות בקצב מהיר יותר משאר כלי רכב. עוד מומלץ כי משרד התחבורה ומשרד להגנת הסביבה יקבעו דרכים (למשל באמצעות תוכנית גריטה בתשלום של רכבים ישנים, או מתן תמריצים כלכליים לרכישת משאיות חדשות) להחלפת רכבי משא ומשאיות כבדות ישנים כדי להפחית את הגיל הממוצע של המשאיות בישראל.

מומלץ למשרד להגנת הסביבה ומשרד התחבורה לשקול חידוש תוכנית גריטתם של כלי רכב כבדים, אשר הסתיימה בשנת 2020. עוד מומלץ לגרוט רכבי משא כבדים שמשקלם 3.5 עד 12 טונות שלא נכללו בתכניות הגריטה בעבר. כמו כן, מומלץ לקבוע דרכים נוספות לעידוד הטיפול בכלי רכב כבדים שמשקלם מעל 12 טונות ורכבי משא שמשקלם מעל 3.5 טונות, באמצעות גריטתם או בדרכים אחרות (סבסוד, החלפה, תמיכות או בכל דרך אחרת), וזאת כדי להחליף אותם בכלי רכב כבדים לא-מזהמים.

מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה, בשיתוף משרד התחבורה, ימשיך לקדם את הקמת אזורי "אוויר נקי" (או לחלופין אזורים מופחתי פליטות) ברשויות מקומיות נוספות לנוכח תרומתם לבריאות הציבור, ובכלל זה מומלץ להשלים פרסום של קול קורא שני אשר מיועד לרשויות המקומיות ונושאו הוא צמצום זיהום האוויר מתחבורה ברשויות מקומיות. כמו כן, מומלץ למשרד להגנת הסביבה להמשיך למפות את נתוני מערך ניטור האוויר הארצי כדי לאתר רשויות מקומיות מרובות זיהום, שבהן תהיה העדפה להקמת "אזור אוויר נקי". כמו כן מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה ומשרד התחבורה ישלימו את התקנת תקנות התעבורה אשר ייתנו כלים יעילים לצורך אכיפה של מניעת זיהום האוויר בתחבורה, ובייחוד באזורים שהוגדרו

"אזור אוויר נקי" או "אזור מופחת פליטות", ומומלץ למשרד להגנת הסביבה להמשיך לקדם את טיוטת דוח RIA לגיבוש האסדרה ולתת כלי אכיפה טובים יותר לרשויות המקומיות כדי למנוע מרכבים מזהמים כניסה לאזורים שהוגדרו כ"אזור אוויר נקי" (או אזורים מופחתי פליטות).

מומלץ כי משרד האנרגיה, משרד התחבורה ומשרד המשפטים ימשיכו ויפעלו לקידום הצעת חוק המקרקעין (תיקון מס' 36) (התקנת עמדת טעינה לרכב חשמלי בבית משותף ודייני מקרקעין), התשפ"ג-2022. ללא הסדרת הנושא של חיבור עמדות טעינה בבתים משותפים קיימים, יהיה קושי להמשיך לקדם את נושא מכירת כלי רכב חשמליים לציבור בישראל. כמו כן, מומלץ למשרד הפנים ומשרד האנרגיה, כפי שהומלץ בדוח הקודם, לקדם עדכון הדרגתי של התקנות תכנון ובניה (התקנת מקומות חניה), התשמ"ג-1983, החלות על בניינים חדשים (בניינים שהבקשה לבנייתם הוגשה החל ממרץ 2023) כדי להגיע לכך שחיבור החשמל של הבניין יתמוך בטעינת הרכבים החשמליים בבניין, בהיקף שיתעדכן בהדרגה עם העלייה בשיעור הרכבים החשמליים במשק, ולא ב-20% כפי שנדרש בתקנות כיום, וזאת בהתאם להתקדמות המעבר לרכבים חשמליים על פי היעד הממשלתי. כן מומלץ כי משרד האנרגיה ומשרד הפנים יבחנו את האפשרות להתקנת תקנות שיסדירו את אופן התקנת עמדות הטעינה בבתים משותפים.

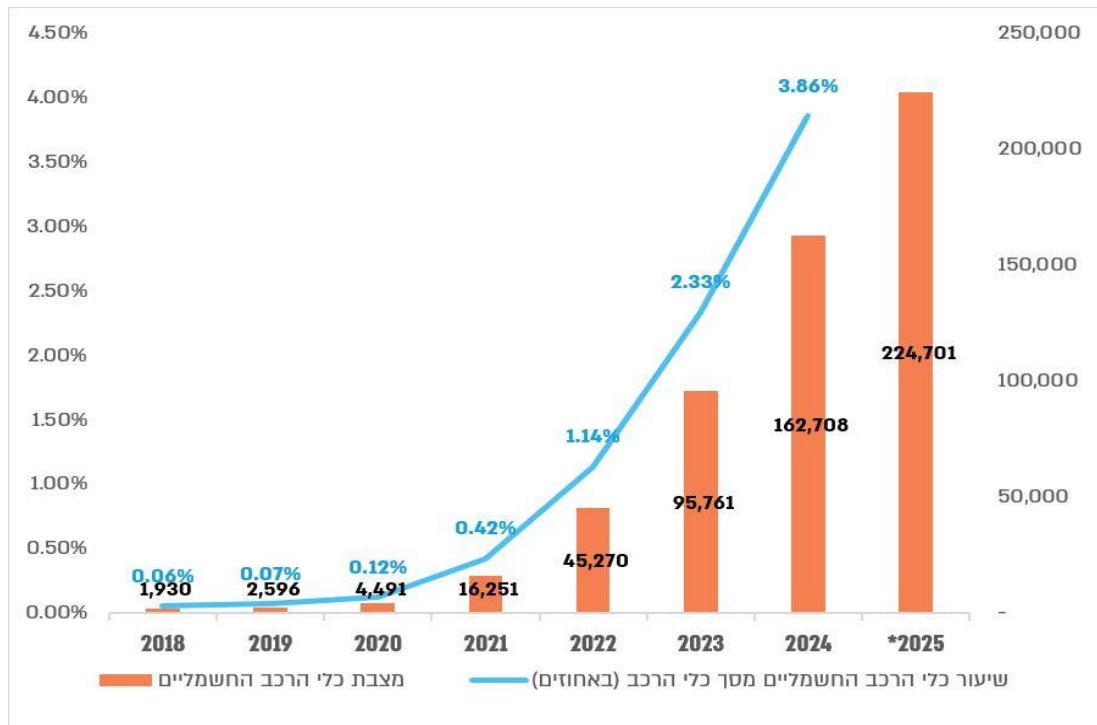
מומלץ למשרד התחבורה ולמשרד האנרגיה, כפי שהומלץ גם בדוח הקודם, לקבוע יעדים כמותיים לפריסת עמדות ציבוריות לטעינת כלי רכב חשמליים ברחבי הארץ ולבחון אם יש מקום לאמץ אסדרה בנוגע לפריסה הגיאוגרפית של העמדות, כפי שמקובל באיחוד האירופי, לרבות ברגולציית ה-AFIR⁶ שהזכרה בתשובת משרד האנרגיה ממרץ 2026 ובארה"ב. עוד מומלץ לקבוע יעדים מדידים לגבי עמדות טעינה ותשתית אשר עשויים לסייע בהקמת עמדות אלה ולשפר את היכולת להקימן ולקבוע אחר מימושן, וכן ממליץ להשלים את הסדרת מאגר המידע המקוון בעניין העמדות הציבוריות ואת הסדרת הדיווח התקופתי על כלל עמדות הטעינה בישראל. כמו כן, מומלץ כי מינהל התכנון, משרד התחבורה, המשרד להגנת הסביבה ומשרד האנרגיה ימשיכו לפעול, כל אחד בהתאם לסמכויותיו ולתפקידיו, כדי להשלים את הכנת שינוי 3 לתמ"א 18, כיוון ששינוי זה נדרש כדי לאפשר הקמת תשתית פיזית ותמיכה בעמדות הטעינה הקיימות וגם באלה העתידות לקום בתחנות התדלוק.

מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה יפעל להשלמת האסדרה של הטיפול בסוללות הרכבים הקיימים, זאת באמצעות תיקון החוק לטיפול סביבתי בצידוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות, התשע"ב-2012, כך שיחול על סוללות רכבים חשמליים ורכבים היברידיים, או על ידי חקיקת חוק לחובת מיחזור פסולת רכב חשמלי ורכב היברידי שקידומו החל בדצמבר 2022, או בדרך אחרת שתקבע על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים.

על רשות מקרקעי ישראל, המועצה האזורית עמק המעינות, עיריית קריית ביאליק ועיריית בית שאן לדווח למשרד מבקר המדינה על תיקון הליקויים בהתאם לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

⁶ רגולציית תשתיות הדלק האלטרנטיבי (AFIR - Deployment of alternative fuels infrastructure) היא רגולציה 2023/1804 של הפרלמנט האירופי והמועצה האירופית שהחליפה את הדירקטיבה האירופית 2014/94 EU. הרגולציה נכנסה לתוקף ב-13.4.24.

סך מצבת כלי הרכב החשמליים ושיעורם מסך כלי הרכב בישראל (באחוזים), 2018 - 2025



על פי נתונים של הלמ"ס בנושא כלי רכב מנועיים 2023 וכלי רכב מנועיים בשנת 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * אומדן משוער של משרד התחבורה לסוף שנת 2025. יצוין כי למועד סיום ביקורת המעקב (ינואר 2026) אין עדיין פרסום נתון לגבי סך כלי הרכב לאותה השנה.

סיכום

זיהום האוויר, ובכלל זה זיהום מתחבורה, משפיע על בריאותם ועל איכות חייהם של כלל תושבי ישראל ולכן יש לייחס חשיבות רבה לטיפול בו בידי כל הגופים העסקיים הפרטיים והציבוריים העוסקים בתחבורה. בשנת 2024 סך העלויות החיצוניות של הפליטות לאוויר בישראל נאמדו בכ-36.9 מיליארד ש"ח, מתוכן כ-10.9 מיליארד ש"ח (כ-29.5%) הן עלויות של זיהום האוויר שמקורו בתחבורה.

בצד החלפת ציי רכב כבד ברכבים חדישים העומדים בתקנות מחמירות יותר, כלי רכב חשמליים עשויים לצמצם את היקף זיהום האוויר והנזק הנובע ממנו. היתרונות המרכזיים של כלי הרכב החשמליים הם היעדר פליטות ישירות של גזי חממה ומזהמים אחרים לאוויר, עלות תחזוקה נמוכה ונסיעה שקטה. כמו כן, ישראל עשויה להפיק יתרונות של ממש מאימוץ תחבורה חשמלית בשל התנאים הייחודיים שבה, ובהם מחירי חשמל נמוכים יחסית למחיר הממוצע במדינות האיחוד האירופי (כ-0.6402 ש"ח לקילו-ואט שעה בישראל לעומת כ-1.2165 ש"ח לקילו-ואט שעה באיחוד האירופי), מרחקי נסיעה קצרים, מקורות עצמיים לייצור אנרגיה וחתירה לחדשנות.

ביקורת המעקב בדוח זה התמקדה במידת תיקונם של 12 ליקויים שעלו בדוח הקודם: ליקוי אחד לא תוקן כלל: חקיקת משנה בנושא התקנת עמדות טעינה לכלי רכב חשמליים בבתי מסתובבים חדשים. חמישה ליקויים נוספים תוקנו במידה מועטה: גיל כלי רכב הכבדים; הקמת אזורים מופחתי פליטות נוספים; הסדרת ההיבטים החוקיים של חיבור עמדות טעינה בבתי מסתובבים קיימים; הקמת עמדות טעינה ציבוריות ובהן עמדות במרחב הבין-עירוני; ומיחזור סוללות של כלי

רכב חשמליים בתום תקופת השירות שלהן. ליקוי אחד נוסף תוקן במידה חלקית: סימון כלי רכב מזהמים באמצעות תווית; שלושה ליקויים נוספים תוקנו במידה רבה: גרירת רכבים כבדים; תשתיות התפעול של אוטובוסים חשמליים; שעות טעינה של כלי רכב חשמליים וטעינה מנוהלת. ושני ליקויים נוספים תוקנו באופן מלא: צמצום זיהום האוויר מכלי רכב כבדים; היערכות לגידול בביקוש לחשמל בשל עלייה במספר כלי רכב חשמליים.

יצוין כי במועד סיום ביקורת המעקב (ינואר 2026) על פי נתונים של משרד האנרגיה (הנכונים לאפריל 2025) היו ברחבי הארץ כ-7,907 שקעי טעינה זמינים לטעינת כלי רכב חשמליים, במרחב הציבורי, מתוכם כ-6,393 שקעי טעינה איטית, והשאר שקעי טעינה מהירה. כיוון שבסוף שנת 2024 היו כ-162,708 כלי רכב חשמליים שנעו בכבישי הארץ, שקעי הטעינה הזמינים שקיימים מספיקים לטעינה של כ-4.9% כלי רכב חשמליים בלבד, בו-זמנית, במרחב הציבורי.

על משרד התחבורה ומשרד האנרגיה להמשיך לתקן את הליקויים שנמצאו בביקורת המעקב ולא תוקנו כלל או תוקנו במידה מועטה או חלקית.


מומלץ למשרד להגנת הסביבה בשיתוף משרד התחבורה להמשיך לקדם את הקמת אזורי "אזור אוויר נקי" (או לחלופין אזור מופחת פליטות) בישראל לנוכח תרומתם לבריאות הציבור, ומומלץ למשרד להגנת הסביבה להמשיך למפות את נתוני מערך ניטור האוויר הארצי כדי לאתר רשויות מקומיות מרובות זיהום, שבהן תהיה העדפה להקמת "אזור אוויר נקי".

על משרד התחבורה ומשרד האנרגיה לקבוע יעדים כמותיים לפריסת עמדות ציבוריות לטעינת כלי רכב חשמליים ברחבי הארץ ולעקוב אחר העמידה ביעדים. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה לקבוע יעדים מדידים לגבי עמדות טעינה ותשתית אשר עשויים לסייע בהקמת עמדות אלה ולשפר את היכולת להקימן. כדי ליישם את הפריסה שתיקבע על מינהל התכנון, משרד התחבורה, המשרד להגנת הסביבה ומשרד האנרגיה להמשיך ולפעול, כל אחד בהתאם לסמכויותיו ותפקידיו, להשלמת הכנת שינוי 3 לתמ"א 18 כדי לספק תשתית פיזית ותמיכה בעמדות הטעינה הקיימות וגם באלה אשר עתידות לקום בתחנות התדלוק.

מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת במעקב					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
					בביקורת הקודמת עלה כי צי המשאיות בישראל מתיישן בקצב גבוה ביחס לקצב השינוי בגיל הממוצע של כלל כלי הרכב בישראל: גילן הממוצע של המשאיות נמצא במגמת עלייה - הוא עלה מ-5.1 שנים בשנת 2000 ל-9.4 שנים בשנת 2021 (עלייה של 84.3%). על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנים 2000 - 2021 עלה הגיל הממוצע של כלל הרכבים בישראל בשנה אחת בלבד, ל-7.1 שנים (16.4%).	משרד התחבורה	השפעת גיל כלי הרכב הכבדים על זיהום האוויר
					בביקורת הקודמת עלה כי על פי מידע שהתקבל מהמשרד להגנ"ס, בתקופה שמפברואר 2018 עד פברואר 2023 הותקנו 6,560 מסננים בכלי רכב כבדים, והם סובסדו על ידי המשרד בעלות של כ-124 מיליון ש"ח (עלות ממוצעת של כ-18,900 ש"ח לרכב). כ-80% מההתקנות נעשו ברכבים שיוצרו בשנים 2000 - 2006, ועיקרן (73%) בשנת 2019.	המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה	התקנת מסנני חלקיקים
					עלה בביקורת הקודמת כי על פי נתוני מרץ 2023 היו בארץ 4,531 כלי רכב מסחריים במשקל 3.5 עד 12 טונות שהטיפול בהם מסתכם בסימונם במדבקה ובאיסור כניסתם לשני אזורי אוויר נקי בחיפה ובירושלים. רכבים מסוג זה, וכן משאיות כבדות יותר, נכללים בקבוצת הרכבים הפולטים 29% מכלל זיהום האוויר בתחבורה. כמו כן, בביקורת הקודמת עלה כי התוכנית לגריטה התבססה על בדיקת כדאיות כלכלית שבוצעה בשנת 2003 ובה נמצא כי אין כדאיות כלכלית לגריטת רכבים אלו, וכי לא בוצעה בדיקה נוספת.	משרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה	גריטת רכבים כבדים

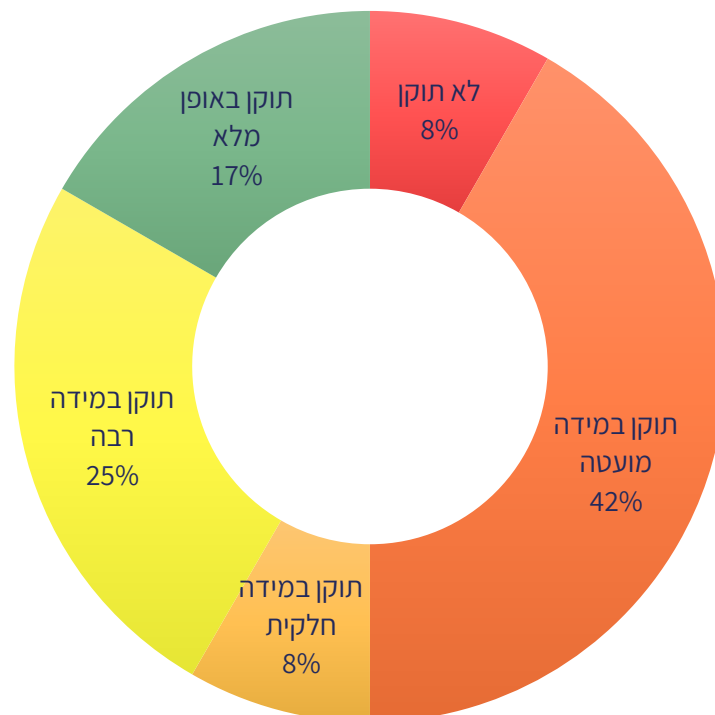
					<p>עד מועד סיום הביקורת הקודמת (אפריל 2023), הוכרוזו שני אזורים בישראל כ"אזור אוויר נקי" (או "אזור מופחת פליטות"). בביקורת הקודמת עלה כי בישראל ההכרזה על אזור מופחת זיהום בישראל היא "מלמטה למעלה", קרי הנושא מצוי באחריות כל עירייה בנפרד והיא שיוזמת את המהלך; כמו כן אין קריטריונים לאיתור אזורים פוטנציאליים שבהם יוכרז אזור אוויר נקי. אין למשרד להגנת הסביבה ארוכת-טווח בנושא, וסמכות ההכרזה על אזור מופחת זיהום בישראל היא בידי הרשות המקומית, כרשות ולא חובה.</p>	<p>משרד להגנת הסביבה</p>	<p>הסדרת אזורי אוויר נקי בישראל</p>
					<p>בביקורת הקודמת עלה כי במרץ 2023 היו 42,402 כלי רכב המוגדרים "מזהמים" שאינם "כלי רכב כבד ישן". הטיפול ברכבים אלה מסתכם בסימונם במדבקה בעת ביצוע מבחן הרישוי השנתי וכן באיסור כניסתם לשני אזורי אוויר נקי בחיפה ובירושלים. עוד נמצא כי אין בידי המשרד להגנת הסביבה התחבורה תוכנית סדורה לטיפול עתידי בכלי הרכב הללו, והם רשאים לנוע בכל כבישי ישראל פרט לשני אזורי האוויר הנקי.</p>	<p>המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה</p>	<p>סימון כלי רכב מזהמים באמצעות תווית</p>
					<p>בביקורת הקודמת עלה כי כאמור, בהחלטת ממשלה 208 מאוגוסט 2021, הוחלט להטיל על שר המשפטים לתקן עד סוף שנת 2021, בתיאום עם שר האוצר, את חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, כך שניתן יהיה להקים עמדות טעינה לרכבים חשמליים בבתים משותפים. במועד סיום הביקורת הקודמת, אפריל 2023, עדיין לא הוסדר הנושא. בהיעדר הסדרה חוקית הנוגעת להתקנת עמדות טעינה לרכבים חשמליים בבתים משותפים עלולים להיווצר מחלוקות בין דיירים וסכסוכי שכנים. סכסוכים כאלה והקושי בהגעה להסכמות עלולים להיות חסם משמעותי בפני כניסה נרחבת של כלי רכב חשמליים.</p>	<p>משרד האנרגיה, משרד התחבורה, משרד המשפטים</p>	<p>הסדרת ההיבטים החוקיים של חיבור עמדות טעינה בבתים משותפים קיימים</p>
					<p>בביקורת הקודמת עלה כי בהחלטת ממשלה 171 מיולי 2021 נקבע שלשם השגת היעדים הלאומיים בעניין הפחתת פליטות גזי חממה</p>	<p>משרד הפנים, משרד האנרגיה</p>	<p>חקיקת משנה בנושא בתים משותפים חדשים</p>

					<p>ומעבר לכלכלה דלת פחמן עד שנת 2050, תוגבל כמות פליטת גזי החממה של הרכבים שיירשמו לתנועה בישראל החל משנת 2030, והיא תהיה קטנה ב-95% לפחות מזו שברכבים חדשים שנרשמו לתנועה בשנת 2020. אם יושגו יעדי הממשלה האמורים, בהדרגה יהיו בבניינים משותפים יותר מ-20% רכבים חשמליים, ולכן יידרש תיקון של תקנות התכנון והבנייה (התקנת מקומות חניה), התשמ"ג-1983, המחייבות כי לוח החשמל של בניין מגורים חדש יתמוך בטעינה של 20% בלבד מכלל הרכבים בבניין.</p>		
					<p>מהדוח קודם עלה כי במועד סיום הביקורת הקודמת (אפריל 2023) ברחבי ישראל היו פרוסות כ-900 עמדות טעינה, מהן יותר מ-500 באזור גוש דן על פי הגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (מאזור אשדוד בדרום ועד עמק חפר בצפון). בהיעדר כללים המחייבים פריסת עמדות על פני הדרכים, בדומה להנחיות האיחוד האירופי, יש בישראל אזורים שפריסת העמדות בהם איננה צפופה. משרד התחבורה וצוות הבין-משרדי בהובלת מינהל התכנון בחנו את ההנחיות של הממשלה בנושא היערכות לפריסת עמדות טעינה ציבוריות לכלי רכב, אך התוכניות טרם הושלמו. עוד עלה בביקורת הקודמת כי משרדי האנרגיה והתחבורה עד מועד סיום הביקורת הקודמת לא סיכמו יעדים כמותיים לפריסת העמדות, לא קבעו הנחיות לפריסתן הגיאוגרפית ולא קבעו את סוגי העמדות המתאימות לפריסה בכבישים בין-עירוניים. עוד עלה כי לא הושלם עדכון תוכנית המתאר הארצית - תמ"א 18 - וטרם הושלמה התאמתה לפריסת עמדות הטעינה במרחב הציבורי. כמו כן, בביקורת הקודמת עלה כי משרד התחבורה והלמ"ס לא השלימו את ההיערכות לביצוע סקר ארצי של הרגלי נסיעה.</p>	<p>משרד התחבורה, משרד האנרגיה, משרד להגנת הסביבה, מינהל התכנון</p>	<p>הקמת עמדות טעינה ציבוריות ובהן עמדות במרחב הבין-עירוני</p>

					<p>בביקורת הקודמת עלה כי במועד סיומה (אפריל 2023), תחזית הביקוש המעודכנת של חברת נגה התבססה על הנחת עבודה שלפיה חדירת כלי הרכב החשמליים החדשים תושלם ל-100% החל משנת 2035, ובשנת 2030 כ-70% מכלי הרכב החדשים יהיו חשמליים, אף שעל פי החלטת הממשלה 171 מיולי 2021, החל משנת 2030 לפחות 95% מכלי הרכב החדשים יהיו ללא פליטת גזי חממה.</p>	<p>משרד האנרגיה, חברת נגה</p>	<p>תוכנית פיתוח מקטע ייצור החשמל - היערכות לגידול בביקוש לחשמל בשל עלייה במספר הרכבים החשמליים</p>
					<p>בביקורת הקודמת עלה כי על פי נתוני דוח מצב משק החשמל לשנת 2021, היו בישראל כ-108,000 מונים חכמים, שהם כ-3.5% מכל המונים בישראל. נתון זה נמוך ביחס לנתון המקביל במדינות מפותחות אחרות. באותו מועד, יותר מ-34% מהמונים במדינות החברות באיחוד האירופי היו חכמים, פי עשרה יותר מהנתון המקביל בישראל. בביקורת הקודמת גם עלה כי התקנת "מונים חכמים" עשויה להביא לידי התייעלות אנרגטית, הנדרשת כדי לקדם טעינה מנוהלת של רכבים חשמליים.</p>	<p>משרד האנרגיה, משרד התחבורה</p>	<p>שעות טעינה של כלי רכב חשמליים וטעינה מנוהלת</p>
					<p>בביקורת הקודמת עלה כי במועד סיומה (אפריל 2023) לא הייתה בישראל הסדרה חוקית של הטיפול בסוללות הרכבים החשמליים בתום תקופת שירותן. בביקורת הקודמת גם עלה כי בשנים 2021 - 2022 יובאו לישראל כ-40,000 רכבים חשמליים ומאות אוטובוסים עירוניים. משקל סוללה של כלי רכב חשמלי בכלל ושל סוללת אוטובוס בפרט עשוי להגיע למאות קילוגרמים ואף יותר. נוסף על כך, בסוף שנת 2022 היו בישראל קרוב ל-363,000 רכבים היברידיים, שאף הם מצוידים בסוללה גדולה יחסית שמשקלה עשוי להגיע לעשרות קילוגרמים.</p>	<p>משרד האנרגיה, משרד להגנת הסביבה</p>	<p>מיחזור סוללות של כלי רכב חשמליים בתום תקופת השירות</p>
					<p>בדוח הקודם צוין כי משרד התחבורה וחברת נתיבי איילון מקדמים תוכנית לתשתית לאומית לחשמול מסופי אוטובוסים שמכונה "תת"ל 130" (ותוכניות לתשתית לאומית נוספות - ראו להלן). במסגרת הדיונים לקראת</p>	<p>משרד האנרגיה, משרד התחבורה</p>	<p>תשתיות התפעול של אוטובוסים חשמליים</p>

					<p>העברת התוכנית להערות הוועדות המחוזיות ולהערות הציבור, הוצג הצורך בהסדרת נושא חשמול המסופים. בדוח הקודם צוין כי משרד התחבורה וחברת נתיבי איילון מקדמים תוכנית לתשתית לאומית לחשמול מסופי אוטובוסים שמכונה "תת"ל 130". לפי טענת משרד התחבורה, כפי שהוצגה במסמך מיולי 2022 במסגרת קידום התת"ל, כדי להקים מסופים מחושמלים בהתאם למתווה הממשלה נדרשים 2,500 דונם למסופים ולחניוני לילה, ובמועד הצגת התוכנית ביולי 2022 יש 1,700 דונם זמינים לנושא. כלומר, במועד הצגת התוכנית היו חסרים כ-800 דונם להקמת המסופים והחניונים.</p>		
--	--	--	--	--	--	--	--

עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם, לפי מידת תיקונם





פרק שני

מוסדות המדינה, חברות ממסלתיות ותאגידים



דוח מבקר המדינה

שוק המשכנתאות

▪ תמוז התשפ"ו ▪ יוני 2026 ▪



שוק המשכנתאות

תקציר

רקע

משכנתא היא הלוואה ארוכת טווח לדיור (משכנתא או הלוואה לדיור או הלוואה למטרת מגורים) בשעבוד נכס מקרקעין והיא ההתחייבות הפיננסית המשמעותית ביותר של משקי הבית.

מאז שנת 2008, העלייה החדה והמתמשכת במחירי הדיור הובילה לגידול ניכר בביקוש לאשראי. מגמה זו משתקפת היטב בנתוני השנים 2024 - 2025: סכום המשכנתא הממוצע חצה את רף המיליון ש"ח, וההחזר החודשי הממוצע האמיר לכ-5,800 ש"ח בהשוואה להחזר ממוצע בשנת 2019 שעמד על 4,200 ש"ח.

נכון ליוני 2025, יתרת חוב המשכנתאות הכוללת של הציבור בישראל הגיעה להיקף חסר תקדים של כ-630 מיליארד ש"ח.

היקף המשכנתאות בכלכלה הישראלית מלמד כי שוק המשכנתאות הוא בעל חשיבות מרכזית למשק ובעל השפעה משמעותית על הציבור ועל הגופים המלווים. העלייה במשכנתאות מגדילה את היקף הנכסים של המלווים ואת הכנסותיהם, אך גם מגדילה את היקף החשיפה שלהם לסיכונים פיננסיים שונים שעלולים לגרום לפגיעה ביציבות המערכת הפיננסית, כפי שאירע במשבר הסאב-הפריים¹. עבור משקי הבית, העלייה בהיקפי המשכנתאות עלולה לגרום לכך שהם לא יעמדו בתשלומי המשכנתאות, וכפועל יוצא מכך, להוביל את המערכת הפיננסית לכשל מערכתי חמור. לכן, קיימת חשיבות גבוהה בפיקוח יעיל של הגופים המאסדרים על שוק המשכנתאות, במטרה לשמור על יציבות המערכת הפיננסית ולהבטיח מתן שירות הוגן ומיטבי לציבור.

¹ משבר פיננסי-נדל"ני שפרץ בארה"ב בשנת 2007 והתגלגל לידי משבר כלל-עולמי בשנת 2008. המשבר מקורו בכך שבנקים בארה"ב נתנו משכנתאות מסוכנות (משכנתאות סאב-פריים) ללווים בעלי יכולת החזר נמוכות מאוד וברמות מינוף של כמעט 100%. כאשר לוויים רבים לא עמדו בתשלומי המשכנתא, החלה האטה בשוק הנדל"ן ומחירי הדירות ירדו ירידה חדה, ואף היו נמוכים מערך המשכנתאות שנלקחו לצורך רכישתן. אירועים אלו הביאו לידי כך שבנקים אמריקניים פשטו את הרגל, קרנות גידור, פנסיה וגופי השקעה רבים ספגו הפסדים כבדים והבורסות בכל העולם נכנסו למיתון קשה ביותר. המקור: מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - משבר הדיור** (2015), עמ' 27.

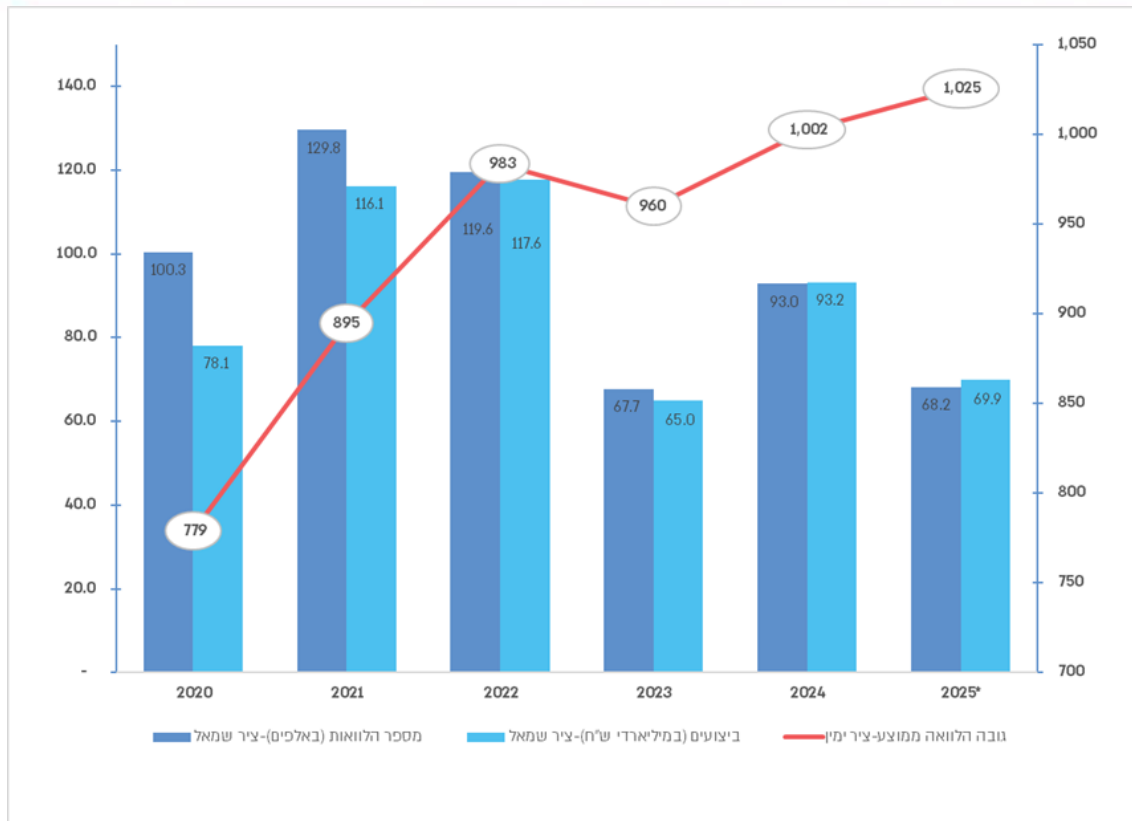
נתוני מפתח

<p>31% לעומת 20%</p> <p>לפי נתוני בנק ישראל, משקל ההלוואות בסיכון גבוה³ עלה מכ-20% בינואר 2022 לכ-31% ביולי 2025</p>	<p>50% לעומת 45%</p> <p>לפי נתוני בנק ישראל, בשנים 2023 - 2025 גדל שיעור המימון של רוכשי דירה יחידה² בכ-5%</p>	<p>73% לעומת 66%</p> <p>לפי נתוני בנק ישראל, בשנים 2019 - 2025 גדל שיעור האשראי לדיור מסך אשראי למשקי בית מכ-66% לכ-73%</p>	<p>52%</p> <p>שיעור עליית מדד מחירי הדירות בשנים 2016 - 2025</p>
<p>9 נקודות אחוז</p> <p>שיעור הגידול שחל באשראי לדיור מהתוצר (משיעור של כ-25% בשנת 2016 לכ-34% בשנת 2023) על פי ניתוח משרד מבקר המדינה לנתוני בנק ישראל</p>	<p>4 בנקים בלבד מחזיקים בכ-93% מהמשכנתאות במערכת הבנקאית</p> <p>לפי נתוני בנק ישראל, נכון לסוף שנת 2024</p>	<p>96% לעומת 4% בלבד</p> <p>חלקם של הבנקים בשוק המשכנתאות בישראל לעומת חלקם של גורמים חוץ-בנקאיים (ובהם גופים מוסדיים) לפי נתוני בנק ישראל ליוני 2025</p>	<p>330 מיליארד ש"ח</p> <p>הגידול ביתרות חוב המשכנתאות של משקי הבית בישראל בשנים 2015 - 2025 לפי נתוני בנק ישראל ליוני 2025: מכ-300 מיליארד ש"ח בשנת 2015 לכ-630 מיליארד ש"ח במהלך שנת 2025</p>
<p>32% לעומת 38%</p> <p>הגידול בשכר הממוצע למשרת שכיר (עלה בכ-32%), לעומת הגידול בהחזר החודשי על משכנתאות (עלה בכ-38%) בשנים 2019 - 2025</p>	<p>1,576 של ש"ח</p> <p>הגידול בסכום ההחזר החודשי הראשון הממוצע על משכנתאות שנלקחו בשנת 2019 (סכום של 4,200 ש"ח) לעומת 2025 (סכום של 5,776 ש"ח), לפי נתוני אמצע שנת 2025 של בנק ישראל</p>	<p>גידול של כ-246,000 ש"ח</p> <p>הגידול בשנים 2020 - 2025 של סכום המשכנתא הממוצע (מכ-779 אלף ש"ח לכ-1,025 אלף ש"ח), לפי נתוני בנק ישראל לאוגוסט 2025</p>	<p>12%, 4.4%</p> <p>בשנים 2021 - 2023 העלה בנק ישראל את הריבית המוניטרית ב-4.4%, ובמקביל עלתה האינפלציה בכ-12%, על פי נתוני בנק ישראל והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה</p>

² דירה יחידה - כהגדרתה בסעיף 9(א1ג)2(ב) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, היא דירה הנרכשת על ידי אזרח ישראלי והיא דירתו היחידה של הרוכש בישראל.

³ משכנתאות בסיכון גבוה - משכנתאות ששיעור המימון שלהן הוא בטווח של 60% - 75% משווי הנכס, ושיעור החזר מההכנסה הוא בטווח 30% - 40%.

ביצועים (במיליארדי ש"ח) של הלוואות למטרת מגורים, מספרם (באלפים) וסכום המשכנתא (באלפי ש"ח) הממוצעת במערכת הבנקאית בשנים 2020 - 2025*



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים בשנת 2025 הם נתונים מצטברים עד חודש אוגוסט 2025.

מהתרשים עולה כי ביצועי המשכנתאות⁴ היו הגבוהים ביותר בשנת 2022 וכמות הלוואות הגבוהה ביותר הייתה בשנת 2021. הביצועים של משכנתאות בשנים 2020 - 2025 השתנו באופן הבא: עלו בשנת 2021 בשיעור של כ-49% לעומת שנת 2020; נשארו בהיקף דומה בשנת 2022 לעומת שנת 2021 - עלו בשיעור של כ-1%; ירדו בשנת 2023 בשיעור של כ-45% לעומת שנת 2022; ועלו בשנת 2024 בכ-43% לעומת שנת 2023. עוד עולה מהתרשים כי הביצועים של משכנתאות עד חודש אוגוסט 2025 ממשיכים את מגמת ההתאוששות שהייתה בשנת 2024 וצפויים לגדול לעומת שנת 2024 (כ-9 מיליארד ש"ח בממוצע לחודש). עוד עולה כי כמות הלוואות הגיעה לשיאה בשנת 2021 (כ-130,000 הלוואות), ירדה לכ-68,000 הלוואות בשנת 2023, ועלתה לכ-93,000 הלוואות בשנת 2024. סכום המשכנתא הממוצע עלה מסך של כ-779,000 ש"ח בשנת 2020 לסך כ-1 מיליון ש"ח בשנת 2025, עלייה של כ-32% בחמש שנים.

ביצועים - הלוואות שנלקחו או בוצעו במהלך השנה, המתייחסים להיקף הלוואות ו/או סכומי הלוואות.

פעולות הביקורת



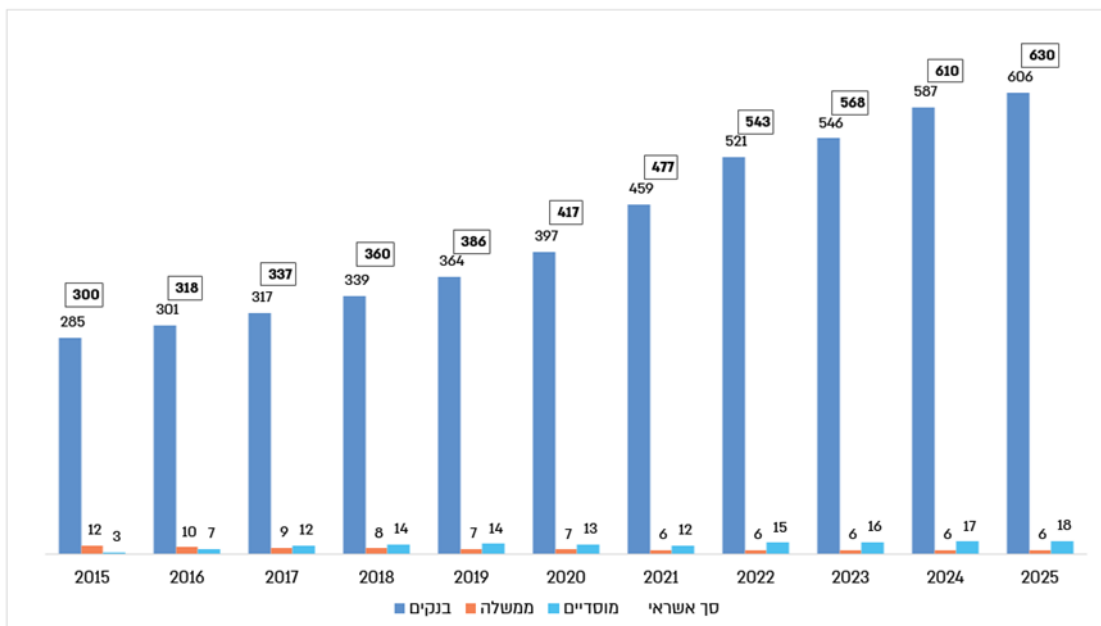
בחדש יולי 2023 החל משרד מבקר המדינה לבדוק את הפיקוח של בנק ישראל ורשות שוק ההון על שוק המשכנתאות. הביקורת הופסקה בשל מלחמת "חרבות ברזל" שפרצה באוקטובר 2023. בחודש אפריל 2025 חודשה הביקורת ונמשכה עד פברואר 2026, ואלה הנושאים שנבדקו: מורכבות מוצר המשכנתא; שוק המשכנתאות במערכת הבנקאית והחץ-בנקאית והאסדרה בה; ענף הבנייה והשפעתו על שוק המשכנתאות; רפורמות שביצע בנק ישראל בשנים האחרונות להגברת השקיפות והתחרות בשוק המשכנתאות ושיפור תהליך מחזור המשכנתא; משכנתאות לאוכלוסיות מגוונות; והפיקוח על יועצי משכנתאות.

הביקורת נעשתה בעיקרה בחטיבת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, בחטיבת נותני שירותים פיננסים ברשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, ובמינהל לסיוע בדיוור במשרד הבינוי והשיכון. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, במועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה, ברשות להגנת הצרכן שבמשרד הכלכלה, בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, באיגוד הבנקים, ברשות לפיתוח כלכלי של מגזר הערבים במשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה, בלשכת שמאי מקרקעין, בהתאחדות הקבלנים ובהתאחדות יועצי המשכנתאות. כמו כן, נערכו פגישות עם גורמים בכירים בתחום המשכנתאות בבנקים השונים ובגופים חוץ-בנקאיים.

הקדמה כללית

להלן תרשים המציג את יתרת חוב המשכנתאות של משקי הבית לפי מלווים שונים (בנקים, גופים מוסדיים וממשלה) בשנים 2015 - 2025:

תרשים 1: יתרות חוב המשכנתאות של משקי הבית * בשנים 2015 - 2025 ** לפי מלווים (בנקים, גופים מוסדיים וממשלה), במיליארדי ש"ח



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה
* ההלוואות למטרות דיוור או מגורים. היתרות בבנקים כוללות הפרשות להפסדי אשראי.
** נתונים עד יוני 2025.

מהתרשים עולה כי יתרת חוב המשכנתאות של הציבור הגיעה כאמור לסך של כ-630 מיליארד ש"ח ביוני 2025, והיא מתפלגת כך: כ-606 מיליארד ש"ח (כ-96% מהחוב) הוא לבנקים, כ-18 מיליארד ש"ח (כ-3% מהחוב) הוא לגופים מוסדיים, וכ-6 מיליארד ש"ח (כ-1% מהחוב) הוא לממשלה. עוד עולה כי יתרת חוב המשכנתאות של משקי הבית לכל המלווים גדלה בעשור הנסקר בסך כ-330 מיליארד ש"ח וכי יתרת החוב לבנקים הכפילה את עצמה וגדלה בסך כ-321 מיליארד ש"ח בשנים 2015 - 2025. לעומת זאת, יתרת החוב לגופים המוסדיים גדלה בכ-15 מיליארד ש"ח ויתרת החוב לממשלה קטנה בכ-6 מיליארד ש"ח בשנים אלו. יצוין כי לפי נתונים של רשות שוק ההון שנמסרו למשרד מבקר המדינה ב-29.6.25 חלקן של חברות אשראי חוץ-בנקאיות באשראי לדיור בשנת 2024 מוערך בכ-5.7 מיליארד ש"ח, שהוא כ-1% מיתרת האשראי לדיור.

בשנים 2015 - 2025 עלו יתרות החוב של משקי הבית למשכנתאות מכ-300 מיליארד ש"ח לכ-630 מיליארד ש"ח (גידול של כ-110%). נוסף על כך, הבנקים הם המקור הכמעט בלעדי של משכנתאות והם שומרים על חלקם במשכנתאות המתקרב לכ-100%.

שער ראשון - משכנתאות במערכת הבנקאית

נתוני מפתח

כ-7.9 מיליארד ש"ח	11 נקודות אחוז	9 שנים	63%
הגידול בהיקף האשראי המצטבר שניתן בהלוואות בסבסוד קבלנים ⁵ (מכ-453 מיליון ש"ח בדצמבר 2023 לכ-8.4 מיליארד ש"ח באוגוסט 2025), דבר המייצר יותר סיכון עבור הרוכשים כיוון שהם דוחים את גיוס מקורות המימון הדרושים להשלמת העסקה למועד הסמוך למסירת הדירה	ניתוח של משרד מבקר המדינה לנתוני בנק ישראל מעלה כי משקלן של הלוואות בסיכון גבוה ⁶ עלה מכ-20% לכ-31% בשנים 2022 - 2025, דבר המשקף עלייה בסיכון בתיק האשראי לדיור	מספר השנים בהן הפיקוח על הבנקים לא עדכן את סכום תקרת שווי הנכס להלוואה לדירה במחיר מופחת. המשמעות היא שנפגעת יכולתו של ציבור הזכאים לממש את זכאותו לרכישת דירה במחיר מופחת	לפי נתוני בנק ישראל לשנת 2024, מרבית הלווים (63%) קיבלו הצעה מבנק אחד בלבד. דבר המעיד על שיעור נמוך של תיחור לאחר יישום רפורמת השקיפות במשכנתאות

⁵ הלוואות בסבסוד קבלנים ("הלוואות קבלן") - הלוואות "בולט" ("בלון") של רוכשי דירות בסבסוד הקבלן על חלק ניכר מיתרת התשלום לרכישת דירה מקבלן. קרן הלוואה שנוטלים הרוכשים נפרעת במלואה סמוך למועד סיום הבנייה, לרוב לאחר שנתיים או שלוש שנים. במועד זה ידרשו הרוכשים לפרוע את הלוואה ממקורותיהם או להמירה בהלוואה לדיור חליפית ולשלם את יתרת התמורה.

⁶ משכנתאות בסיכון גבוה מוגדרות כאלו ששיעור המימון שלהן הוא בטווח של 60% - 75% משווי הנכס ושיעור ההחזר מההכנסה הוא בטווח 30% - 40%.

5 לעומת
3 - 2

הפיקוח על הבנקים משתמש במספר גדול יותר של כלים מגבילים על משכנתאות לעומת מספר הכלים שמפעילות רשויות פיקוח פיננסיות במדינות אחרות בעולם (חמישה בישראל לעומת 2 - 3 ברוב המדינות)

54% לעומת
37%

משקל הסיכון⁸ הממוצע בגין אשראי לדיור במערכת הבנקאית בישראל הוא 54% לעומת שיעור ממוצע של 37% במדינות נבחרות בעולם, לפי נתוני בנק ישראל

כ-98%

לפי נתוני בנק ישראל לשנת 2024 בכמעט כל ההלוואות למטרת מגורים שניתנו במערכת הבנקאית בשנה זו בחרו הלווים בסל מוצע אחר שהציעו הבנקים, ולא בסלים האחידים שנקבעו על ידי הפיקוח על הבנקים בהוראה 451 בשנת 2022

16.5 מיליארד
ש"ח מתוך 20.5
מיליארד ש"ח

כ-80% ממחזורי המשכנתאות שבוצעו במחצית הראשונה של שנת 2025 היו מחזורים⁷ פנימיים, כך שרוב המחזורים נעשים בבנקים שבהם נלקחו ההלוואות המקוריות

כ-60%

שיעור העסקאות שבוצעו בחודשים הסמוכים ליוני 2024 שכללו מבצעי עידוד הכוללים דחייה משמעותית בתשלומים, לפי נתוני בנק ישראל

28%

שיעור הדירות שנמכרו במבצעי עידוד בדחייה משמעותית של תשלומים מתוך מלאי הפרויקטים הנמצאים בליווי בנקאי (על פי נתוני בנק ישראל באוקטובר 2024)

תמונת המצב העולה מן הביקורת



האסדרה של שוק המשכנתאות במערכת הבנקאית

בחינת המגבלות העיקריות על מתן הלוואות לדיור על ידי הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל - המגבלות הרגולטוריות העיקריות שהטיל הפיקוח על הבנקים על המערכת הבנקאית בשנים 2010 - 2014 לאחר משבר הסאב פריים נועדו למתן את הגידול החד במשכנתאות שניתנו ברמת סיכון גבוהה, ובעיקר משכנתאות ברמת מינוף גבוהה (יחס משכנתא למחיר הדירה) ומשכנתאות בריבית משתנה. בביקורת לא נמצא תיעוד לכך שבשנים 2020 - 2024 הפיקוח על הבנקים בחן באופן עיתי את המגבלות העיקריות למתן הלוואות לדיור (מגבלת שיעור המימון, מגבלת שיעור החזר מהכנסה, מגבלת חלק הלוואה בריבית משתנה ומגבלת התקופה).



⁷ מחזור פנימי של משכנתא הוא הליך שבו מסולקת המשכנתא הקודמת ובמקביל נלקחת משכנתא חדשה באותו בנק שבו נקלחה ההלוואה המקורית.

⁸ מדד שנקבע בידי הפיקוח על הבנקים כדי להעריך את הסיכון הכרוך בפעילות של בנק, במיוחד את הסיכון שנוצר מהעמדת אשראי. משקל הסיכון מחושב לפי הוראות הפיקוח ומשקף את החשיפה של הבנק לסיכונים שונים.

יצוין כי במהלך הביקורת בשנת 2025, הפיקוח על הבנקים ביצע בחינה של תיק האשראי לדיוור כפי שהוצג במסמך "מדיניות מקרו-יציבותית שוק המשכנתאות" ממאי 2025 שהועבר למשרד מבקר המדינה. מסמך זה מתאר סקירה בנוגע לצעדי מדיניות מקרו-יציבותיים באשראי לדיוור. סקירה זו כוללת בחינה של סוגי המגבלות המקרו-יציבותיות שקיימות במדינות בעולם, והשוואתם למגבלות שאימץ הפיקוח על הבנקים בישראל. בנוסף, המסמך מתאר את עבודת הפיקוח על הבנקים בניתוח סיכונים של האשראי לדיוור, וכן בבחינת חלופות של צעדים מקרו-יציבותיים שאינם מיושמים כיום בישראל. עם זאת, הפיקוח על הבנקים לא העביר למשרד מבקר המדינה מסמכים נוספים המעידים על כך שהוא ביצע בחינה שוטפת ועיתית של תיק האשראי לדיוור לפני תקופת הביקורת.

עדכון שיעור המימון לזכאים לדירות במחיר מופחת על ידי הפיקוח על הבנקים - במאי 2016 עדכן הפיקוח על הבנקים את הוראה 329 כדי לתמוך ביכולת זכאים להשתתף בפרויקטים לרכישת דירה במחיר מופחת⁹ באמצעות עדכון חישוב שיעור המימון לרכישת דירה. תמיכה זו מאפשרת להם להביא הון עצמי נמוך יותר לרכישת דירה במחיר מופחת לעומת רכישה של דירה בשוק החופשי. גובה ההנחה, וקיומה בכלל, תלוי בגובה מחיר הרכישה שהוגבל לסכום של 1.8 מיליון ש"ח. מדד מחירי הדירות עלה מאז ועד לאוגוסט 2025 ב-52.2% ומחירן הממוצע של דירות עלה מ-1.53 בשנת 2017 ל-2.34 בשנת 2024 וחצה את הרף שנקבע בהוראה. עם זאת, בביקורת עלה כי הפיקוח על הבנקים לא ביצע בחינה חוזרת במשך 9 שנים של הצורך בעדכון ההוראה כדי לתמוך בהשגת מטרתה. כתוצאה מכך ציבור הזכאים נדרש להעמיד הון עצמי בסכומים גבוהים יותר, כך שעלולה להיפגע יכולתו לקבל תנאים מטיבים בבנקים בעת נטילת הלוואה לדיוור ואף בחלק מהמקרים נפגעת יכולתו לממש את זכאותו לרכישת דירה במחיר מופחת.

יצוין כי במהלך תקופת הביקורת, בפברואר 2026, בנק ישראל פרסם תיקון להוראה 329 לפיו הסכום לתקרת שווי הנכס יעודכן ל-2.1 מיליון ש"ח. בהוראה זו צוין כי "נוכח חלוף השנים, המפקח על הבנקים מצא לנכון לעדכן את הסכום בהתאמה לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן". ולצד האמור, יצוין כי מדד זה עלה בשיעור של כ-21% לעומת מדד מחירי הדירות שעלה כאמור בכ-52% בשנים 2016 - 2025, כך שעולה ספק אם הצמדת הסכום של תקרת שווי הנכס למדד המחירים לצרכן תומך באופן מספק ביכולת של זכאים לרכוש דירה.

מגבלת שיעור החזר מהכנסה - הפיקוח על הבנקים קבע בנוהל בנקאי תקין (נב"ת) 329 ביולי 2014 כי "שיעור החזר מהכנסה" הוא היחס בין החזר החודשי לבין ההכנסה החודשית הפנויה של הלווה. החזר חודשי הוא התשלום המשמש את הלווה לפירעון של הלוואה לדיוור על ידי הלווה. הכנסה חודשית פנויה היא ההכנסה החודשית נטו בניכוי הוצאות קבועות. קיימות שלוש חלופות לחישוב שיעור החזר מהכנסה בעת מתן אשראי נוסף לדיוור: חלופת הלוואה¹⁰; חלופת נכס¹¹; וחלופת לווה¹². במהלך הביקורת עדכן הפיקוח על הבנקים את מגבלת שיעור החזר מהכנסה לפי חלופת הנכס כך שהיא תחושב על כל ההלוואות שנלקחו עבור רכישת הנכס החל מיום 1.7.26, כך שכאשר לווה ימנף את הנכס שלו שיעור החזר שלו יעלה וישקף מינוף גבוה יותר.

עם זאת, נמצא כי הפיקוח על הבנקים לא עדכן את מגבלת שיעור החזר מהכנסה שנותרה על 50% משנת 2013 ועד לתקופת הביקורת. מגבלה זו מחושבת מחדש בעת לקיחת הלוואה נוספת כך שייטכן ושיעור החזר בגינה ירד למרות שהמינוף בפועל עולה. כלומר קיימת הטיה בשיטת החישוב של המגבלה לפי חלופת הלוואה. הפיקוח על הבנקים הגיע למסקנה באפריל 2025 כי המגבלה אינה אפקטיבית ועדכן את חישוב המגבלה בפברואר 2026, כך שהחל מיולי 2026 המגבלה תחושב לפי חלופת הנכס המצמצמת את ההטיה בעת לקיחת הלוואה נוספת. עם זאת, המגבלה הנהוגה במרבית המדינות בעולם היא יחס שירות חוב להכנסה

⁹ דירה במחיר מופחת היא דירה יחידה הנרכשת במחיר נמוך משווי שוק בפרויקט בסבסוד ממשלתי דוגמת "מחיר מטרה" ו"מחיר למשתכן".

¹⁰ חלופת הלוואה - חישוב המגבלה הוא ברמת הלוואה באופן המאפשר גישה לאשראי נוסף עקב פערי עיתוי בלקיחת האשראי.

¹¹ חלופת הנכס - המגבלה מחושבת לכל נכס בנפרד, באופן המשפיע על אשראי נוסף בלבד.

¹² חלופת לווה - חישוב המגבלה המודד את עומס החוב (בגין אשראי לדיוור) המוטל על הלווה, באופן שמשפיע על כושי דירה חליפית ומשקיעים בעלי משכנתא.

(DSTI) הכוללת את כל החובות החודשיים של הלווה בחישוב המגבלה, באופן המצמצם את ההטיה כאמור ומשקף את נטל החוב האמיתי של הלווה.

בחינה של ביטול המגבלה על חלק ההלוואה בריבית משתנה קצרה¹³ לפני קבלת ההחלטה על ידי



הפיקוח על הבנקים בדצמבר 2020 - באוגוסט 2013 קבע המפקח על הבנקים דאז כי היחס בין חלק ההלוואה לדיור בריבית משתנה לבין סך ההלוואה לא יעלה על 66.66% (שני שלישי מסכום ההלוואה), וכי היחס בין חלק ההלוואה בריבית משתנה קצרה לסך ההלוואה לא יעלה על 33.33% (שליש מסכום ההלוואה). בדצמבר 2020 המפקח על הבנקים דאז החליט לבטל את המגבלה על חלק ההלוואה בריבית משתנה קצרה ולהסתפק במגבלה על סך ההלוואה בריבית משתנה, כך שלווים יכולים לקחת שיעור הגבוה מ-33.33% במסלולים של ריביות משתנות קצרות שתקופת השינוי בהן קצרה מחמש שנים, ובתוך כך במסלול ריבית הפריים, וכי לכל היותר יינתנו 66.66% מסכום ההלוואה בריביות משתנות. נמצא כי הפיקוח על הבנקים לא בחן את ההשפעה של החלטתו לבטל את המגבלה על חלק ההלוואה בריבית משתנה קצרה לפני קבלתה בסוף שנת 2020. המשמעות של כך היא שהחל משנת 2021 לווים יכולים לקחת למעלה מ-33.33% מסכום ההלוואה ועד ל-66.66% ממנה במסלולים של ריביות משתנות קצרות. בשל כך לווים לקחו משכנתאות עם משקל גבוה יותר של ריביות משתנות קצרות, ובעיקר בריבית הפריים, בשנים 2021 - 2022 (משקלן במשכנתאות גדל מכ-28.8% בסוף שנת 2020 לכ-37.1% במרץ 2022). העלייה במשקל מסלול הפריים בביצועי ההלוואות כאמור, שהיה פופולרי מאוד בשל שיעורי ריביות נמוכים במיוחד, הביאה לעלייה משמעותית בהחזר החודשי של הלווים (כ-1,047 ש"ח בממוצע עבור הלוואות שנלקחו בשנת 2021) כאשר בנק ישראל העלה את הריבית המוניטרית בשנים 2022 - 2023.

משקלי סיכון¹⁴ בהלוואות לדיור בסיכון גבוה - בשנים 2022 - 2025 עלה משקל הלוואות בסיכון גבוה



מכ-20% לכ-31%, וכן עלה משקל הלוואות בשיעורי החזר מהכנסה שהן בטווח של 30% - 40% מכ-39% לכ-56%. עם זאת, למרות העלייה במשקל הלוואות בסיכון גבוה, נמצא כי הפיקוח על הבנקים לא בחן את הצורך לקבוע משקלי סיכון ייחודיים עבור הלוואות בסיכון גבוה שניתנות בשיעורי מימון והחזר מהכנסה גבוהים. כך, מלבד ההוראה הקיימת בנב"ת 329 המגדירה משקל סיכון של 100% על הלוואות בהן שיעור החזר מהכנסה עולה על 40%, הפיקוח אינו מגדיר משקלי סיכון ייחודיים גם בהלוואות ממונפות אחרות, וזאת למרות שבעבר הפיקוח נהג לקבוע משקלי סיכון ייחודיים להלוואות ממונפות בהתאם למשתנים נוספים כמו סכום ההלוואה וחלק ההלוואה בריבית משתנה. כך למשל, באוקטובר 2010 קבע המפקח על הבנקים דאז להקצות משקל סיכון של 100% על משכנתאות ממונפות¹⁵ באופן זמני עד לירידה במשקלן. בשל כך שהפיקוח על הבנקים אינו קובע משקלי סיכון להלוואות בסיכון גבוה, הן משוקללות לפי משקל סיכון מופחת של 60% כפי שמשוקללות הלוואות שאינן בסיכון גבוה (למשל הלוואות בשיעור מימון מעל 60% ובשיעור החזר מהכנסה הנמוך מ-30%). אי-בחינה של קביעת משקלי סיכון מותאמים על הלוואות בסיכון גבוה עלולה לפגוע בהערכת הסיכונים של הבנקים ולפגוע ביציבותם, סיכון שגדל לאור זאת שמשקלן של הלוואות בסיכון גבוה עלה כאמור מכ-20% לכ-31% בשנים 2022 - 2025.

ענף הבנייה והשפעתו על שוק המשכנתאות

מבצעי העידוד - קבלנים נוהגים להציע הטבות שונות שנועדו לסייע בקידום מכירות בשלבים מוקדמים של פרויקטי בינוי למגורים, ובמיוחד בתקופות בהן יש האטה בביקוש. בעקבות האטה בביקוש בשוק הנדל"ן למגורים החלו קבלנים, משלהי שנת 2023, להרחיב את היקף ההטבות הניתנות על ידם לצורך קידום המכירות והנעת הפעילות בשוק באמצעות מבצעי עידוד ייחודיים, המאופיינים בהנחות מימוניות גדולות. מבצעי העידוד כללו בעיקר דחייה משמעותית של חלק מהתשלומים עבור הדירה עד למועד המסירה (עסקאות המוכרות בשמות "80/20" או "90/10") והלוואות בסבסוד קבלנים ("הלוואות קבלן"). מבצעי עידוד נוספים כללו הלוואות שונות בסבסוד קבלנים, תוספות

¹³ ריבית משתנה נושאת ריבית שעשויה להשתנות במהלך תקופה הקצרה מחמש שנים ממועד אישור ההלוואה.
¹⁴ מדד שנקבע בידי הפיקוח על הבנקים כדי להעריך את הסיכון הכרוך בפעילות של בנק, במיוחד את הסיכון שנוצר מהעמדת אשראי. משקל הסיכון מחושב לפי הוראות הפיקוח ומשקף את החשיפה של הבנק לסיכונים שונים.
¹⁵ משכנתאות ממונפות הוגדרו אז כמשכנתאות בסכום שמעל 800,000 ש"ח בשיעור מימון גבוה (מעל 60%), ושחלק ההלוואה שלהן בריבית משתנה הוא 25% או יותר.

ושדרוגים. במבצעי עידוד הרוכשים דוחים את גיוס מקורות המימון הדרושים להשלמת העסקה למועד הסמוך למסירת הדירה. דחיית מועדי התשלומים מייצרת יתרונות וסיכונים לכל המעורבים בפרויקט (קבלנים, רוכשים ובנקים מלווים). ברקע ההאטה בביקוש לדירות התעצמו מאמצי השיווק של קבלנים באמצעות מבצעי עידוד אגרסיביים משלהי שנת 2023. מבצעי עידוד שימשו כלי יעיל לקידום מכירות והנעת הפעילות בשוק וגילמו הנחות מימוניות הנעות בטווח רחב של עשרות עד מאות אלפי ש"ח לרוכשי הדירות, וזאת תוך הימנעות מהורדת מחירים. עם זאת, התעצמות מבצעי העידוד טומנת בחובה עלייה בסיכון לרוכשים, לקבלנים, ויתכן שאף לאשראי שהעמידה המערכת הבנקאית. כמו כן, למבצעי העידוד אף יכולות להיות השלכות מבחינת המיסוי לקבלנים ולרוכשים.

מכירות של קבלנים עם דחייה משמעותית בתשלומים למועד מסירת הדירה והחיתום בגינן - נמצא



כי הפיקוח על הבנקים אינו מחייב את הבנקים להגביל מכירות של קבלנים עם דחיית משמעותית בתשלומים למועד המסירה. בשל כך, למרות שנהוג לכלול בהסכמים בין הבנקים לקבלנים בפרויקטים בליווי בנקאי התניות לפיהן על הקבלנים למכור דירות בפריסת תשלומים לפי המודל הליניארי (בהתאם להתקדמות הבנייה), בפועל חלק מהבנקים אינם מגבילים את הקבלנים במכירות עם דחיית תשלומים משמעותית. לפי נתוני הפיקוח על הבנקים לאוקטובר 2024, שיעור הדירות שנמכרו בדחייה משמעותית של תשלומים עמד על כ-28% מתוך מלאי הדירות הנמכרות בפרויקטים של קבלנים בליווי בנקאי. כמו כן, ככלל לא מתבצע תהליך של חיתום במכירת דירות שבהן קיימת דחייה משמעותית של התשלומים למועד המסירה. היעדר חיתום מעלה חשש לסגירת עסקאות עם לקוחות שאינם בעלי יכולת כלכלית מספקת, במיוחד לנוכח תמריצים כספיים הגלומים בעסקאות אלה לרוכשים המוערכים בטווח שבין 123.5 אלף ש"ח לבין 163.1 אלף ש"ח (5.3% - 7% ממחיר הדירה). התעצמות היקף מבצעי העידוד, החל משלהי 2023, וירידה בהיקף איכות החיתום של הלווים, שביצעו נדחה לשלב מאוחר יותר ממועד חתימת הסכם הרכישה, גורמים לעלייה בסיכון לרוכשים ולקבלנים ויתכן ואף לאשראי שמעמידה המערכת הבנקאית.

איסוף נתונים על ידי הפיקוח על הבנקים על חלקן של הלוואות בסבסוד קבלנים - הביקורת העלתה



כי אף שהפיקוח על הבנקים החל בדצמבר 2023 לאסוף נתונים על חלקן של הלוואות בלון בסבסוד קבלנים מתוך כלל הלוואות בלון באשראי לדיור, נמצא כי עד מועד סיום הביקורת אין בידי הפיקוח נתונים מדויקים על חלק הלוואה המועמד במסגרת הלוואות בסבסוד קבלנים משווי הנכס. נתונים אלה נחוצים לאמידת הסיכון המתהווה כתוצאה מהעמדתם בהיקפים משמעותיים.

הלוואות בסבסוד קבלנים מייצרות יתרונות שונים לקבלנים, לרוכשים ולבנקים המלווים. עם זאת, המודל אינו מייצר לציבור הרוכשים ודאות לגבי תנאי הלוואה לדיור שיידרשו לשלם בעתיד. פרק הזמן הגדול בין מועד החיתום הבנקאי למועד נטילת הלוואה המשכנתא שנוטלים הרוכשים בסיום הבנייה, הנמשך לרוב מספר שנים, חושף את הרוכשים לתשלומי החזר גבוהים בעתיד, אגב הקטנת יכולתם לקבל הלוואות נוספות והתייקרות של עלויות ביטול ההסכם במידת הצורך. לא זאת בלבד אלא שהעמדת הלוואות בסבסוד קבלנים עלולה לחרוג מתהליך חיתום בנקאי רגיל, לכן ביצועה בצורה שאינה נאותה יוצרת סיכון במועד פירעון הלוואה והחלפתה בהלוואה לדיור לכל המעורבים בפרויקט.

פעולות הפיקוח על הבנקים בנוגע למבצעי העידוד - נמצא כי הפיקוח על הבנקים ביצע מעקב במהלך



השנים 2023 - 2025 לאיתור סיכונים הנגזרים ממבצעי עידוד וכן קיים תהליך קבלת החלטות בטרם יישום צעדים פיקוחיים בעניין זה. עם זאת, בשנים 2023-2025 הסיכון לא הופחת ואף גדל בהיקפים משמעותיים ביותר, כפי שבא לידי ביטוי בין היתר בגידול נרחב ביותר של פי 18.5 בהיקף האשראי המצטבר שניתן בהלוואות בסבסוד קבלנים מכ-453 מיליון ש"ח בדצמבר 2023 לכ-8.4 מיליארד ש"ח באוגוסט 2025. עלה כי עד מתן הוראת השעה באפריל 2025 פעל הפיקוח על הבנקים במגוון פעולות להפחתת הסיכון של מבצעי העידוד (ובהן העברת מסרים, הנחיות וגיבוש מתווה וולונטרי מול המערכת הבנקאית) שלא הביאו לירידה בהיקף האשראי המצטבר שניתן בהלוואות בסבסוד קבלנים.

בחינה של מעורבות הבנקים בקביעת מחירי דיור על ידי צוות בראשות ראש המועצה הלאומית



לכלכלה - במאי 2025 החליטה הממשלה על הקמת צוות לבחינת מעורבות הבנקים בקביעת מחירי הדיור בראשות ראש המועצה הלאומית לכלכלה. על הצוות הוטל לבחון את קיומה של מעורבות הבנקים בקביעת

מחירי הדיוור, בין היתר באמצעות שימוש באמות מידה פיננסיות בהסכמי הליווי הפיננסי ואת ההשלכות שעלולות להיות לכך על התחרות בשוק הדיוור. הצוות הגיע למסקנה שהוצגה בדו"ח הסופי שגיבש ביולי 2025 והמלצותיו אומצו על ידי בנק ישראל, כי אין הצדקה לכך שבנקים יתערבו במחירי המכירה של דירות בפרויקטים של קבלנים ואף ייתכן כי התערבות זו עלולה למנוע את ירידת מחיריהן בנסיבות מסוימות. מסקנה זו התבססה על כך שהסכמי המימון בפרויקטים כוללים התניות של מכירת דירות לפי המחירים שנקבעו בתכניות העסקיות, ולאור בחינה של רמת סיכוני האשראי וכושר הספיגה של הבנקים, ולאור רווחיותם, שאינם מעידים על חשש משמעותי לנזק אם הבנקים יימנעו מלהתערב במחירי הדירות לאחר שנחתמו הסכמי המימון. בהתאם לכך המליץ הצוות לאסור על הבנקים להתערב בשיקולים של הקבלנים בקביעת מחירי המכירה של דירות לאחר שהתקשרו עם קבלנים בהסכמי מימון בפרויקטים. עם זאת, נמצא כי הצוות התבסס על ההתניות בהסכמי המימון בלבד, ולא על מידע בהקשר לפרקטיקה הנהוגה, או על נתונים אמפיריים המעידים כי אכן המערכת הבנקאית מונעת הפחתה של מחירי הדירות, ומה עשויה להיות ההשפעה של הסרת אמות המידה הפיננסיות על מחירי הדירות.

פעולות הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל להגברת השקיפות והתחרות בשוק המשכנתאות

אפשרות הלווה לבצע השוואה בין הצעות משכנתא מבנקים שונים - מנתוני בנק ישראל לשנת 2024 עולה כי כ-98% מהביצועים ניתנים בסל הרביעי, כלומר הלווים בוחרים בסל מוצע אחר שנקבע בינם לבין הבנקים, השונה בהרכבו מהסלים האחידים שנקבעו על ידי הפיקוח על הבנקים בנב"ת 451 בשנת 2022, והם אלו: סל אחיד 1 - ההלוואה כולה בריבית קבועה לא צמודה; סל אחיד 2 - ההלוואה מחולקת לשלושה חלקים שווים בין קבועה לא צמודה, ריבית הפריים וריבית משתנה צמודה כל 5 שנים; וסל אחיד 3 - ההלוואה מחולקת לשני חלקים שווים של ריבית קבועה לא צמודה וריבית הפריים.

בסקירת מערכת הבנקאות לשנת 2025 ציין בנק ישראל כי הוא ערך ביקורות בדבר יישום הרפורמה במשכנתאות. ממצאי הביקורת מצביעים על ציזית של הבנקים לעיקרי הרפורמה. עם זאת נמצאו מקרים שבהם הסל הרביעי שהוצע ללקוחות היה מורכב וכלל ריבוי של תקופות לפירעון ותמחור שאינו עקבי עם תמחור הסלים הרגולטוריים. פרקטיקה זו מכבידה על יכולתם של הלקוחות להבין את ההשלכות של בחירה בין המסלולים ועל יכולתם להשוות בין הצעות של בנקים שונים. עוד צוין בסקירה כי הפיקוח על הבנקים דרש כי האישור העקרוני שיוצג ללקוחות יכלול סלים לתקופה אחידה וזהו לזו שנקבעה לתקופת הסלים הרגולטוריים וכן כי התמחור שלהם יעשה באופן שקוף ועקבי, התואם את עקרונות הפשטות, ההשוואתיות וההוגנות שעליהם הרפורמה מושתתת.

תרומת רפורמת השקיפות במשכנתאות לתיחור - תיחור הוא תהליך בו לווים מקבלים מספר הצעות מחיר למשכנתא ומשווים ביניהם כדי להויל את עלויות המשכנתא. ככל שתיחור מתבצע יותר פעמים יש לכך פוטנציאל להגביר את התחרות בין הבנקים באופן שיסייע ללווה להפחית את שיעורי הריביות ואת עלויות המשכנתא. אחת המטרות שהגדיר בנק ישראל ברפורמת השקיפות במשכנתאות מאוגוסט 2022 היא להגביר את התיחור שמבצעים לווים. נמצא כי על אף הרפורמה, על פי נתוני בנק ישראל, שיעור התיחור של לווים בשנת 2024 לאחר יישום הרפורמה הוא נמוך יחסית (37%), כך שמרבית הלווים (63%) קיבלו הצעה מבנק אחד בלבד. כמו כן, מנתוני בנק ישראל לשנת 2024 עולה כי שיעורי התיחור גבוהים יותר ברכישת דירה יחידה (46%) לעומת דירה חליפית (40%) או דירה להשקעה (38%), כך שמרבית הלווים שלוקחים הלוואות למטרת רכישת דירה לא עושים תיחור.

מחזור משכנתאות

האפקטיביות של רפורמת מחזור המשכנתאות - בשנים האחרונות הוביל בנק ישראל רפורמה (רפורמת "מחזור בקליק") במטרה להקל על ציבור הלווים המבקשים לפרוע הלוואה בפירעון מוקדם או למחזרה על ידי לקיחת הלוואה בגוף אחר. יישום הרפורמה נדחה לאפריל 2025 עקב המלחמה והמורכבות הטכנולוגית שהצריכה את היערכות הבנקים. במהלך תקופת הביקורת פנה משרד מבקר המדינה לבנק ישראל כדי לבדוק את אפקטיביות הרפורמה. עד מועד סיום הביקורת לא היו בידי בנק ישראל נתונים בעניין האפקטיביות של

רפורמת מחזור המשכנתאות שכן הרפורמה יצאה לדרך במאי 2025. כ-80% ממחזורי המשכנתאות שבוצעו במחצית הראשונה של שנת 2025 היו מחזורים פנימיים, כך שרוב המחזורים נעשים בבנקים שבהם נלקחו ההלוואות המקוריות.

תלונות הציבור בתחום ההלוואות לדיור

שקיפות סטטוס תלונת הלקוח בעת הגשת תלונה - נמצא כי בשל מבנה הטיפול בתלונות (בתאגיד הבנקאי ורק לאחר מכן בפיקוח על הבנקים) אין תמונה כוללת ללקוח או לבנק ישראל בדבר סטטוס הטיפול בתלונה. מצב זה יוצר חוסר וודאות אצל הפונה לגבי משך הזמן הכולל שיידרש לפתרון הבעיה והשלבים שעליו לעבור.



הנגשה ופרסום של שיעורי ריביות במשכנתאות באתר "קו המשווה" - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות בנק ישראל לפרסום והנגשה של מידע השוואתי על מוצרים פיננסיים באתר "קו המשווה", ובפרט את פרסום הנתונים החודשיים על שיעורי הריביות הממוצעות במשכנתאות למטרת מגורים החל מיולי 2023. הפרסום כאמור מנגיש מידע שיכול לסייע לציבור בהבנת מוצר המשכנתא וההבדלים בריביות בין מסלולי ההלוואה השונים.

עם זאת נמצא כי הפיקוח על הבנקים אינו מפרסם ב"קו המשווה" נתונים נוספים על שיעורי הריביות במשכנתאות, כפי שנוהג לפרסם על הלוואות צרכניות של משקי בית, כמו הריבית החציונית והריבית הממוצעת ברבעון התחתון והעליון. עוד נמצא כי למרות שהפיקוח על הבנקים מחזיק במידע רחב שהבנקים מדווחים לו בתחום המשכנתאות, כגון שיעורי ריביות בפילוחים לפי משתנים שונים המשפיעים על שיעורי הריביות, הוא אינו מנגיש אותם לציבור ב"קו המשווה". בשל כך נמנעת מהציבור נגישות לנתונים השוואתיים בעלי חשיבות שיכולים להגביר את השקיפות ואת כוחם של הלווים כמו שיעורי ריביות במשכנתאות לפי פילוחים של משתנים כמו תקופה, שיעור המימון ושיעור החזר מהכנסה המשפיעים באופן משמעותי על גובה הריביות. בנוסף הפיקוח על הבנקים אינו מפרסם ב"קו המשווה" נתונים על שיעורי ריביות בהלוואות לכל מטרה.

שער שני - משכנתאות של אוכלוסיות שונות וסיוע במשכנתאות לזכאים ולנפגעי מלחמת חרבות ברזל

נתוני מפתח

<p>2% בלבד מכלל המשכנתאות</p> <p>שיעור המשכנתאות שניתנו ללקוחות המגזר הערבי עמד על כ-2% מתוך כלל המשכנתאות שהועמדו בשנים 2010 - 2014, שיעור הנמוך באופן משמעותי בהשוואה לשיעורם בכלל האוכלוסייה (כ-21.4%)</p>	<p>23.3%</p> <p>ההחזר החודשי עבור משכנתאות שנלקחו ב-2021 התייקר ב-23.3% ביישובים חרדיים, בהשוואה להתייקרות של 20.1% ביישובים יהודיים שאינם חרדיים (הממוצע הכולל עומד על 20.3%)</p>	<p>57% לעומת 7%</p> <p>לפי נתוני בנק ישראל, באוקטובר 2024 שיעור הדחיה של מרבית ההלוואות (כ-57%) שנדחו במתווה דחיית התשלומים במלחמת חרבות ברזל היה ליותר מ-6 חודשים, לעומת שיעור דחייה ממוצע של 7% על התקופה מאוקטובר 2023 - אפריל 2024</p>	<p>18 חודשים</p> <p>משך הזמן הכולל של מתווה בנק ישראל לסיוע כלכלי למשקי בית ועסקים במלחמת חרבות ברזל שהחל ב-15.10.23 והסתיים ב-31.3.25, ובמסגרתו ניתנה לזכאים אפשרות לדחות את תשלומי המשכנתאות שלהם ללא חיוב בריבית ובעמלות</p>
<p>6.05% מול 5.8%</p> <p>קיימים פערים בין המגזרים השונים - ביישובי החברה הערבית הריביות גבוהות יותר במסלולים הלא צמודים, ביישובי החברה היהודית הריביות הנמוכות ביותר, והמגזר החרדי נמצא בתווך האמצעי ביניהם. כך למשל, במסלול הפריים בשנת 2023 משלם המגזר הערבי ריבית פריים של 6.05% ואילו המגזר היהודי משלם 5.80%</p>	<p>13.5% לעומת 12%</p> <p>מנתוני בנק ישראל עולה כי בקרב יישובים יהודיים שאינם בחברה החרדית שיעור הגידול בהחזר החודשי בגין הלוואות המשכנתא שניתנו בשנים 2020-2022 עמד על 12%, בדומה לשיעור הגידול הממוצע בכלל המגזרים, ואילו ביישובי החברה החרדית שיעור הגידול עמד על 13.5%¹⁶</p>	<p>10 שנים</p> <p>מזה כעשור סוגיית העדר הנגישות של החברה הערבית למשכנתאות, עומדת על שולחן מקבלי ההחלטות. סוגיה זו נדונה במספר החלטות ממשלה ובמספר צוותי עבודה שונים במהלך השנים</p>	<p>73% מהלווים</p> <p>בחברה הערבית נעזרים ביועץ משכנתאות חיצוני (לעומת 59% באוכלוסייה הכללית)</p>

יצוין כי ההחזר גדל באופן משמעותי לאחר עליית ריבית בנק ישראל החל מאפריל 2022, ראו פרק המבוא.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



משכנתאות בחברה הערבית - סוגיית הדיור והאשראי לדיור בחברה הערבית משקפת כשל שוק הנובע משילוב של חסמים סטטוטוריים (רישום מקרקעין), מאפיינים תרבותיים (בנייה עצמית) ופערי נגישות פיננסית. בעוד שהחלטות ממשלה שונות דנו בסוגיית הגברת ההכלה הפיננסית של הציבור הערבי ואף הציבו יעדים להכפלת שיעור מקבלי המשכנתאות וצמצום פערי הריבית, היישום בפועל סובל מעיכובים בירוקרטיים. היעדר נתונים עדכניים מצד בנק ישראל ומצד גורמים אחרים האמונים על כלכלת ישראל כגון משרד האוצר מקשה על בחינת האפקטיביות של הצעדים שננקטו, ובהיעדר פתרונות אשראי מוסדרים, משקי בית ערבים נאלצים לפנות לאפיקי מימון יקרים ומסוכנים, המעצימים את המצוקה הכלכלית ומהווים קרקע פורייה לצמיחת אשראי חוץ-בנקאי לא מבוקר, הגורם לפגיעה קשה ביכולתם של אזרחים ערבים לבנות בתי מגורים בשל חוסר נגישות למשכנתאות בנקאיות ואף במקרים מסוימים יכול אף לעודד פשיעה כלכלית וזאת בשל מעורבותם של גורמים פליליים בנתינת הלוואות חוץ-בנקאיות.

פרסום מחקר מעודכן על המשכנתאות במגזר הערבי על ידי בנק ישראל - נמצא כי ממועד פרסום הדוח האחרון של הפיקוח על הבנקים בשנת 2022 (לגבי נתוני שנת 2020), לא פורסם מחקר עדכני של הפיקוח על הבנקים או חטיבת המחקר של בנק ישראל על שיעור המשכנתאות שניתנות למגזר הערבי מכלל המשכנתאות וזאת למרות החשיבות הקיימת בהצגת הנתונים האמורים לצורך גיבוש המלצות מדיניות הקשורות למגזר הערבי.



נתונים על המגזר הערבי בבנק ישראל - נמצא כי בנק ישראל אינו מחזיק בנתונים בסיסיים הנדרשים לצורך גיבוש מדיניות להנגשת אשראי לדיור בחברה הערבית. נמצא כי הפיקוח על הבנקים אינו מנטר את מספר יועצי המשכנתאות דוברי הערבית במערכת הבנקאית או את פריסת "נציגויות המשכנתא" בתוך היישובים הערביים. היעדר נתונים אלו מהווה "שטח מת" רגולטורי המקשה על בחינת האפקטיביות של צעדי ההנגשה. יתרה מכך, הנתונים הקיימים מצביעים על פערים בהנגשה הישירה: 73% מהלווים בחברה הערבית נעזרים ביועץ משכנתאות חיצוני (לעומת 59% באוכלוסייה הכללית). נתון זה מעיד על כך שהמערכת הבנקאית אינה פשוטה או נגישה דיה עבור הלקוח הערבי, דבר המטיל עליו נטל כלכלי נוסף בדמות תשלום שכר טרחה ליועצים פרטיים.



פנייה לאשראי חוץ-בנקאי והלוואות צרכניות שוטפות שאינן לדיור על ידי המגזר הערבי - נוכח הקושי בקבלת אשראי לדיור מהבנקים, נאלצים חלק מהלקוחות במגזר הערבי לקחת הלוואות צרכניות שוטפות שאינן לדיור (באמצעות המערכת הבנקאית, חברות כרטיסי האשראי או חברות האשראי החוץ-בנקאי) הניתנות בריביות גבוהות יותר מאשר הלוואות לדיור. יצוין כי קיימים פערי הריביות בין טווח ריבית האשראי החוץ-בנקאי הגבוהה מטווח ריבית האשראי הבנקאי. כך, כ-80% מזרם האשראי החוץ-בנקאי ניתן בטווח ריביות שבין 5% ל-20%. טווח זה כולל את האשראי הצרכני והאשראי העסקי. יצוין כי טווח הריביות הממוצע על הלוואות במערכת הבנקאית¹⁷ עמד על כ-9% עד 10% בשנת 2024.



טיפול בסוגיית היעדר הנגישות של החברה הערבית למשכנתאות - הסוגיה עומדת על שולחן מקבלי ההחלטות. סוגיה זו נדונה במספר החלטות ממשלה ובמספר צוותי עבודה שונים במהלך השנים. האחרון שבהם - הצוות בראשות החשב הכללי, שהוקם בתחילת 2022 לא פרסם את מסקנותיו, דבר שהוביל לכך שהן לא נדונו כלל גם בממשלה. לפיכך, הסוגיה האמורה אינה מקודמת ואינה מטופלת על ידי הגורמים הרלוונטיים בממשלה, כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה.



¹⁷ יצוין כי רשות שוק ההון מסרה בתשובתה כי מדובר בהלוואות עסקיות שחוק אשראי הוגן אינו חל עליהן, ומדובר בהלוואות הניתנות לימים בודדים.

משכנתאות במגזר החרדי



החוק לאסדרת פעילות מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט - 2019 (חוק לאסדרת הגמ"חים) - החוק פורסם ב-13.1.19 והוא מסדיר את פעילותם של הגמ"חים, את הרישוי שלהם ואת הפיקוח עליהם. החוק קובע כי רשות שוק ההון תחל בפיקוח אחר הגמ"חים השונים מ-13.07.22. בדצמבר 2025 התקיים דיון בוועדת הכספים של הכנסת ובו התברר כי ישנן 170 בקשות הממתינות אצל רשות שוק ההון לקבלת רישיון לגמ"חים, כאשר 102 מהם מתנהלים על פי רישיון זמני, ואילו 68 גמ"חים עובדים ללא רישיון. רשות שוק ההון העריכה בדיון כי כ-90% מהגמ"חים אינם עומדים בדרישות הרישיון כפי שקבעה הרשות. כך למעשה, אי-הכללת נתוני הגמ"חים במערכת נותני אשראי מונעת תמונה מלאה על רמת המינוף של משקי הבית בישראל, דבר המקשה על הערכת הסיכונים המערכתיים בשוק האשראי הפרטי ובפרט בשוק האשראי לדירה.



מודל המימון במגזר החרדי לרכישת דירה - ממצאי הבדיקה שערך משרד מבקר המדינה מעלים כי מודל המימון במגזר החרדי נשען על מבנה תלת-שכבתי ייחודי, המבדל אותו מדפוסי הצריכה במגזר הכללי ומגביר את המורכבות בניהול הסיכונים הבנקאיים: 1. הנדבך המוסדי (המשכנתא); 2. הנדבך הקהילתי (הגמ"ח): הלוואות ללא ריבית לטווח קצר, המאופיינות בהחזר חודשי גבוה במיוחד. אשראי זה אינו מדווח למערכת נתוני האשראי ולפיכך הוא אינו מובא לפני המערכת הבנקאית בעת העמדת המשכנתא; 3. הנדבך המשלים (אשראי חוץ-בנקאי): הלוואות מחברות כרטיסי אשראי או גופי מימון חוץ-בנקאיים לצורך גישור על פערים שוטפים. שילוב שלוש המקורות יוצר מצב בו שיעור המימון האמיתי של משק הבית במגזר החרדי עשוי לחרוג מהרף שנקבע על ידי בנק ישראל של 75% לרוכשי דירה יחידה ו-50% לרוכשי דירה להשקעה. בעוד שבמגזר הכללי הלוואות משלימות גלויות לרוב לבנק דרך מערכת נתוני האשראי, במגזר החרדי נדבך הגמ"ח אינו מובא כאמור בפני המערכת הבנקאית, דבר המערים קושי על הבנקים (ועל בנק ישראל כרגולטור) לאמוד את רמת המינוף הריאלית ואת יכולת העמידות של משק הבית מול שינויים בריבית או בהכנסות.

הלוואות לזכאים



מעקב אחר נתוני התפלגות של מממשי הלוואות לזכאים - בין השנים 2017 - 2024 הועמדו הלוואות לזכאים (מתקציב המדינה וממקורות הבנקים) בטווח שבין 1.04 מיליארד ש"ח ל-1.71 מיליארד ש"ח. זיהוי מאפייני מבקשי הסיוע בהלוואות לזכאים נחוץ להתאמת תנאי הלוואות וייעול התהליך וכדי להבטיח שכספי המימון הציבורי יגיעו לאלה הזקוקים לו. הביקורת העלתה כי משרד הבינוי והשיכון אינו עוקב אחר נתוני התפלגות מממשי הלוואות לזכאים בחלוקה לאזורי מימוש. מידע כאמור יכול לעזור בבחינת הצורך בהתאמת הסיוע הניתן מכספי ציבור כדי לתמוך באוכלוסיות ראויות לקידום ובהתאם ליעדי הסיוע.

הליכי הפקת לקחים בדבר הקלות בתחום משכנתאות בזמן מלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא



המתווים של בנק ישראל בתחום המשכנתאות במלחמת חרבות ברזל ובמבצע עם כלביא - מבקר המדינה המליץ בדוח בנושא ההיערכות כלכלית לשעת חירום לפני מלחמת חרבות ברזל מנובמבר 2025 כי בנק ישראל יבצע תהליך הפקת לקחים סדור ומתועד לגבי החלטות שהוא מקבל על מתווים לסיוע כלכלי לאוכלוסיות בעת אירועי חירום. יצוין כי במהלך הביקורת הנוכחית של משרד מבקר המדינה פרסם בנק ישראל לציבור מסמך בנושא "אפקטיביות מתווי-הסיוע לציבור שגיבש הפיקוח על הבנקים בעת אירועי משבר" הבוחן את יעילות המתווים בקורונה, במלחמת חרבות ברזל ובמבצע עם כלביא, תוך בחינת ההשפעות שלהם על המערכת הבנקאית ועלויותיהם ותובנות מהן בראייה צופה פני עתיד.



המתווים של בנק ישראל בתחום המשכנתאות במלחמת "חרבות ברזל" ובמבצע "עם כלביא" - נמצא כי בנק ישראל גיבש מתווה סיוע כלכלי רחב לציבור תוך שמונה ימים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל, שבמסגרתו אפשר דחיית תשלומי משכנתאות לזכאים שנפגעו באופן ישיר מנזקי המלחמה ללא חיוב בריבית ובעמלות. בנק ישראל האריך את המתווה חמש פעמים ועדכן את התנאים ואת קבוצת הזכאים בהתאם להתפתחויות במלחמה ולצורכיהן של אוכלוסיות שונות במתווה שנמשך כשנה וחצי במצטבר. עוד נמצא כי בנק ישראל פרסם מתווה סיוע כלכלי תוך ארבעה ימים מפתיחת מבצע "עם כלביא" שבו אפשר דחיית תשלומי משכנתאות לזכאים שנפגעו במבצע. מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות בנק ישראל לגיבוש של מתווים לסיוע כלכלי בזמן מהיר וקצר מפרוץ המלחמה ומבצע "עם כלביא".

המחיר הממוצע של דירות וסך ההלוואה הממוצעת לזכאים בשנים 2017 - 2024, באלפי ש"ח

שנה	מחיר ממוצע של דירות	סך ההלוואה לזכאים ממוצעת שהועמדה	שיעור הלוואה לזכאים ממוצעת ממחיר ממוצע של דירות
2024	2,340.3	131.6	5.6%
2023	2,109.1	140.1	6.6%
2022	1,951.0	133.2	6.8%
2021	1,728.7	127.8	7.4%
2020	1,574.0	136.8	8.7%
2019	1,544.3	147.4	9.5%
2018	1,534.4	139.5	9.1%
2017	1,531.5	138.1	9.0%

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הבינוי והשיכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות בטבלה כי במהלך השנים 2017 - 2024 הועמדו הלוואות לזכאים בסכום ממוצע בטווח שבין כ-128,000 ש"ח לכ-147,000 ש"ח. סכומים אלה משקפים ניצול של כ-80% עד כ-92% מהסכום הבסיסי¹⁸ וכ-26% עד כ-29% מהסכום המרבי, השמור לאוכלוסיות בעלות מאפיינים מיוחדים מתוך אוכלוסיית הזכאים, כפי שהוגדרו בידי משב"ש ומשרד האוצר. עוד ניתן לראות בטבלה כי למרות שלא חלו שינויים מהותיים בסכום ההלוואה הממוצעת לזכאים במהלך התקופה (פער מרבי של כ-19,000 ש"ח), שיעור הלוואות לזכאים ממחיר הדירה הממוצע פחת בצורה משמעותית במהלך השנים, מ-9% בשנת 2017 ל-5.6% בשנת 2024. זאת כתוצאה מעליית מחירי הדירות בשיעור ממוצע של 53% שתועדה במהלך תקופה זו.

בשנים האחרונות הועמדו הלוואות לזכאים בסכום ממוצע דומה ובשיעור גבוה מתוך הסכום הבסיסי להעמדתן (כ-80% עד כ-92%). עם זאת שיעורן מסך מחירי הדירות הממוצעים פחת באופן משמעותי במהלך השנים (מ-9% בשנת 2017 ל-5.6% בשנת 2024). נתונים אלה מעלים חשש לפגיעה במקורות המימון של הזכאים ולצמצום ההטבות המוצעות בהעמדתן.

¹⁸ גובה הלוואות לזכאים נקבע ככלל בהתאם לשיטת ניקוד, לפיה ניקוד גבוה מאפשר ליטול הלוואה בסכום גבוה מניקוד נמוך. הניקוד מורכב מכמה רכיבים המשתנים בין קבוצות אוכלוסייה שונות ומוגבל לניקוד מרבי המזכה בהעמדת הלוואה לזכאים בסך של כ-162,000 ש"ח (הסכום הבסיסי) שיכולה להגיע בתנאים מסוימים עד לסכום מרבי של כ-500,000 ש"ח (הסכום המרבי).

שער שלישי - משכנתאות חוץ-בנקאיות והפיקוח על יועצי המשכנתאות

נתוני מפתח

<p>בין 5% ל-20%</p> <p>כ-80% מזרם האשראי החוץ-בנקאי ניתן בטווח ריביות שבין 5% ל-20%¹⁹ וזאת בהשוואה לטווח הריביות הממוצע על הלוואות במערכת הבנקאית שעמד על כ-9% עד 10% בשנת 2024</p>	<p>590,000 ש"ח</p> <p>גובה משכנתא ממוצעת חוץ-בנקאית לעומת כמיליון ש"ח בבנקים</p>	<p>כ-61%</p> <p>מנוטלי המשכנתאות כיום נעזרים ביועץ משכנתאות לצורך קבלת ההחלטה הפיננסית. שיעור העסקאות שבוצעו בליווי יועץ משכנתאות זינק מ-20% בשנת 2017 ל-61% בשנת 2025</p>	<p>1% בלבד</p> <p>נתח שוק המשכנתאות של גופים חוץ-בנקאיים עומד על כ-1% בלבד מסך המשכנתאות הניתנות בישראל (כ-5.7 מיליארד ש"ח מתוך שוק של מאות מיליארדים)</p>
<p>כ-72%</p> <p>מנוטלי המשכנתאות בישובים ברמה סוציו-אקונומית נמוכה נעזרים ביועצי משכנתאות לעומת 56% בישובים ברמה סוציו-אקונומית גבוהה</p>	<p>2,500</p> <p>מספר יועצי המשכנתאות עלה מכ-800 בשנת 2017 לכ-2,000 עד 2,500 ביוני 2025</p>	<p>כ-879%</p> <p>קיים גידול מתמיד במספר בעלי הרישיון למתן אשראי חוץ-בנקאי, בכל סוגי הרישיון. כך, מספר בעלי הרישיון גדל בין השנים 2018 ל-2024 מ-157 רישיונות ל-1,536 רישיונות כלומר סך הרישיונות גדלו בכ-879%</p>	<p>כ-57% בלבד</p> <p>מתוך הנעזרים ביועץ משכנתאות מבצעים תיחור עם בנק אחד בלבד וזאת על פי נתוני בנק ישראל</p>

¹⁹ יצוין כי רשות שוק ההון מסרה בתשובתה כי מדובר בהלוואות עסקיות שחוק אשראי הוגן אינו חל עליהן, ומדובר בהלוואות הניתנות לימים בודדים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



משכנתאות חוץ-בנקאיות

משכנתא חוץ-בנקאית היא משכנתא שניתנת על ידי גופים פיננסיים שאינם בנקים כגון גופים חוץ-בנקאיים וגופים מוסדיים.

נתח שוק נמוך של המשכנתאות החוץ-בנקאיות - למרות הגידול במספר הרישיונות החוץ-בנקאיים, המשכנתאות של גופים חוץ-בנקאיים מהוות כ-1% בלבד מהיקף המשכנתאות הניתנות על ידי הבנקים. על פי נתוני רשות שוק ההון שהועברו לידי משרד מבקר המדינה היקף המשכנתאות החוץ-בנקאיות בשנת 2024 עמד על כ-5.5 מיליארד ש"ח ואילו היקף המשכנתאות הבנקאיות עמד כ-587 מיליארד ש"ח.



נתונים על שוק המשכנתאות החוץ-בנקאיות - הנתונים שנמצאים בידי רשות שוק ההון כוללים את כלל האשראי החוץ-בנקאי, ואין בידיה נתונים פרטניים נפרדים על המשכנתאות החוץ-בנקאיות, כגון שיעורי הריביות או שיעור מחזורי המשכנתאות על אף שמדובר בתחום מהותי השונה במהותו מאשראי צרכני.



פרסום נתונים לציבור הרחב בדבר משכנתאות חוץ-בנקאיות - רשות שוק ההון אינה מפרסמת נתונים²⁰ בדבר השוק החוץ הבנקאי בתחום הלוואות לדיור מלבד נתונים אגרגטיביים כוללים בתחומים נקודתיים וזאת במסגרת דוח המתפרסם אחת לשנה. כך למשל, הרשות לא מפרסמת לציבור נתונים בדבר הרכבי משכנתאות נפוצות אצל הגופים החוץ-בנקאיים השונים, ריביות ממוצעות, ריביות מקסימליות ועלות הריבית הכוללת החזויה (שהינה העלות הכוללת והאמיתית של הלוואה, כפי שמוערכת על בסיס תחזיות לשינויי ריבית ואינפלציה).



נתונים כוללים בדבר כלל שוק המשכנתאות - הנתונים המוצגים על ידי בנק ישראל בדבר יתרות חובות המשכנתאות של משקי הבית הם רק של הבנקים והגופים המוסדיים. כך למעשה, לאף רגולטור פיננסי אין נתונים כוללים בדבר שוק המשכנתאות הניתן על ידי כלל נותני המשכנתאות. החוב לדיור של משקי הבית נמצא במגמת עלייה וזאת בעקבות מחירי הדירות וסביבת הריבית. העדר נתונים כוללים עלול לגרום לקושי עבור מקבלי החלטות לראות את כלל התמונה הפיננסית של משקי הבית לדיור.



שקיפות במשכנתאות החוץ-בנקאיות - בניגוד למערכת הבנקאית, הכפופה להנחיות בנק ישראל ולחובת פרסום תעריפי עמלות, בשוק החוץ-בנקאי קיים חוסר בשקיפות נאותה בעמלת פתיחת תיק שכן לא קיימת חובה לפרסם תעריפון כפי שהבנקים מחויבים. לווים רבים אינם מקבלים מידע השוואתי זמין על גובה העמלות טרם הגשת הבקשה. יתרה מכך, בעוד שבבנקים עמלת פתיחת התיק משוקללת בחישוב הריבית האפקטיבית המוצגת ללקוח, בגופים חוץ-בנקאיים רבים לא קיים מנגנון אחיד המאפשר ללווה להבין את ההשפעה של העמלה שכן אין חובה להציג את העלות הכוללת של האשראי. כמו כן, הממונה על רשות שוק ההון לא קבע לנותני אשראי חוץ-בנקאי חובה להציג "סלים אחידים" (מסלולים הקבועים מראש להשוואה) או לספק אישור עקרוני בפורמט אחיד ומפורט כפי שמחייב בנק ישראל את הבנקים, כלומר אין מסמך הניתן ללקוח ומאפשר את השוואתיות המוצר בין נותני האשראי השונים.



עוד עלה כי רשות שוק ההון אינה מפרסמת נתונים השוואתיים שיכולים לאפשר ללקוחות הגופים החוץ-בנקאיים לבצע השוואה של תנאי הלוואות השונות המוצעות להם על ידי הגופים החוץ-בנקאיים, והלקוח אינו יכול לקבל תמונה כוללת בדבר שיעורי הריבית והמסלולים האפשריים המוצעים על ידם, ובדבר הריבית הכוללת החזויה אצל כל אחד מהם.

20 בהתאם לנתונים המתפרסמים בדוחות השנתיים של הממונה על רשות שוק ההון.

שוני בין גופים מוסדיים לגופים חוץ-בנקאיים בעת נתינת משכנתאות חוץ-בנקאיות - נמצא שגופים מוסדיים אינם רשאים לתת משכנתא מעל 60% משווי הנכס ואינם רשאים לתת משכנתא בדרגה שנייה²¹ וזאת בניגוד לנותני אשראי חוץ-בנקאיים ולבנקים, תוך פגיעה בתחרות וזאת בשל הגבלות הקיימות בהוראות קודקס הרגולציה של רשות שוק ההון.



הפיקוח על יועצי משכנתאות

בהתאם להערכת התאחדות יועצי המשכנתאות כיום ישנם 2,000 - 2,500 יועצי משכנתאות. על פי נתוני בנק ישראל, 61% מבין נוטלי המשכנתאות כיום משתמשים בסיועו של יועץ משכנתאות. קבלת שירות ייעוץ משכנתאות מאדם שאינו בעל הכישורים המתאימים יכולה להוביל לנזקים כלכליים משפטיים ורגולטורים בעלי השלכות ניכרות. יעוץ לא מקצועי עלול להוביל את הלקוח להחלטות שגויות שיעלות לו מאות אלפי שקלים לאורך חיי המשכנתא.

חובת רישוי ואסדרה מקצועית - בניגוד לתחומי ייעוץ פיננסיים אחרים (כגון ייעוץ השקעות, ייעוץ פנסיוני, שמאות מקרקעין וסוכני ביטוח), תחום ייעוץ המשכנתאות אינו דורש רישיון, בחינות הסמכה או התמחות. ההבדלים האמורים יוצרים פער בסטנדרטים המקצועיים והאתיים בהם יועצי משכנתאות פועלים ללא כל הסמכה רשמית לכללי אתיקה ברורים כפי שקיימים בענפים מוסדרים אחרים.



פיקוח רגולטורי על יועצי המשכנתאות - מאז שנת 2017 הועלה הצורך באסדרת תחום יועצי המשכנתאות ועד מועד סיום הביקורת הצעת החוק האחרונה בנושא לא התגבשה לכדי חקיקה ועדיין אין כל רגולטור או משרד ממשלתי המפקח על יועצי המשכנתאות. יצוין כי לאחר סיום הביקורת במאי 2026 החוק לאסדרת העיסוק בייעוץ משכנתאות אושר לקריאה ראשונה בה נקבע כי משרד המשפטים יפקח על יועצי המשכנתאות.



תגמול יועצי משכנתאות בגין שיווק משכנתאות חוץ-בנקאיות - שלא כמקובל בשוק המשכנתאות הבנקאיות, מודל התגמול הנוכחי של יועצי משכנתאות מהגופים המוסדיים ונותני האשראי החוץ-בנקאי בשיווק משכנתא חוץ-בנקאית, מבוסס על תשלום עמלות שוטפות, עמלות חד פעמיות במכירה ובהגעה ליעד מכירות, פרסים ומתנות. הדבר מעלה חשש על היווצרותן של הטיות ותמריצים שאינם מתיישבים עם טובתו של הצרכן בהכרח, ואף מטה לכיוון המשכנתאות החוץ-בנקאיות לעומת המשכנתאות הבנקאיות. לדוגמה, חברה גבתה שכר טרחה של 10% מגובה המשכנתא בתוספת מע"מ, שכר החורג באופן קיצוני מהמוכר והמקובל בענף המשכנתאות. עוד נמצא כי בפרקטיקה הקיימת כיום מקבלים יועצי המשכנתאות מהגופים המוסדיים ומסוכנויות הביטוח תגמול נוסף ואף תגמול בשווי כסף דוגמת פרסים, הוצאות משרד, הטבות וטיסות לחו"ל בגין הפניית לקוחותיהם לגופים המוסדיים או לסוכני ביטוח כדי לבצע ביטוח משכנתא.



טיפול בתלונות בדבר יועצי משכנתאות - כיום, בהעדר רגולטור המפקח על יועצי משכנתאות, לתלונות בדבר יועצי משכנתאות אין כתובת להגשת התלונות. בהעדר גורם פיקוחי תלונות בדבר יועצי משכנתאות במקרים רבים לא מוגשות לגורם אכיפתי כלשהוא וכך למעשה לא מטופלות על ידי אף גורם.



²¹ משכנתא בדרגה שנייה היא הלוואה שניתנת ללווים כנגד הנכס שלהם, בנוסף למשכנתא קיימת. במקרה של מימוש השעבוד ומכירת הנכס, לבנק שנתן את המשכנתא הראשונה יש קדימות בקבלת הרווחים.

עיקרי המלצות הביקורת

המלצות לשער הראשון - משכנתאות במערכת הבנקאית

נוכח ההשפעה הרחבה שיש למגבלות על הרוכשי הדירות ועל יציבות המערכת הבנקאית מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יתקף באופן עיתי את המגבלות ויבחן את ההשפעות שלהם על יציבות הבנקים וההוגנות כלפי הלווים. עוד מומלץ כי הפיקוח על הבנקים ימשיך לבחון באופן עיתי את ההשפעה של השימוש בכלים המקרו-יציבותיים על שוק המשכנתאות בישראל, בהשוואה לעולם, ובתוך כך יבחן את ההשפעה שלהם על יציבות המערכת הבנקאית ועל יעדי ההוגנות והתחרות בתחום המשכנתאות.



מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יבצע מעקב עיתי על שוק הדיור ועל מבצעי העידוד השונים וינקוט צעדים פיקוחיים מתאימים לרמת הסיכון תוך שמירה גם על הוגנות הלקוחות. כמו כן מומלץ לפיקוח לאמץ דרכים לבחינת אפקטיביות צעדיו הפיקוחיים בנוגע לפיקוח ההדוק שהוא מקיים אחר ההתפתחויות בשוק ולגבש דרכי פעולה אפשריים מבעוד מועד.



מומלץ כי משרד האוצר בשיתוף הגורמים הרלוונטיים יבחנו דרכים למציאת פתרונות ארוכי טווח לשוק הדיור, בהם פתרונות שיובילו להפחתת מחירים באופן הדרגתי, אגב שמירה על איוון בין טובת הקבלנים לטובת משקי הבית, ובפרט צעירים ומשפחות צעירות.



לאור הנתונים בסקירה של בנק ישראל לשנת 2025 לפיהם נמצאו מקרים בהם הוצע ללווים סל הלוואה מורכב שאינו עקבי עם תמחור הסלים הרגולטוריים, מומלץ כי הפיקוח על הבנקים ימשיך לבצע ביקורת על הבנקים בדבר יישום רפורמת השקיפות לאור חשיבותה. עוד מומלץ כי הפיקוח יבחן מעת לעת כי מידת היכולת של הלקוחות לביצוע השוואות ותיחור מול הבנקים אכן נשמרת לאור המציאות הכלכלית המשתנה. עוד מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יבחן דרכים לשיפור שיעורי התיחור של הלווים במשכנתאות ובפרט בקרב לוויים בגילים מבוגרים, בדירוג סוציו-אקונומי נמוך, ובהלוואות למטרות שונות. כמו כן, מומלץ כי הפיקוח על הבנקים ישקול לפרסם את שיעורי התיחור לציבור באופן עיתי וסדור.



נוכח הגידול בהיקפי מחזור המשכנתאות בשנים 2023-2025, מומלץ כי בנק ישראל יגבש מנגנון לניטור שוטף ("בקרת זמן אמת") של יישום רפורמת המחזור. מומלץ לבנק להמשיך לבצע בדיקות עומק איכותניות ודגימות שטח של תהליכי המחזור בבנקים השונים, כדי לוודא שאפשרותם של הלווים למחזר משכנתא בקלות אינה מתעכבת או נבלמת משיקולי רווחיות של המערכת הבנקאית.



המלצות לשער השני - משכנתאות לזכאים ולאוכלוסיות שונות והקלות במשכנתאות במלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא

מומלץ כי בנק ישראל ימשיך לבצע תהליך של הפקת לקחים סדור ומתועד בנוגע למתוויים כלכליים לאוכלוסיות שונות באירועי חירום. תיעוד הפקת הלקחים חשוב לצורך שמירה על זיכרון ארגוני שיסייע לבנק ישראל לעשות שימוש בתובנות שהופקו מהמתוויים במלחמה עבור אירועי חירום עתידיים. עוד מומלץ כי בנק ישראל ימשיך לבחון את אפקטיביות המתוויים לסיוע כלכלי וההתאמות הנדרשות בהם לאירועי חירום שונים כפי שעשה במלחמת חרבות ברזל ובמהלך הביקורת.



מומלץ כי בנק ישראל יבחן את הצורך לבצע מחקר עיתי בדבר אופן לקיחת המשכנתאות על ידי האוכלוסייה הערבית ויבצע בדיקת אפקטיביות של הצעדים שנקטו על ידי המדינה במהלך השנים להפחתת חסמים כאלה או אחרים.



מומלץ כי רשות שוק ההון תרכז את המידע על הלוואת הגמ"חים בין היתר לדיור, וזאת בין היתר כדי לאפשר לבנק ישראל לבחון את רמת הסיכון במגזר החרדי בצורה מלאה.



מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר יקבעו במשותף את הסכום הבסיסי והסכום המרבי שניתן ללוות בהעמדת הלוואות לזכאים לנוכח הגידול המשמעותי במחירי הדירות הממוצעים וכדי לתמוך בהשגת יעדי מתן הסיוע.



המלצות לשער השלישי - משכנתאות חוץ-בנקאיות והפיקוח על יועצי המשכנתאות

מומלץ כי רשות שוק ההון תפעל לטיוב מסד הנתונים שברשותה, כך שיקלול הפרדה מובנית בין נתוני המשכנתאות החוץ-בנקאיות לבין כלל נתוני האשראי הצרכני. נוכח המהותיות של תחום המשכנתאות והשוני המהותי במאפייניו אל מול האשראי הצרכני, קיומם של נתונים נפרדים וייעודיים הינו הכרחי לצורך קיום פיקוח אפקטיבי וגיבוש תמונת מצב מדויקת של שוק האשראי.



לצורך הגברת התחרות בשוק המשכנתאות, על רשות שוק ההון, בנק ישראל ומשרד האוצר לבחון פעולות שיאפשרו לחזק את שחקני האשראי והשירותים הפיננסיים החוץ-בנקאיים כך שיוכלו לשמש אלטרנטיבה למערכת הבנקאית במתן משכנתאות, לצד שירותים פיננסיים נוספים. כדי לייצר תחרות מעמיקה, מומלץ לבחון, בין היתר, הוזלה של מקורות גיוס החוב של הגופים החוץ - בנקאיים ולצמצם את הפער המבני הקיים בינם לבין התאגידים הבנקאיים.



על רשות שוק ההון, בתיאום עם בנק ישראל, לבצע בחינה תקופתית ומעקב שוטף אחר היקף המשכנתאות החוץ-בנקאיות המשמשות לעקיפת מגבלות המינוף הבנקאיות. על הרשות לבחון האם נדרשת התאמה של הרגולציה בשוק החוץ-בנקאי (כגון קביעת מגבלות LTV דומות) כדי למנוע יצירת ארביטראז' רגולטורי המסכן את הלווים, וזאת לצד המשך הניסיונות להוזלת מקורות הגיוס עבור שחקנים תחרותיים.



מומלץ לבנק ישראל, רשות שוק ההון ומשרד האוצר לפעול ליצירת מסד נתונים משותף אשר ירכז את כלל המידע על הלוואות לדיור מכלל נותני האשראי במשק (בנקאיים וחוץ-בנקאיים כאחד) והכול בהתאם לחוק ודין. קבלת תמונה כוללת של חוב הדיור הכרחית לצורך פיקוח על יציבות המשקים הביתיים ומניעת מצבי מינוף יתר, שאינם ידועים לרגולטורים הפיננסיים.



מומלץ לרשות שוק ההון לבחון גיבוש הדרגתי של עקרונות ואמות מידה עקביות ואחידות של הוגנות בכל הקשור למשכנתא חוץ-בנקאית, וזאת אף בהתחשב בקשיים ביצירת מנגנוני השוואה לנוכח המאפיינים השונים של הלווים.



נוכח ההסכמה הרחבה של משרדי הממשלה השונים כגון משרד המשפטים ובנק ישראל בדבר הצורך באסדרת תחום ייעוץ המשכנתאות מומלץ כי הגורמים הרלבנטיים ובהם משרד המשפטים, בנק ישראל ורשות שוק ההון ימשיכו לקדם את הצעת החקיקה בדבר ההסדרה והפיקוח על יועצי משכנתאות. הסדרת תחום ייעוץ המשכנתאות הכרחית להגנת רוכשי הדירות. החלת רגולציה אחידה, הכוללת רישוי על בסיס הכשרה וסטנדרטים אתיים, תבטיח שירות מקצועי ומהימן. ללא מנגנוני אכיפה וסנקציות מרתיעות (כגון קנסות ושלילת רישיון), הציבור יוסיף להיות חשוף לתרמיות ולנזקים פיננסיים חוזרים.



סיכום

מוצר המשכנתא ניצב במוקד ההוויה הכלכלית של משקי הבית בישראל, ומהווה את ההתחייבות הפיננסית המשמעותית ביותר עבור הצרכן הישראלי. בשל היקפה הכספי הניכר ופריסתה על פני עשרות שנים, המשכנתא אינה רק כלי מימוני לרכישת דירה, אלא גורם המשפיע ישירות על תזרים המזומנים הפנוי של משק בית, על רמת החיים, ועל חוסנם הכלכלי של הלווים לאורך תקופת זמן ניכרת. מורכבותו המובנית של המוצר, לצד השלכות הרחב ארוכות הטווח של תנאיו, מחייבות רמת מודעות צרכנית גבוהה ואסדרה מתאימה ועדכנית בהתאם לשינויים במשק מצד המאסדרים הרלוונטיים (בנק ישראל ורשות שוק ההון).

יתרת חוב המשכנתאות של משקי הבית עמדה במהלך שנת 2025 על כ-630 מיליארד ש"ח, כשרובה המוחלט (כ-96 אחוז) הוא למערכת הבנקאית. כל הטלת מגבלה, הרחבתה או הסרתה בתחום המשכנתאות, כגון שיעור המימון (LTV), שיעור ההחזר מההכנסה (PTI), תקופת פירעון ההלוואה, ושיעור ההלוואה בריבית משתנה, עשויה להשפיע על הצרכנים ועל יציבות המערכת הבנקאית. לפיכך, על הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל לבחון את המגבלות באופן עיתי, במיוחד בשינויי נסיבות מאקרו כלכליים, גלובליים ומקומיים.

בביקורת לא נמצא תיעוד לכך שבשנים 2020 - 2024 הפיקוח על הבנקים בחן באופן עיתי את המגבלות העיקריות למתן הלוואות לדיור (מגבלת שיעור המימון, מגבלת שיעור החזר מהכנסה, מגבלת חלק הלוואה בריבית משתנה ומגבלת התקופה). בנוסף, בביקורת נמצא כי הפיקוח על הבנקים משתמש במספר גדול יותר של כלים מגבילים על משכנתאות ומיישם את חלקן באופן שמרני ביחס למרבית המדינות בעולם. בכך, הפיקוח על הבנקים מצמצם את האפשרות להתפתחות סיכונים בתיק האשראי לדיור באופן ששומר על יציבות המערכת הבנקאית ומגן על לווים מלקיחת משכנתאות ממונפות אך עלול גם לחסום אוכלוסיות מסוימות מלקבל משכנתא לרכישת דירה במערכת הבנקאית. עוד נמצא בביקורת הליקויים והפערים המרכזיים האלו: בשנים האחרונות חל גידול ב"מבצעי עידוד" שונים שניתנים על ידי הקבלנים לרוכשי הדירות כמו דחייה משמעותית בתשלומים והלוואות בסבסוד קבלנים המגדילים את הסיכון בתיק האשראי לדיור; קיימים פערים בתחום המשכנתאות בין האוכלוסייה הערבית והחרדית לבין האוכלוסייה הכללית; על אף רפורמת השקיפות של הפיקוח על הבנקים שיושמה החל מאוגוסט 2022, שיעור התיחור של לווים בשנת 2024 הוא נמוך יחסית (37%), כך שמרבית הלווים (63%) קיבלו הצעה מבנק אחד בלבד; בניגוד לתחומי ייעוץ פיננסיים אחרים (כגון ייעוץ פנסיוני או ייעוץ השקעות), תחום ייעוץ המשכנתאות אינו מוסדר בחוק, אין דרישות סף למקצוע (השכלה, ניסיון, גיל) ואין חובת רישוי, כך שצרכנים חשופים לשיטות שיווק אגרסיביות, גביית שכר טרחה מופרז, וייעוץ שאינו בהכרח אובייקטיבי; וחלקם של הגופים החוץ-בנקאיים באשראי לדיור נאמד בכ-5.7 מיליארד ש"ח²², המהווים כ-1% בלבד מכלל השוק - נתון המשקף את הפער הקיים בין המערכת הבנקאית לבין שחקנים חדשים המבקשים להציע חלופות מימוניות לציבור.

המשכנתא אינה רק מוצר בנקאי, אלא תשתית קיומית ליציבותו הכלכלית של משק הבית בישראל. על בנק ישראל בשיתוף רשות שוק ההון להבטיח כי שוק זה יתנהל בשקיפות, בהגינות, ותחת פיקוח הולם, תוך עידוד התחרות מחד ושמירה על יציבות המערכת הפיננסית מאידך.

²² יצוין כי על פי הנתונים שהועברו למשרד מבקר המדינה ביוני 2025 מרשות שוק ההון, סך האשראי לדיור עמד על 5.7 מיליארד ש"ח לשנת 2024.



דוח מבקר המדינה

היבטים בהקמת יחידות הייצור 70 - 80 באתר "אורות רבין" של חברת החשמל

תמוז התשפ"ו | יוני 2026

היבטים בהקמת יחידות הייצור 70 - 80 באתר "אורות רבין" של חברת החשמל

תקציר

רקע

עד העשור האחרון משק החשמל הופעל ברובו על ידי חברת החשמל לישראל בע"מ (חח"י, חברת החשמל או החברה) שהייתה מונופול בכלל מקטעי החשמל - ניהול המערכת, ייצור, הולכה, חלוקה ואספקה. ביוני 2018 התקבלה החלטת הממשלה 3859 בדבר הרפורמה במשק החשמל ושינוי מבני בחברת החשמל (ההחלטה בדבר הרפורמה). אחד היעדים המרכזיים של הרפורמה היה צמצום כוחה המונופוליסטי של חברת החשמל במקטע הייצור ומיקודה במקטע הרשת. על אף האמור לעיל, במסגרת החלטת הממשלה בדבר הרפורמה ותיקונים בחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (חוק משק החשמל) שבוצעו בהתאם לכך, ניתן לחח"י אישור להקים באתר "אורות רבין" (אתר אורות רבין), באמצעות חברה בת, שני מחז"מים¹ (המחז"מים 70 - 80) הפועלים באמצעות גז טבעי בהספק כולל של כ-1,200 מגה-ואט.

בהחלטה נקבע שהמחז"מים יוקמו בטכנולוגיית דגם H לפחות, שהיא הטכנולוגיה החדשה ביותר שקיימת בשוק בהתאם למוצרים הקיימים בשוק. יצוין כי טכנולוגיה זו מאפשרת נצילות של יותר מ-60%. עוד נקבע בהחלטה כי המחז"ם הראשון יחל לפעול "עד חודש יוני 2022". הקמת המחז"מים נועדה לאפשר את הפסקת פעילותן השוטפת של היחידות הפחמיות 1 - 4 באתר אורות רבין, שהספקן המותקן הכולל 1,400 מגה-ואט. הפסקת פעילותן של היחידות המזהמות באמצעות הקמת יחידות 70 - 80 נועדה להביא בין היתר לשיפור משמעותי באיכות האוויר, שכן ייצור חשמל ביחידות הייצור בטכנולוגיית H במקום באמצעות היחידות הפחמיות מפחית במידה ניכרת את פליטת גזי החממה ותחמוצות הגופרית והחנקן מאתר אורות רבין, ואף מביא לצמצום של כמות אפר הפחם באתר ושל מספר המכליות הנדרש לשינוע אפר הפחם. כמו כן, הפרויקט כולל טכנולוגיית קירור מתקדמת, המאפשרת את צמצום השימוש במי ים לקירור ואת הפחתת ההשפעה על הסביבה הימית.

חח"י החלה בהקמת הפרויקט בתחילת שנת 2020. בתקופת ההקמה התרחשו אירועים אקסוגניים בעלי השפעה על העמידה בלוח הזמנים של הפרויקט, ובהם מגפת הקורונה העולמית, ונוסף על כך ב-7.10.23 פרצה מלחמת חרבות ברזל. על אף לוחות הזמנים להפעלת מחז"ם 70, ועל אף שלהשלמת הקמתו והפעלתו המסחרית של הפרויקט הייתה חשיבות בהיבט הכלכלי והסביבתי, בפועל הקמתו, שהייתה אמורה להסתיים לפי החלטת הממשלה בדבר הרפורמה בהפעלה ביוני 2022, לוותה בעיכובים רבים, ורק בינואר 2025, כשנתיים וחצי לאחר המועד שנקבע בהחלטת הממשלה, התקבל אישור להפעלה מסחרית של מחז"ם זה. גם ביחידה 80, שמועד הפעלתה המתוכנן על פי החלטת מנכ"ל החברה דאז מנובמבר 2019, היה תשעה חודשים לאחר הפעלת מחז"ם 70, ומכאן עולה שעל פי מסמכי חברת החשמל המועד המתוכנן הוא מרץ 2023, חלו עיכובים רבים. רק לאחר מועד סיום הביקורת, בינואר 2026, קיבלה יחידה 80 אישור להפעלה מסחרית, כשנתיים ועשרה חודשים לאחר המועד המתוכנן.

¹ כינוי לתחנות כוח המשלבות טורבינת גז וטורבינת קיטור יחד.

נתוני מפתח

31

מספר הסיכונים לפרויקט שזיהתה חח"י בספטמבר 2018, לפני תחילת הפרויקט. המספר המרבי של סיכונים שזיהתה הנהלת הפרויקט עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2025, היה 101

3.99

מיליארד ש"ח

תקציב הפרויקט (ללא עלויות מימון) נכון לסוף 2024. האומדן של תקציב הפרויקט, כפי שאושר על ידי דירקטוריון חח"י בדצמבר 2019, היה 3.85 מיליארד ש"ח (סכומים אלה אינם כוללים ריבית בזמן ההקמה)

278.5

מיליון ש"ח

הפער בין האומדן של עלות ריבית ההקמה, שעמד על כ-516.5 מיליון ש"ח, לבין עלותה בפועל, כ-795 מיליון ש"ח

כ-12%

שיעור הבנ"ם (התקציב הבלתי נצפה מראש) שחח"י תכננה בתקציב הפרויקט, שאושר בדצמבר 2019 בידי הדירקטוריון, שהוא גבוה מהמקובל על פי הכללים המקצועיים² שעליהם התבססה חח"י, ולפיהם נדרש בנ"ם בשיעור של 3% - 10%

כ-31 - 34

חודשים

הפער בין המועד שנקבע בהחלטה בדבר הרפורמה להפעלה המסחרית של מחז"ם 70 - 1.6.22 לבין קבלת האישור להפעלתו המסחרית ב-26.1.25 כ-31 חודשים. ואילו הפער בין מועד ההפעלה המסחרית של יחידה 80 - ינואר 2026 לבין המועד שתוכנן כעולה ממסמכי חח"י - מרץ 2023 היה כ-34 חודשים

61 - 64 חודשים

למול 30 חודשים

משך זמן ההקמה של מחז"ם 70 ע"י חח"י עמד על כ-61 חודשים ושל מחז"ם 80 על כ-64 חודשים. זאת לעומת משך הזמן המתוכנן שעמד על 30 חודשים. יצוין כי משך זמן ההקמה של יחידות דומות בגרמניה ובצרפת בהתאמה³ עומד על כ-40 - 43 חודשים

1,200 מגה-ואט

ההספק הכולל המותקן של שני המחז"מים כפי שנקבע בהחלטת הממשלה בדבר הרפורמה, בתוספת סטייה אפשרית של 5% כלפי מעלה

107 מגה-ואט

היקף החריגה בהספק המותקן של שני המחז"מים בפועל (ובסה"כ הספק מותקן של 1,307 מגה-ואט), שהיא סטייה במונחי ISO⁴ של כ-9% מההספק שנקבע בהחלטת הממשלה בדבר הרפורמה. וכ-4% מעבר לגבול העליון של הסטייה שנקבעה בהחלטת הממשלה

על פי AACE - Association for the advancement of Cost Engineering. פרויקטים שהסתיימו ב-2016.

2

3

4

ההספק הכולל בחיבורי הגנרטור לפני ניכוי צריכה עצמית. הספק זה נקבע על בסיס בדיקות ומדידות שבוצע מנהל המערכת בתחנת הכוח בתנאים תפעוליים אמיתיים, ונתוני המדידה מנורמלים לתנאי התקן הסטנדרטיים של ISO - טמפרטורה של 15°C, לחץ אטמוספירי ולחות דהיינו, תהליך הנרמול מבוצע באמצעות נוסחאות תיקון שבהן מובאת בחשבון ההשפעה הישירה של משתני הסביבה על יעילות. יצוין כי לפי עמדת חח"י מדידת ההספק המותקן הנדרש בהחלטת הממשלה צריכה להתבצע לפי תנאי האתר (ראו בהמשך).

פעולות הביקורת



בחודשים יולי עד דצמבר 2025 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בהליך הקמת יחידות הייצור 70 - 80 באתר אורות רבין, ובהם לוח הזמנים להקמת הפרויקט, אומדן הנזק המשקי בשל העיכובים בהקמת הפרויקט, ניהול הסיכונים של הפרויקט, תקציב הפרויקט, בקרה ופיקוח של המאסדרים על הפרויקט ופעילותה של הביקורת הפנימית בחח"י בהקשר לפרויקט זה. הביקורת בוצעה בחח"י, במשרד האנרגיה, ברשות החשמל ובחברת נגה ניהול מערכת החשמל בע"מ (נגה). בדיקות השלמה בוצעו ברשות החברות הממשלתיות. כמו כן משרד מבקר המדינה נפגש עם הספק הראשי של הפרויקט.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



תכנון לוח זמנים



- תכנון לוח הזמנים למול הביצוע בפועל** - לוח הזמנים שנקבע בהחלטת הממשלה בדבר הרפורמה חייב את חח"י להקים את יחידה 70 ולהתחיל בהפעלתה עד 1.6.22, ועל פי החלטת מנכ"ל חח"י להפעיל את יחידה 80 תשעה חודשים לאחר מכן, וממסמכי חח"י מנובמבר 2019, עד מרץ 2023. האומדן המעודכן להשקעות בפרויקט היה כ-3.99 מיליארד ש"ח בסוף 2024. אולם, בפועל, היו עיכובים משמעותיים בביצוע הפרויקט שהביאו לכך שאישור ההפעלה המסחרית ליחידה 70 ניתן ב-26.1.25, כ-31 חודשים לאחר מועד ההפעלה שנקבע בהחלטת הממשלה - 1.6.22. אשר ליחידה 80, העיכובים בהקמתה הביאו לכך שרק בינואר 2026, לאחר מועד סיום הביקורת, חח"י החלה בהפעלתה המסחרית, לעומת היעד שתוכנן: מרץ 2023. ומכאן, שהיו בהקמתה כ-34 חודשי עיכוב. העיכובים המשמעותיים בפרויקט מוסברים, בין היתר, מגורמים אקסוגניים (קורונה, מלחמת חרבות ברזל) ומתכנון לקוי של לוח הפרויקט שלא היה בהלימה למורכבות הפרויקט, לאופן שבו ניהלה חח"י חלק מהסיכונים בפרויקט, שהתממשו בקורונה ובמהלך מלחמת חרבות ברזל ובשל עיכובים פרויקטליים בהיקפים משמעותיים, כמפורט להלן.
- תכנון לוח הזמנים במסגרת החלטת הממשלה בדבר הרפורמה** - אף שלפי הבנצ'מרק העולמי בארצות המערב שהיה בידי חח"י משך ההקמה של יחידות דומות היה בין 40 חודשים (בגרמניה, בשנת 2016), ל-43 חודשים (בצרפת, בשנת 2016), ואף שהיה מדובר בטכנולוגיה חדשנית, שהניסיון המועט בהפעלתה היה עלול להקשות את העמידה בלוח הזמנים להקמתה, נמצא כי במסגרת ההחלטה בדבר הרפורמה תוכנן כי יחידות ייצור דומות ייוצרו בתוך 30 חודשים בלבד, פרק זמן שלא היה לו תקדים, וחח"י התחייבה לעמוד בלוח זמנים קצר זה. בפועל, משך זמן ההקמה של מחז"ם 70 עמד על כ-61 חודשים ושל מחז"ם 80 על כ-64 חודשים. גיבוש לוח זמנים להקמה שהוא קצר באופן משמעותי מהניסיון הקיים, בפרט בפרויקטים מורכבים שמתאפיינים בטכנולוגיה חדשנית, שהניסיון בהקמתם מועט, מגדיל הן את הסיכון לאי-עמידה בלוח הזמנים להקמתו והן את אי-הוודאות התכנונית במשך החשמל ופוגע ביכולת להעריך את עלויות הפרויקט.
- תכנון ומעקב אחר לוח הזמנים** - נמצא כי עוד לפני שחברת חשמל התקשרה בהסכם עם הספק הראשי, וממילא לפני שהחלה בעבודות ההקמה של הפרויקט ולפני שנוצרו עיכובים בלוחות הזמנים, תכננה חח"י בדיוניה הפנימיים בפברואר 2019 כי ההפעלה המסחרית של יחידה 70 תתבצע בספטמבר 2022, ובנובמבר 2019 היא תכננה שהפעלתה המסחרית של יחידה 80 תהיה ביוני 2023, דהיינו כארבעה חודשים לאחר המועד שנקבע על פי לוח הזמנים המקורי. נמצא כי אף שהוקם צוות מעקב אחר ביצוע הרפורמה, בראשות מנכ"ל משרד האנרגיה ומנכ"ל משרד האוצר בהתאם להחלטת הממשלה מיוני 2018, ועל אף דיווחי חח"י לצוות המעקב על עיכובים וחסמים, מפברואר 2022 לא קיים צוות המעקב דיונים

בדבר משמעותם של עיכובים אלה ולא פעל לצמצומם, אלא הסתפק רק בקבלת דיווחים בכתב מחח"י. תכנון של לוח הזמנים לביצוע הפרויקט הכולל מראש (עוד לפני שנחתם ההסכם עם הספק הראשי ולפני התחלת עבודות ההקמה) דחייה של כארבעה חודשים בסיום הקמתו, והיעדר הפיקוח של צוות המעקב אחר יישום החלטות הרפורמה בהיבט זה, אינם עולים בקנה אחד עם היעד להפעלת יחידה 70, שנקבע בלוח הזמנים של הפרויקט: 1.6.22. כמו כן, תכנון לוח זמנים המשקף עיכובים עוד לפני תחילת ההקמה מצביע על חוסר היכולת של החברה לעמוד בלוח הזמנים שהתחייבה לו.

עיכובים בביצוע הפרויקט



- אף שלדברי חח"י בשל מגפת הקורונה העולמית נוצר עיכוב של 13 חודשים בביצוע הפרויקט, במשך כשנתיים מאז תחילת המגפה לא עדכנה חח"י את צוות המעקב אחר ביצוע הרפורמה, בראשות מנכ"ל משרד האנרגיה ומנכ"ל משרד האוצר, ואת רשות החשמל בדבר **מועדי** סיום הפרויקט הצפויים בשל העיכובים שמקורם במגפה. רק בינואר 2022, כחצי שנה לפני המועד שבו הייתה חברת החשמל אמורה לסיים את הקמת יחידה 70 ולהתחיל בהפעלתה המסחרית, היא דיווחה על עיכובים בפועל של כשלושה חודשים בהקמת היחידה בשל מגפת הקורונה. מנגד גם צוות המעקב ורשות החשמל לא נקטו פעולות אקטיביות להגברת המעקב אחר השפעות הקורונה על התקדמות החברה בביצוע הפרויקט. כפועל יוצא מכך נשלל מהמאסדרים ובהם: משרד האנרגיה ומשרד האוצר, מידע רלוונטי שיכול היה לאפשר להם לבצע בזמן אמת בדיקה של העיכובים וגורמיהם ולסייע לחברה בהסרת חסמים שנוצרו בעקבות הקורונה, ובכך לסייע לחברה להפחית את השפעתה.
- על אף ניסיון העבר בפרויקטים קודמים של החברה שהושפעו מהמצב הביטחוני במדינה ונגרמו עיכובים בהקמתם, כדוגמת פרויקט הסולקנים⁵, חח"י מסרה כי הייתה למלחמת חרבות ברזל השפעה ניכרת על לוח הזמנים של הקמת היחידות 70 - 80, והעיכוב בביצוע הקמת יחידה 70 עמד, לעמדת חח"י, על תשעה חודשים, ובביקורת נמצא כי כולו חרג מההארכות שנתנה רשות החשמל ליצרני החשמל הפרטיים במקטע הייצור. העיכוב בביצוע הקמת יחידה 80 עמד לפי עמדת חח"י על 11.5 חודשים, והוא חרג בחודשיים וחצי מההארכות שנתנה רשות החשמל בהחלטותיה לסקטור הפרטי במקטע הייצור. כפועל יוצא מעיכובים ממושכים אלה, שחרגו מההארכות שקבעה רשות החשמל בגין השפעת מלחמת חרבות ברזל על פרויקטים שביצעו יצרני חשמל פרטיים במקטע הייצור, נגרם למשק נזק כלכלי וסביבתי.
- אף שחח"י זיהתה מראש כי פרויקט הקמת יחידות 70 - 80 מורכב בהיבט הטכנולוגי, בין היתר על רקע היותן יחידות ייצור בטכנולוגיה H, שהיא טכנולוגיה חדישה ובעלת סיכונים מוגברים לתקלות על רקע זה, היא התחייבה ללוח זמנים של הקמה שאינו בהלימה לסיכונים אלה ושכפועל לא עמדה בו. עוד נמצא כי עד מועד סיום הביקורת המאסדרים במשק החשמל, ובהם משרד האנרגיה ורשות החשמל, לא ניתחו את הסיבות לעיכובים הפרויקטליים ולא קיימו הפקת לקחים בהתאם לכך. יצוין כי בהתאם להסברי חח"י, נוצר עיכוב בשל המצב הביטחוני של תשעה חודשים (מתוך 31 חודשי עיכוב) בהקמת יחידה 70, ובהקמת יחידה 80 עיכוב של 11.5 חודשים (מתוך 34 חודשי עיכוב), והייתה לכך השפעה על תעריף החשמל ועל זיהום האוויר באתר אורות רבין.

הנזק המשקי מהעיכובים בהפעלת יחידות 70 ו-80 - העיכובים המשמעותיים בפרויקט בלוחות הזמנים, הסבו נזק משקי מהותי בסך של כ-4.6 מיליארד ש"ח לפחות, על פי אומדן שחישב משרד מבקר המדינה, המורכב מעלויות עודפות בגין ייצור בדלקים חלופיים וביחידות ייצור בעלות נצילות נמוכה יותר, בסך של כ-1 מיליארד ש"ח, כ-2.8 מיליארד ש"ח בגין עלויות סביבתיות, ובנוסף כ-494 מיליון ש"ח בגין גידול בהוצאות הפרויקט, וגידול של כ-278.5 מיליון ש"ח בעלויות מימון הפרויקט. יודגש כי תחשיב זה אינו מייחס את האחריות לנזק שנגרם למשק, לגורם זה או אחר ו/או לתרומת כל אחד מהם להיווצרותו. עלויות אלה מושגות על הציבור ומחודדות את הצורך בהפקת לקחים של חח"י ושל משרד האנרגיה וצוות המעקב, הן לעניין תכנון פרויקטים במשק החשמל, הן לעניין ביצועם והן בעניין הבקרה עליהם.



⁵ פרויקט של חברת חשמל להפחתת פליטות מיחידות ייצור מסוימות המוסקות בפחם.

הוצאות בלתי נצפות מראש (בנ"ם) בתקציב הפרויקט - שלא בהתאם לכללים המקצועיים⁶ שעליהם התבססה חח"י, שלפיהם בשלב אישור התקציב נדרש בנ"ם בשיעור של 3% - 10%, בפועל חח"י תכננה בתקציב שאושר בדצמבר 2019 בנ"ם בשיעור של 12% מהיקף ההשקעה הכוללת בשנת 2020. תכנון בנ"ם בשיעור גבוה מהמקובל עלול לעודד חוסר יעילות בהקמת הפרויקט ולהכשיר חריגות מהאומדן הראשוני. וכך אף התרחש בפרויקט הקמת יחידות 70 - 80, בו לא התקבלה חריגה ניכרת בתקציב הכולל של הפרויקט, בין היתר בשל תכנון בנ"ם גבוה יותר. בהקשר זה יצוין כי באתר אורות רבין הייתה תשתית הדרושה לחיבור יחידות הייצור, וההליכים הסטטוטוריים היו קצרים יותר, והדבר מפחית סיכונים לחריגות תקציביות.



הצגת הגידול בעלויות מימון של הפרויקט - אף שתקציב הפרויקט המוצג למנהלת הפרויקט ולגורמי הבקרה הפנימית בחברה אמור לשקף להם את מלוא עלויות הפרויקט, ובכללן עלויות המימון המתווספות עקב העיכובים בביצוע הפרויקט, נמצא כי במהלך ביצוע הפרויקט סכומי הריבית בהקמה לא הוצגו לפני מקבלי החלטות במינהלת הפרויקט ולפני גורמי הבקרה כגון ועדות ההיגוי שלו. בפועל סכומי הריבית בהקמה עלו יחסית לעלויות המתוכננות באומדן שחושב בשנת 2019, מכ-516.5 מיליון ש"ח לכ-795 מיליון ש"ח בשנת 2025, עלייה של כ-278.5 מיליון ש"ח (כ-54%). מאחר שסכומי הריבית בהקמה לא הוצגו כאמור לפני מקבלי ההחלטות וגורמי הבקרה הפנימית, לא הוצג בפניהם מידע שיכול היה לסייע להם לקבל החלטות מושכלות תוך הפנמה של מחיר העיכוב בהשלמת הפרויקט.



ניהול סיכונים - מתן מענה לסיכון השפעת המצב הביטחוני - אף שפרויקטים של החברה הושפעו בעבר במידה ניכרת מאירועים ביטחוניים, כגון מבצע "צוק איתן", ומבצע "שומר חומות", בין היתר בשל עיכובים בביצועם על רקע עזיבת מומחים ועובדים זרים, ואף שחלק חשוב ומרכזי בפרויקט בוצע על ידי ספק ראשי, שהוא חברה זרה, והתבסס על יבוא של ציוד, מומחים ויועצים המגיעים מחו"ל ועל כוח אדם מישראל, שעלול להיות מגויס בשל המצב הביטחוני - חח"י הגדירה את השפעת הסיכון הביטחוני על הפרויקט כנמוכה, ועד פרוץ מלחמת חרבות ברזל עדיין לא הכינה כלל תוכנית מענה בעניינו. ממילא, דירקטוריון החברה לא קיבל עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל סקר סיכונים ותוכניות מענה סדורות בעניין הסיכון הביטחוני בפרויקט.



רק לאחר התממשות הסיכון בפרוץ מלחמת חרבות ברזל החלה חח"י בבחינת פעולות שיצמצמו את השפעת החסמים שנוצרו בגין המצב הביטחוני על הפרויקט והחל מיוני 2024 אף הוסיפה למפת הסיכונים של הפרויקט סיכונים הנוגעים למצב הביטחוני. אולם, גם במועדים אלה חח"י עדיין לא הכינה תוכנית מענה כוללת וסדורה. כפועל יוצא מכך חח"י לא נערכה מבעוד מועד להתממשות של הסיכון הביטחוני ולא גיבשה תוכנית מענה סדורה ומפורטת להתמודדות איתו, אלא ניהלה אותו רק לאחר התממשותו. אי-הכנת תוכנית סדורה כאמור מראש עלולה להביא לכך שבמצבי הלחץ הנוצרים בפרוץ המלחמה יתקבלו החלטות לא מיטביות בכל הנוגע להתמודדות עם השפעת המצב הביטחוני, ולכך שזמן התגובה של חח"י יתקצר בעת שהסיכון הביטחוני יתממש.

ניהול סיכונים - מתן מענה לסיכון הכרוך בהקמה והכנסה לניצול של דגם מחז"ם חדש - אף שיחידות 70 - 80 מתבססות על טכנולוגיה H שהייתה חדשה, ולחח"י לא היה כלל ניסיון בהקמת יחידות בטכנולוגיה זו ולספק הציוד ניסיון מועט בעניינה, חח"י התחייבה ללוח זמנים להקמה שאינו תואם סיכונים אלה וגיבשה תוכנית מענה שכללה את העברת האחריות לספק, שגם הוא, כאמור, היה באותה עת בעל ניסיון מועט בכך. כפועל יוצא מכך, תוכנית המענה שגיבשה חח"י, בחלקה, לא התמודדה כנדרש עם הסיכונים הכרוכים בפרויקט, ובעת התממשות הסיכון תוכנית זו לא הביאה להפחתה משמעותית של הסיכון.



בקרה חיצונית בידי המאסדרים - נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, ועל אף העיכובים הארוכים שהיו בפרויקט, אף אחד מהמאסדרים: משרד האנרגיה ורשות החשמל, לא סיים לבצע ניתוח שממנו עלו מסקנות לגבי בעיות השורש שהביאו לחריגות הגדולות מלוח הזמנים שנקבע בהחלטת הממשלה. אף שפרויקטים תשתיתיים כמו פרויקט הקמת יחידות הייצור באתר אורות רבין בידי חח"י הם עתירי הון ובעלי חשיבות רבה



מאוד למשק החשמל, ואף שהם בעלי השפעות מהותיות בהיבט הכלכלי והסביבתי, ועל אף העיכובים המשמעותיים שחלו בפרויקט, משרד האנרגיה ורשות החשמל לא פיקחו באופן רציף ואפקטיבי על העמידה בלוחות הזמנים של הפרויקט ולא ביצעו אכיפה בנושא, מעבר לקבלת הדיווחים מחח"י, ואף לא ביצעו הליך של ניתוח והסקת מסקנות לגבי הסיבות שהביאו לעיכובים אלה.

במסגרת האסדרה הקיימת לא הוקנתה למשרד האנרגיה, לרשות החשמל או לנגה הסמכות לפקח על הקמת פרויקטים תשתיתיים במשק החשמל, ולא הוקנו אף לא לאחד ממאסדרים אלה סמכויות אכיפה בעניינם של עיכובים משמעותיים בביצוע פרויקטים תשתיתיים. הלכה למעשה, במועד סיום הביקורת משרד האנרגיה לא החל בהליך לאסדרת מנגנוני הבקרה והאכיפה הנוגעים לפרויקטים כאלה וטרם החל בביצוע עבודת מטה בעניין. בהיעדר אסדרה של מנגנוני הבקרה והאכיפה כאמור, אין פיקוח ממשלתי של ממש בהיבטים הנדסיים, בהיבטים של ניהול סיכונים וניהול לוח זמנים וכדומה.



ההספק המותקן של יחידות הייצור - אף שבהחלטת הממשלה בדבר הרפורמה במשק החשמל הותר לחח"י להקים יחידות ייצור בהספק מותקן של 1,200 מגה-ואט בתוספת סטייה של עד 5% כלפי מעלה, חח"י התקשרה עם הספק הראשי בהסכם לרכישת טורבינות בהספק מותקן כולל של כ-1,288 מגה-ואט לשתי היחידות, החורג בכ-7.33% מההספק שנקבע בהחלטת הממשלה. זאת, לדבריה, בשל היעדר טורבינות בשוק המוצרים אשר ההספק שלהן תאם את ההספק שנקבע בהחלטה זו. לבסוף, חח"י רכשה יחידות ייצור בהספק מותקן כולל של 1,307 מגה-ואט החורג ממגבלה זו (חריגה של כ-9%), ולא עדכנה בכך את המאסדרים במישרין. רק במועד בקשת הרישיון להפעלת היחידות, קרי כחמש שנים לאחר מכן, שונתה החלטת הממשלה מיוני 2018 בדבר ההספק המותקן של יחידות 70 ו-80. חריגות אלה התאפשרו גם בשל היעדר הפיקוח בזמן אמת של המאסדרים בנושא - לא התקיים ולו פיקוח אלמנטרי על התקשרות החברה לרכש הטורבינות בהיקפים החורגים מההנחיות. כפועל יוצא מכך נדרשו המאסדרים לשנות בנובמבר 2025 את החלטת הממשלה ולאפשר את החריגה כדי שניתן יהיה להעניק רישיונות הפעלה ליחידות. בעקבות החריגה בהספק המותקן, ניתנה לחח"י תוספת של כ-107 מגה-ואט מעבר להספק המותקן שנקבע בהחלטת הממשלה, וזאת אף שברפורמה נקבע כי חח"י לא תקים הספק ייצור נוסף מעבר לזה שאושר לה בהחלטת הממשלה. יתרה מזו, משום שחח"י לא דיווחה במישרין למאסדרים על חריגה זו, מאסדרים אלו נדרשו לאשר חריגה בדיעבד, שכן באותה עת יחידות הייצור כבר הוקמו וסוכרנו עם הרשת.

עיקרי המלצות הביקורת

לנוכח העיכובים בפרויקט מומלץ כי חח"י תפיק לקחים מהממצאים בעניין תכנון הפרויקט והעיכובים שנוצרו בפועל בביצועו, וכי בפרויקטים הבאים של חח"י היא תבחן מראש את יכולתה לעמוד בלוחות הזמנים עוד לפני שתתחייב ללוח זמנים קצר יחסית לבנצ'מרק העולמי.



על חח"י לשפר את התמודדותה עם סיכונים, בפרט כאלו שהיא כבר התנסתה בהם בעבר, ולהקפיד לדווח למאסדרים בזמן אמת על עיכובים, כדי שהם יוכלו לסייע בהסרת חסמים. מומלץ כי חח"י תכין תוכניות מפורטות וסדורות למתן מענה על סיכונים; וכי בפרויקטים עתידיים, המשלבים טכנולוגיות חדשניות, זמן ההתמודדות עם סיכוני חבלי הקליטה של הטכנולוגיות החדשות יוטמע בלוחות הזמנים של הפרויקט, ויגובשו תוכניות מענה שיכולות להפחית את הסיכון, זאת כדי שכלל הסיכונים הכרוכים בפרויקט ישוקללו ויתומחר בהתאם לכך.



מומלץ כי בפרויקטים הבאים של חברת החשמל היא תקפיד ששיעור הבנ"ם יהיה בטווח המתאים לפרויקטי תשתית מסוגו. עוד מומלץ כי במהלך הביצוע השוטף של הפרויקט תציג חח"י לפני מנהלי הפרויקט וגורמי הבקרה הפנימית, לרבות דירקטוריון החברה, נתוני תקציב הכוללים גם את עלויות המימון של הפרויקט.



על חח"י לעדכן את המאסדרים בזמן אמת בדבר סטיות צפויות מהחלטות הממשלה בכלל, ומהחלטה בדבר הרפורמה בפרט, וכן עליה לבקש מהמאסדרים אישור לסטיות אלה מראש, כדי שאלו לא יידרשו לאשר חריגות בדיעבד.



על חח"י, להקפיד לדווח למאסדרים על עיכובים בפרויקטים מהותיים בזמן אמת, בפרט כאשר מדובר במועדים שנקבעו על פי החלטת הממשלה.



על צוות המעקב אחר יישום הרפורמה בראשות מנכ"ל משרד האנרגיה ומנכ"ל משרד האוצר לעקוב אחר יישום הרפורמה וליזום דיון בממשלה במידת הדרוש, בפרט כשמדובר בחריגות שיש להן השפעות ניכרות במיוחד בהיבט הכלכלי והסביבתי. מומלץ כי משרד האנרגיה, רשות החשמל וצוות המעקב יבצעו בדיקה מקיפה של הגורמים לעיכובים בהקמת הפרויקט ויפיקו מכך לקחים לעניין מנגנוני האכיפה והפיקוח שיש להפעיל במסגרת פרויקטים תשתיתיים שמבצעת חח"י.



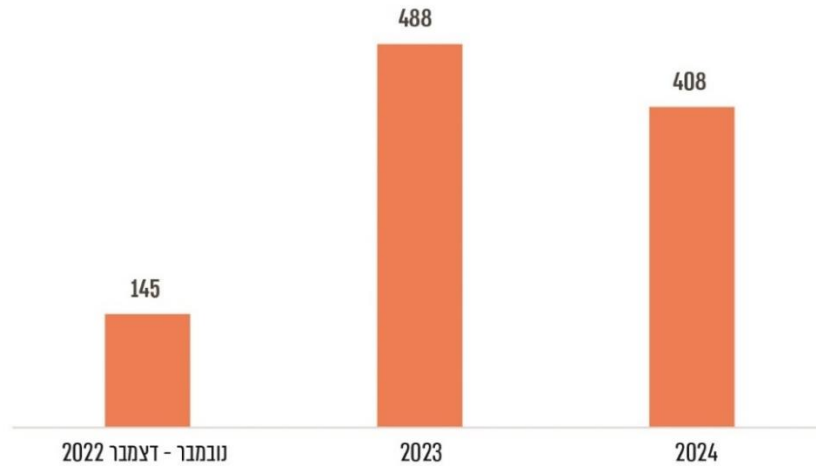
על משרד האנרגיה לבצע עבודת מטה שתגדיר את סמכויותיהם של משרד האנרגיה, רשות החשמל ונגה בכל הנוגע להקמת פרויקטים על ידי חח"י, ואת הצורך בכך שהם יסדירו מנגנונים שבאמצעותם הם יבצעו בקרה ואכיפה.



על משרד האנרגיה לעדכן את הממשלה ולבקש לדון בחריגות מלוח הזמנים במידה ומתבצעת חריגה מהותית בפרויקטים בתחום האנרגיה אל מול ההוראות שנקבעו בעניינם בהחלטת הממשלה, כגון חריגה מהוראות בדבר לוחות הזמנים. על משרד האוצר שהוביל את הרפורמה יחד עם משרד האנרגיה, רשות החשמל ורשות החברות הממשלתיות להפיק לקחים לעניין הצורך בקביעת מנגנונים לפיקוח ובקרה הדוקים יותר בעניין יישום רפורמות מתחילת יישומן, ובכלל זה לעניין הצורך לחייב את גורמי הביצוע למסור להם דיווחים בזמן אמת ובמישרין על אופן יישום הרפורמות.



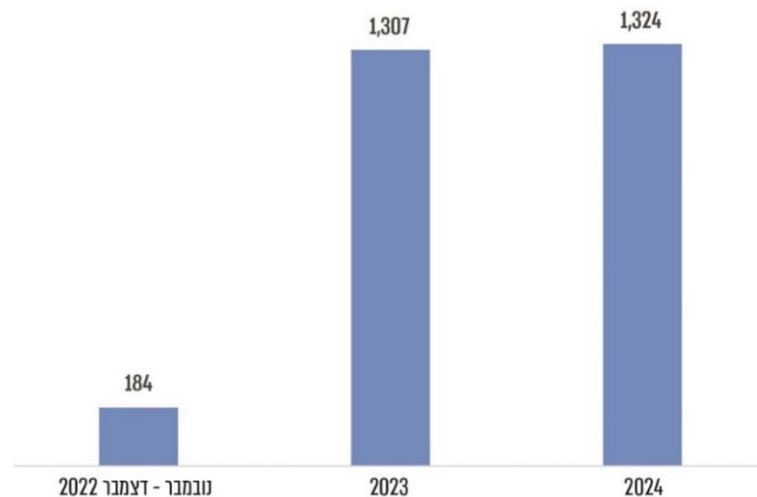
התפלגות העלות העודפת בגין דלקים בשל עיכוב הפעלת מחז"ם 70 ומחז"ם 80, נובמבר 2022 עד דצמבר 2024, במיליוני ש"ח



על פי נתונים מנגה ומרשות החשמל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי העלות העודפת בגין דלקים בשל עיכוב הפעלת מחז"ם 70 מנובמבר 2022 עד דצמבר 2022 הייתה בסך 145 מיליון ש"ח, ובשל אי-הפעלת מחז"ם 70 ו-80 בשנים 2023 ו-2024 בסך 488 מיליון ש"ח ו-408 מיליון ש"ח בהתאמה. בסה"כ הסתכמה עלות עודפת זו בכ-1 מיליארד ש"ח מנובמבר 2022 עד דצמבר 2024.

אומדן העלויות הסביבתיות בגין זיהום האויר, שנגרם מהעיכובים בהפעלת יחידות 70 ו-80, נובמבר 2022 עד דצמבר 2024, במיליוני ש"ח



על פי פרסומי המשרד להגנת הסביבה ודוחות איגוד ערים לסביבה שרון כרמל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי אומדן העלויות הסביבתיות בגין זיהום האויר מהפעלת יחידות 1 - 4 מנובמבר 2022 עד דצמבר 2022 היה בסך 184 מיליון ש"ח, ובשנים 2023 ו-2024 היה בסך 1,307 מיליוני ש"ח ו-1,324 מיליוני ש"ח, בהתאמה. ובסה"כ הסתכמה עלות עודפת זו בכ-2,815 מיליוני ש"ח מנובמבר 2022 עד דצמבר 2024.

סיכום

במסגרת החלטת הממשלה בדבר הרפורמה מיוני 2018, ניתן לחח"י אישור להקים באתר אורות רבין שני מחז"מים הפועלים באמצעות גז טבעי בהספק כולל של כ-1,200 מגה-ואט, זאת על אף שאחד מיעדיה המרכזיים של הרפורמה - צמצום כוחה המונופוליסטי של חברת החשמל במקטע ייצור החשמל ומיקודה במקטע הרשת. הקמת יחידות הייצור נועדה, בין היתר, לאפשר את הפסקת פעילותן של היחידות הפחמיות המזהמות 1 - 4 באתר אורות רבין. בפועל, התחלת ההפעלה המסחרית של מחז"ם 70 החלה באיחור של כ-31 חודשים. אשר ליחידה 80, שממסמכי חח"י עולה כי תוכננה להפעלה מסחרית במרץ 2023, זו החלה בהפעלה מסחרית בפועל בינואר 2026, והצטברו עד אז 34 חודשי עיכוב. לפי הסברי חח"י העיכובים נבעו בעיקר בשל מגפת הקורונה, השפעת המצב הביטחוני ובשל עיכובים פרויקטליים. עיכובים אלה גרמו למשק נזק⁷ שמוערך על פי אומדן משרד מבקר המדינה בכ-3.8 מיליארד ש"ח - כ-1 מיליארד ש"ח בגין עלויות עודפות עקב ייצור ביחידות יעילות פחות וכ-2.8 מיליארד ש"ח בגין עלויות סביבתיות. עלויות אלה מושגות על הציבור ומחדדות את הצורך בהפקת לקחים של חח"י ושל משרד האנרגיה וצוות המעקב, הן לעניין תכנון פרויקטים במשק החשמל, הן לעניין ביצועם והן לעניין הבקרה עליהם.

בביקורת נמצאו ליקויים, בין היתר, בתכנון לוחי הפרויקט, בניהול הסיכונים והכנת תוכניות מענה שלא היו סדורות ומפורטות. על אף העיכובים המשמעותיים בביצוע הפרויקט נמצא כי משרד האנרגיה ורשות החשמל לא ביצעו פיקוח אפקטיבי על הפרויקט, זאת בשל סמכויותיהם המוגבלות. כמו כן, אף שהוקם צוות מעקב אחר ביצוע הרפורמה, בהתאם להחלטת הממשלה מיוני 2018, ועל אף דיווחי חח"י לצוות המעקב מפברואר 2022 על עיכובים וחסימים בביצוע הפרויקט, צוות המעקב לא קיים דיונים בתוצאות האפשריות של עיכובים אלה ולא פעל לצמצומם.

על חח"י להפיק לקחים מממצאי דוח זה וליישם בפרויקטים הבאים. מומלץ כי משרד האנרגיה יפעל לקידום ביצוע עבודת מטה שתבחן את סמכויות משרד האנרגיה, רשות החשמל ונגה בנוגע להקמת פרויקטים במשק החשמל, ואת הצורך בכך שהם יפעלו לאסדרת מנגנוני בקרה ואכיפה. עוד מומלץ כי משרד האנרגיה יעדכן את הממשלה ויבקש לדון בחריגות מלוח הזמנים במידה ומתבצעת חריגה מהותית בפרויקטים בתחום האנרגיה אל מול ההוראות שנקבעו בעניינם בהחלטת הממשלה כגון חריגה מהוראות בדבר לוחות זמנים.

⁷ כאמור, תחשיב זה אינו מייחס את האחריות לנזק שנגרם למשק לגורם זה או אחר ו/או לתרומת כל אחד מהם להיווצרותו.



דוח מבקר המדינה

אסדרת מדי מים

▪ תמוז התשפ"ו ▪ יוני 2026 ▪



אסדרת מדי מים

תקציר

רקע

המים הם אחד מהמשאבים החיוניים והבסיסיים ביותר לאדם ולכל צורכי המשק. בשל חשיבותם הרבה נדרשים ניהול ואסדרה של משק המים כדי להבטיח אספקה סדירה, איכותית ונגישה לכלל המגזרים במשק - פרטיים, חקלאיים ותעשייתיים.

פעילות משק המים מוסדרת בחוק המים, התשי"ט-1959 (חוק המים). לפי הוראות חוק המים, בתחילת שנת 2007 הוקמה הרשות הממשלתית למים ולביוב (רשות המים או הרשות) במטרה לאחד את סמכויות הניהול והפיקוח במשק המים והביוב תחת גורם מקצועי ממשלתי אחד. רשות המים אחראית על ניהולו, תפעולו ואסדרתו של משק המים והביוב, לרבות האסדרה הנוגעת למדי מים. תחת האסדרה והפיקוח של רשות המים אשר מבצעת ומיישמת את מדיניות הממשלה פועלים חברת מקורות, ספקים ותאגידי מים.

את משק המים מפעילים ספקי שירותי מים וביוב שונים הנבדלים בין היתר בכמויות המים שהם מספקים וסוגיהם, בגודל האוכלוסייה שהם משרתים ובהיקף הכספי של פעילותם ומתכונתה. את עיקר אספקת המים במערכת המים הארצית עד ל"שער" הרשות המקומית מבצעת מקורות חברת מים בע"מ.

כדי לשפר את ניהול משק המים בהיבטי הפעלה, תחזוקה ופיתוח של מערכות אספקת המים והביוב, בשנת 2001 חוקק חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (חוק תאגידי מים), שנועד להביא להפרדה מוחלטת של משק המים והביוב העירוני מיתר השירותים העירוניים. בעקבות החוק הוקמו 56 תאגידי מים וביוב, והם אחראים על רוב חלוקת המים בתחום השלטון המקומי.

לפי חוק מדידת המים, התשט"ו-1955 (חוק מדידת המים), אספקת מים מחויבת במדידה. מדידת מים מוגדרת בחוק כ"מדידה של כמויות מים באמצעות מכשיר המונה וסוכם את כמויות המים המופקות או המסופקות". כך, בכל נכס שמחובר או שעשוי להיות מחובר לאספקת מים יותקן מד מים, ובלעדיו אי אפשר לספק מים לנכס. מד מים הוא מכשיר מדידה המחשב את נפח המים שעברו דרך הצינור שאליו הוא מחובר. המדידה חיונית לצורך חיוב הצרכנים, לפי תעריף שקובעת מועצת רשות המים, ולכן הדיוק של המדידה חשוב לביסוס האמון של הצרכנים בספקי המים. התקנת מד מים למדידה ולחיוב - בבתים פרטיים, בתעשייה או בחקלאות - טעונה אישור מרשות המים.

עד לתחילת המאה ה-21 מרבית מדי המים היו מכניים, המדידה התבצעה באמצעות מערכת גלגלי ספרות, והקריאה של נתוני המים בוצעה באופן פיזי. משנת 2010 החל מעבר משימוש במדי מים מכניים לשימוש במדי מים אולטרסוניים¹. נכון לדצמבר 2024, רבע ממדי המים המותקנים ברשויות המקומיות שבהן יש תאגיד מים הם מדי מים אולטרסוניים והיתר (שלושה רבעים) הם מדי מים מכניים.

ישנם מדי מים (עם מנגנון הפעלה מכני או אולטרסוני) המכילים כרטיס פיקוד ממוחשב ומערכת קריאה מרחוק (מערכת קר"מ). מערכת קר"מ משדרת את נתוני הצריכה יום-יום, כך שהמידע נאסף במרכז הבקרה של ספקי המים.

¹ מד מים אולטרסוני מודד את כמות המים הזורמת בצינור באמצעות גלי קול, ללא שימוש בחלקים מכניים נעים.

נתוני מפתח

<p>70%</p> <p>ממדי המים</p> <p>משווקים רק על ידי שתי חברות מדי המים המובילות</p>	<p>940</p> <p>מיליון ש"ח</p> <p>העלות המוערכת של כ-2.8 מיליון מדי מים המשמשים את המגזר הביתי, המגזר החקלאי והמגזר התעשייתי²</p>	<p>16</p> <p>מיליארד ש"ח</p> <p>הוצאת משקי הבית על צריכת מים וביוב בשנת 2022</p>	<p>2.4</p> <p>מיליארד מ"ק</p> <p>צריכת המים הכללית בישראל בשנת 2023 למטרות צריכה ביתית, חקלאות והשבת מים לטבע</p>
<p>41%</p> <p>מההמלצות</p> <p>של צוות המשימה⁴ (מתוך 17 המלצות) לא יושמו על ידי רשות המים, נכון לינואר 2025</p>	<p>רק 1%</p> <p>מהתלונות</p> <p>שהוגשו לרשות המים על ידי צרכני המים בשנים 2019 - 2024 בנושא חיובי יתר של צריכת מים נמצאו מוצדקות</p>	<p>80%</p> <p>מתאגידי המים</p> <p>שנדגמו (43 מתוך 54 אינם מבצעים בדיקת מדגם³ למדי המים, שלא על פי כללי מדידת המים שהגדירה רשות המים</p>	<p>67%</p> <p>מהאישורים לדגמי מדי מים</p> <p>התקבלו מרשות המים רק לאחר יותר מ-45 ימים מיום הגשת הבקשה (14 מתוך 21 אישורים), בשנים 2022 - 2025</p>
<p>92%</p> <p>ממדי המים</p> <p>שנשלחו לבדיקת בוררות בשנים 2019 - 2024 נשלחו לשתי מעבדות בלבד מתוך 13</p>	<p>18%</p> <p>ממדי המים</p> <p>שנשלחו לבדיקת בוררות לבקשת צרכני המים נמצאו לא תקינים בשנים 2019 - 2024</p>	<p>95%</p> <p>מתאגידי המים</p> <p>(53 מתוך 56 תאגידי החלו בפריסת מערכת קר"מ</p>	<p>73%</p> <p>ממדי המים</p> <p>המותקנים עם מערכת קר"מ (קריאה מרחוק) הם של חברה א', נכון לדצמבר 2024</p>

² העלות מושתת על ספקי המים.
³ בסעיף 25 לכללי מדידת מים, בנושא "בדיקת דיוק מדידה בסמוך לקבלתם של מדי מים", נקבע שספק מים חייב לבצע בדיקת דיוק מדידה למדגם לפי תקן סטטיסטי למדי מים המיועדים להתקנה בסמוך לקבלתם.
⁴ צוות שהוקם על ידי רשות המים שבדק אם מדי המים משקפים נכונה את צריכת המים של הצרכנים. צוות המשימה פרסם במרץ 2022 דוח בעניין.

פעולות הביקורת



בחודשים אוגוסט 2024 עד מרץ 2025 (מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את פעולות האסדרה ואת ההנחיות שנתנו רשות המים, מכון התקנים הישראלי ורשות התחרות לגופים שונים (ספקי מים וחברות מדי המים) כדי להבטיח אמינות במדידות הנעשות באמצעות מדי המים ולצמצם את הריכוזיות בתחום זה. בדיקות השלמה בוצעו ב-56 תאגידי מים ובחברות ייצור וייבוא של מדי מים במטרה לשקף את תמונת המצב העדכנית של שוק מדי המים בישראל. בדיקות השלמה בוצעו גם ברשות להסמכת מעבדות ובשלוש מעבדות מוסמכות לבדיקת מדי מים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



תהליך אישור דגם למד מים על ידי רשות המים - הגשת בקשה מצד חברות של מדי מים לאישור דגם של מד מים לרשות המים נעשית בדואר אלקטרוני, בטפסים מיושנים שאינם דיגיטליים. כמו כן, אין תיעוד מסודר של תהליך אישור הדגם ותיקי המוצר, ורשות המים מתקשה להתחקות אחר מסמכים שנשלחו אליה.

בביקורת עלה כי משך הזמן לקבלת אישור דגם מרשות המים ארוך (96% מאישורי הדגם בשנים 2017 - 2021 ו-67% מאישורי הדגם בשנים 2022 - 2025 שנדגמו התקבלו לאחר יותר מ-45 יום), וכי משך הזמן הממוצע למתן אישור לדגם⁵ של מד מים היה יותר משמונה חודשים. פרק הזמן שנדרש לרשות המים לאשר שלושה סוגים שונים של דגמים של מדי מים היה יותר משנתיים (יותר מ-26 חודשים). יצוין כי השוואה שנערכה למדינות באירופה, לאוסטרליה ולארצות הברית העלתה כי במדינות אלו מתן אישור דגם למד מים מתקבל בתוך חודשיים ובמקרים חריגים עד שישה חודשים, לטענת המשווקים. טרם פרסום אישור הדגם ברבים, משווקי מדי המים אינם מקבלים עדכון מהרשות לגבי סטטוס הבקשה שלהם ותוכנה, כפי שהיא צפויה להתפרסם לציבור, בניגוד לגופי ההתעדה באירופה אשר מספקים למגיש הבקשה טיוטת אישור דגם לפני הפרסום ברבים עם נתוני מד המים.

התנהלות זו של טיפול ממושך ושאינו סדור לקבלת אישור דגם מרשות המים פוגעת במשווקים של מדי המים המעוניינים לשווק את המוצרים שלהם ולהתמודד במכרזים של ספקי מים ואף עלולה לחשוף סודות מסחריים שלהם.



פעילות מכון התקנים הישראלי לבדיקת מדי מים - נמצא כי מכון התקנים יכול לבצע בדיקה של שני סעיפים באופן מלא ושלושה סעיפים באופן חלקי בלבד מתוך חמשת סעיפי הבדיקה של התקן. למכון התקנים אין יכולת לבצע בדיקות של הפרעות חשמליות, אלקטרוסטטיות ושדות מגנטיים, רעידות מכניות ועוד. הבדיקות בסעיפים שאין למכון התקנים יכולת טכנית לבצע קשורות לסעיפים המשפיעים בין היתר על דיוק המדידה ועל חיוב הצרכן עבור צריכת המים. זאת ועוד, גם פעולות מכון התקנים למתן תו תקן אינן מקיפות את כל ההיבטים הרלוונטיים לעמידת מדי המים בתקן, והן אינן מאפשרות לבצע פיקוח יעיל והדוק הנדרש לסימון מד המים בסימון רשמי של מכון התקנים. מכון התקנים מבצע באופן שוטף את אותן ארבע עד שש בדיקות, ואינו מבצע בדיקות כמו דיוק בזרימה לאחור והשפעת הפרעות מכניות על דיוק המדידה; על כן הבדיקות שהוא מבצע עלולות להיות לא אפקטיביות. לפיכך, תו התקן הניתן למדי המים על ידי מכון התקנים, שאמור לכאורה לשקף אמינות ואיכות גבוהה, בפועל ניתן שלא על סמך בדיקות מקיפות ופיקוח יעיל והדוק ועלול בכך להטעות את הצרכנים לגבי אמינות המדידות שנעשות באמצעות מד המים.

מדי מים "כשרים" - כ-1.5 מיליון מתוך 2.4 מיליון מדי מים המותקנים בתאגידי המים הם כשרים (62%). מדידת המים במגזרים השונים מתבצעת בשיטות שונות ובאמצעות מכשירי מדידה שונים, מקצתם מותרים בשבת לפי ההלכה ומקצתם אסורים. נמצא כי אף שוועדת התקינה החליטה כי מדי מים "כשר" ייבדק לפי כל סעיפי התקן גם במצב תצוגה "רדום", מכון התקנים מסר שהתקן הישראלי לא תוקן ולא הוכנסו בו השינויים הנדרשים כפי שהוחלט בוועדת התקינה בחודש ינואר 2023, זאת עקב היעדר תקציב מרשות המים.



צוות המשימה של רשות המים - בעקבות תלונות מצרכנים, מנציגי ציבור ומהתקשורת על כך שמדי המים המשמשים למדידת הצריכה הביתית אינם משקפים נכונה את צריכת המים של הצרכנים, הוקם על ידי רשות המים צוות משימה שבדק את הנושא ופרסם במרץ 2022 דוח בעניין.



● נמצא כי צוות המשימה שמינתה רשות המים בדצמבר 2020 בחן במהלך שנת 2021 כעשר תלונות בלבד בבתי הצרכנים על צריכה חריגה של מים, הם בדקו מדי מים מכניים ומדי מים אחד אולטרסוניים ממשווק מסוים, אף שהיו תלונות על מדי מים אולטרסוניים של משווקים נוספים. עוד נמצא כי רשות המים פרסמה לציבור את הדוח וחלק מנספחיו אך היא לא פרסמה לציבור מידע על מדי המים (חברה, מנגנון פעולה, דגם) שבחן צוות המשימה, אף שפרסום המידע עשוי היה להגביר את השקיפות ואת אמון הציבור בה ובספקי המים.

● אף על פי שהדוח של צוות המשימה ומסקנותיו פורסמו במרץ 2022, נכון לחודש ינואר 2025 טרם יישמה רשות המים 7 מתוך 17 המלצות (41%), בהן פרסום של מפרטים לבדיקה של מדי מים והתקנתם, פיתוח בדיקות לבדיקת דיוק המדידה של מדי מים ללא פירוקם ושיפור פעילות המעקב אחר תפקוד מדי מים בטכנולוגיות שונות. נוסף על כך, ההמלצות שיושמו הוכנסו כתיקון לכללי מדידת מים, אך מקצתן אינן נאכפות על ידי רשות המים, כגון התקנת מדי מים במצב "נטו"⁶ ובדיקת מדגם של מדי המים. לנוכח המצב הזה אפשר שספקי המים אינם מיישמים את כללי מדידת המים במלואם, והדבר עלול לפגוע בשירות לצרכן ובאמון הציבור ואף לייקר את העלויות לצרכני המים.

מפרטים לבדיקה ולהתקנה של מדי מים - נמצא שנכון למועד סיום הביקורת עברו כשלוש שנים מפרסום כללי מדידת המים (יוני 2022), אולם רשות המים לא פרסמה מפרט דרישות טכניות לאופן בדיקת מדי מים ומפרט דרישות טכניות להתקנת מדי מים. ללא מפרטים כאמור המתקינים והבודקים של מדי המים אינם יכולים לוודא שההתקנות של מדי המים והבדיקות שלהם מבוצעות לפי כללי מדידת מים. מכיוון שכללים אלה אינם נאכפים ואין מפרט מנחה בנושא, קיים חשש לחוסר אחידות בבדיקות של מדי המים ובהתקנתם. לפיכך, כל מעבדה עשויה לבצע את הבדיקות של מדי המים באופן שונה, וספקי המים עשויים להתקין אותם באופן שונה, דבר העלול להשפיע בין היתר על מדידת צריכת המים.



מצב מדידה "נטו" - נמצא שיש ספקי מים שאינם מודעים לכך שיש מצבי מדידה שונים (מצב "נטו" ומצב "פורורד"⁷) בחלק ממדי המים, והם אינם בודקים את הנושא במדי המים שמוקנים בבתי הצרכנים. עוד נמצא, שספק מים בצפון שביצע בדיקה בנוגע לחיובי יתר גילה שיש מדי מים של חברה מסוימת שהותקנו במצב "פורורד" ללא מניעה של זרימה הפוכה, מצב העלול להוביל לחיוב בגין מים שלא נצרכו בפועל. אף על פי שבכללי מדידת המים רשות המים מחייבת את ספקי המים להתקין מדי מים במצב "נטו", אין היא מבצעת בדיקות וביקורות בנושא זה אצל ספקי המים.



בדיקת תקינות סטטיסטית של מדי מים - נמצא ש-80% מתאגידי המים שנדגמו בביקורת (43 מתוך 54) אינם מבצעים בדיקת מדגם למדי המים בעת קבלתם, שלא על פי כללי מדידת מים שהגדירה רשות המים. ספקי המים עלולים להתקין מדי מים תקולים שיצטרכו להחליפם ובעקבות כך גם ליכות את הצרכנים, אם יימצאו חיובי צריכה חריגים. מצב זה עלול להגדיל את העלויות של ספקי המים, והם בתורם ישיתו את העלויות האלה על צרכני המים. עוד נמצא שרשות המים לא בדקה שתאגידי המים מבצעים את בדיקות המדגם כפי



⁶ במדי מים מסוימים יש מצב מדידה "נטו" (מדידה קדימה וקזוז של זרימה אחורה).
⁷ מדידת זרימה קדימה בלבד ללא קזוז של זרימה אחורה.

שהם נדרשים על פי התקן, והיא אינה אוכפת ונוקטת צעדים שיבטיחו את יישום כללי מדידת המים בנוגע לבדיקת דיוק המדידה בסמוך לקבלתם של מדי המים על ידי ספקי המים.

בדיקת בוררות - בדיקת מד מים לבקשת הצרכן - צרכן רשאי לדרוש מספק המים לבצע בדיקה של מד המים במעבדה מוסמכת. בדיקת בוררות נועדה לוודא את הדיוק ואת אמינות המדידה של מד המים.



● בדיקות הבוררות אליהן נשלחים מדי מים הנחשדים כתקולים, העלו ש-18% ממדי המים שנבדקו בשנים 2019 - 2024 לא היו תקינים (4,992 מתוך 28,014 מדי מים). בדיקות הבוררות נעשו בעיקר בשתי מעבדות מתוך 13 המעבדות הקיימות. נתון זה מעלה חשש שאין תחרות מספקת בין המעבדות, והדבר עלול לדחוק מהשוק מעבדות שמספר הבדיקות בהן מועט. כמו כן, היעדר תחרות עלול להוביל לעליית מחירי הבדיקות לספקי המים ולאיכות שירות נמוכה במעבדות. עוד נמצא שחלק ממדי המים נשלחים לבדיקה במעבדות של יצרני מדי מים. דבר זה עלול לייצר ניגוד עניינים אם החברה בודקת את מדי המים שלה או אם היא בודקת מדי מים של חברות מתחרות ואף עלול לפגוע באמינות הבדיקות.

● נמצא כי בבדיקת בוררות של מדי מים במעבדות הם נבדקים בארבע ספיקות בלבד בתנאי מעבדה. מדי המים אינם נבדקים בתנאי שטח ולא נעשות בדיקות נוספות, כגון שינויי טמפרטורה, הפרעות חשמל, רעידות מכניות, הפרעות מגנטיות ועוד. מד המים עשוי לתפקד באופן שונה בתנאי שטח לעומת תנאי המעבדה, וגורמים נוספים כגון עכירות המים, שינויי טמפרטורה, הפרעות חשמל, רעידות מכניות והפרעות מגנטיות יכולים להשפיע על דיוק המדידה. עוד נמצא כי בדוח של צוות המשימה ממרץ 2022 הומלץ לקדם את הנושא של בדיקות דיוק המתבצעות בשטח ללא פירוק מדי המים, אולם יותר משלוש שנים, עד יוני 2025, רשות המים לא יישמה את ההמלצה.

התחברות מרחוק - מהתלונות שהגיעו לידי צוות מבקר המדינה עולה שעלולים להיות דגמים של מדי מים המאפשרים השתלטות מרחוק ועדכון פרמטרים המשפיעים על דיוק או תיעוד המדידה, אף על פי שהדבר אסור על פי התקן. עדכון פרמטרים במד המים עלול לפגוע באמינות המדידה, ליצור פרצת אבטחה במד המים ולשמש לביצוע של פעולות הונאה ותרמית.



קריאה להחלפה או לתיקון ("ריקול") של מד מים - על פי כללי מדידת מים, מנהל רשות המים רשאי להפעיל את סמכותו כדי לאתר מדי מים תקולים ולדרוש להפסיק את שיווקם ואת התקנתם, לאסוף אותם או לשלוח אותם לתיקון. בביקורת עלה כי בישראל אין נוהל קריאה להחזרה של מדי מים או להחלפתם או תיקונם באופן שמסדיר את הפעולות ואת אבני הדרך לטיפול בהם, כפי שהדבר נעשה בדירקטיבה אירופית EU/2014/32. כמו כן אין בישראל אסדרה המחייבת מתן סעד לצרכני המים בעת קריאה להחזרה ואין פיקוח על תהליך הקריאה להחזרה, על יעילותו ועל שיעור מדי המים ששווקו לצרכנים ושנאספו לתיקון או שהושמדו. כמו כן נמצא שרשות המים אינה מפרסמת לציבור קריאות להחזרה (החלפה או תיקון) של מדי מים, ולכן הצרכנים אינם יכולים לבדוק את חיובי המים שלהם ולבקש פיצוי אם יש חריגה בצריכה. עוד נמצא שרשות המים לא הנחתה את ספקי המים לבחון באופן אקטיבי את חיובי הצרכנים, ובמקרה הצורך היא לא הנחתה את המשווקים של מדי המים ואת הספקים של מדי המים לבחון מתן פיצוי לצרכנים בגין חיובי יתר.



תאגידי המים - נמצא כי ברשות המים אין מידע שוטף לגבי מספר מדי המים המותקנים אצל הצרכנים של ספקי המים השונים (ובעיקרם תאגידי המים) ולגבי סוג מדי המים (אולטרסוני, מכני, כשר), אף על פי שספקי המים מחזיקים במידע הזה. מידע זה יכול לסייע לרשות המים לאתר מגמות בשוק מדי המים, לנתח אותן ולהגיב להן בהתאם באופן מושכל. נוסף על כך, מידע מסוג זה עשוי להיות בעל ערך עבור רשות התחרות לצורך בדיקה מעמיקה של התנהלות השוק וקידום התחרות, הואיל ובאמצעותו ניתן לזהות היווצרות של ריכוזיות בשוק מדי המים ולמנוע אותה.



טיפול בתלונות של צרכנים - בשנים 2019 - 2024 התקבלו ברשות המים כ-60,000 תלונות מצרכני המים.



- נמצא שרשות המים אינה אוספת את התלונות של הצרכנים מתאגידי המים. איסוף תלונות מתאגידי המים וריכוזן חשוב כדי לקבל תמונת מצב על רמת השירות שניתנת על ידי תאגידי המים, ובאמצעות ניתוח התלונות אפשר לזהות אם תאגידי המים עובדים לפי הוראות הדין, לגלות בעיות חוזרות ונשנות בפעילותם ולפעול לשיפור השירות שלהם.
- נמצא כי תלונות רבות מתקבלות ברשות המים באמצעות הטלפון (34,989 תלונות בשנים 2019 - 2024) או באמצעות הדואר האלקטרוני (11,342 תלונות בשנים 2019 - 2024) ולא באמצעות טופס מקוון (9,584 תלונות בשנים 2019 - 2024). נוסף על כך, נמצא שתלונות רבות מגיעות לרשות המים ולא לספקי המים, והרשות מפנה את המתלוננים להגיש תלונה חדשה אצל ספקי המים. היא אינה מעבירה את התלונות ואינה עוקבת אם המתלוננים קיבלו מענה מספקי המים. רשות המים גם אינה בוחנת את התלונות באופן רוחבי כדי לאתר בעיות רוחביות בדגמי מים ספציפיים, התלונות נמצאות אצל ספקי המים ולא אצלה. בהתאם לנתוני רשות המים, בתלונות בעניין צריכה חריגה נמצאו בשנים 2019 - 2024 רק 104 (1%) תלונות מוצדקות מתוך 5,824 תלונות בנושא זה.

התחרות והריכוזיות בתחום מדי המים



- נמצא כי רשות התחרות לא בחנה לעומק את שוק מדי המים משנת 2011, אף על פי שקיים מונופול מוכרז בתחום מדי המים, חברה א' מחזיקה בנתח שוק של 56% ממדי המים המותקנים בתאגידי המים וחברה ב' מחזיקה ב-14% מהם; מכאן ששתי חברות אלו לבדן חולשות על 70% מנתח השוק. רק בשנים 2022 - 2023 היא בחנה את המכרזים של ספקי המים והעבירה את המלצותיה לרשות המים ולספקי המים בעניין זה. עוד נמצא שבמועד סיום הביקורת רשות התחרות טרם סיימה את הבחינה של הפרקטיקות המסחריות של חברה א' על רקע הפרות של הוראות פרק ד' לחוק התחרות הכלכלית.
- פרטוקולים לרשתות תקשורת ייחודיות של חברות מדי המים להעברת מידע ממדי המים לרכוזת ומהרכוזת לשרתי ספק המים מונעת כניסה מלאה או הדרגתית של חברות מדי מים אחרות. נמצא שבכמה רשויות הותקנו רשתות תקשורת ייחודיות, ולכן ספקים חדשים של מדי מים מתקשים להתמודד במכרזים החדשים לאספקת מדי מים ברשויות האלה, מכיוון שהעלויות של החלפת תשתיות התקשורת יקרות מאוד. עוד עלה כי המעבר למדי מים עם מערכת קר"מ הגדיל את הריכוזיות בשוק מדי המים; מהנתונים של רשות המים ושל חברות מדי המים עולה שקיימת ריכוזיות בשוק מערכות הקר"מ (73% ממדי המים עם מערכת הקר"מ הותקנו על ידי חברה א' לעומת 53%⁸ מנתח השוק של חברה א' בשוק מדי המים).



משרד מבקר המדינה מציין את רשות המים שהשלימה פיתוח מערכת ייעודית דיגיטלית להגשת בקשות לאישור דגם לאחר תקופת הביקורת⁹ כך שניתן להגיש בקשות רק באופן מקוון.

⁸ 53% מתאגידי המים מותקנים בהם מדי מים של חברה א'.
⁹ רשות המים מסרה באפריל 2026 שהמערכת פעילה באופן מלא החל מפברואר 2026.

עיקרי המלצות הביקורת

על רשות המים לבחון את הצורך בהבהרת הכללים באופן שיאפשר למשווקי מדי המים להבין את השלבים והמועדים במסגרת תהליך אישור דגם מד מים לצורך היערכותם והגשת מועמדותם במכרזי ספקי המים. עוד מומלץ לרשות המים לשקול ליידע ולעדכן את משווקי מדי המים בדבר סטטוס הבקשות ובדבר נוסח ההודעות ותוכנן לפני הפרסום באתר המרשתת של רשות המים. הדבר יאפשר למשווקי מדי המים להעיר את הערותיהם או לתקן פרטים בנוסח של אישור הדגם לפני פרסומו ברבים.



מומלץ לרשות המים, ככל שהיא סבורה שהדבר נדרש ונעשה כראוי, לבחון האם לאפשר בכללי מדידת המים, למעבדות אחרות, נוסף על מכון התקנים, לבצע את הבדיקות הנדרשות עבור מדי מים עם מצב תצוגה רדום. עוד מומלץ לרשות המים להמשיך לפעול מול ועדת התקינה להשלמת התיקון לתקן בנושא בדיקת מד המים במצב "רדום", שהתקבל בוועדת התקינה, כדי שניתן יהיה לבדוק את מד המים בהתאם לתיקון כאמור במעבדות המוסמכות.



אכיפת הוראות רשות המים

על רשות המים לפרסם באתר המרשתת שלה את המפרטים האלה: מפרט דרישות טכניות לאופן בדיקת מדי מים ומפרט דרישות טכניות להתקנת מדי מים, לפי כללי מדידת מים, ולוודא שסעיפי המפרטים מיושמים כראוי.



- מומלץ לרשות המים להנחות את ספקי המים לוודא כי מדי המים בבתי הצרכנים מותקנים במצב "נטו" (בניכוי זרימה אחורה של המים), כפי שנדרש בכללי מדידת מים, ולבצע בדיקות וביקורת אצל ספקי המים בעניין זה.

- על רשות המים לאכוף את הוראות כללי מדידת מים בנושא "בדיקת דיוק מדידה בסמוך לקבלתם של מדי מים" ולהבטיח שמדידת צריכת המים תהיה מדויקת ושספקי המים יחייבו את צרכני המים בתשלום על המים שהם צרכו בפועל.

- מומלץ לרשות המים לוודא כי בדיקות בוררות למדי המים נעשות במעבדות מוסמכות ללא חשש לניגוד עניינים. עוד מומלץ לרשות המים, לאחר התייעצות עם רשות התחרות, וכפי שהומלץ לה על ידי צוות המשימה, לבחון את הריכוזיות בשוק המעבדות המבצעות בדיקות למדי מים שבו לשתי מעבדות נתח שוק גדול מאוד (יותר מ-90%) ואת הסיבות לכך ובהתאם לצורך לפעול בעניין. מומלץ לרשות המים לבחון את תהליך בדיקת הבוררות של מדי המים, ובין היתר לשקול לשלב בבדיקות הבוררות בדיקות מדגמיות של מדי המים אצל ספקי המים כולל תקינות של מד המים והתקנתו, בדיקות של איכות המים שיכולה להשפיע על המדידה, בדיקת דיוק בזרימה לאחור ועוד. נוסף על כך אפשר לבדוק אם מד המים מותקן בסביבה שבה יש הפרעות שעלולות לפגוע בדיוק המדידה, כגון הפרעות מגנטיות, הפרעות חשמל ורעידות. עוד מוצע לרשות המים לבחון את הנתונים על ממצאי הבדיקות ועל מספר הבדיקות שנמצאו בהן חריגות בהשוואה לקבוע בכללי מדידת מים.

- מומלץ כי רשות המים תפעל לקידום אסדרה כוללת לקריאה להחזרה של מדי מים באופן שיסדיר את הפעולות ואת אבני הדרך לאיסוף מדי מים תקולים וטיפול בהם, כפי שהדבר נעשה בדירקטיבה אירופית EU/2014/32. במסגרת זו מומלץ לבחון את התנאים שבהם משווקים של מדי מים נדרשים לעדכן את רשות המים בנוגע לקריאה להחזרה שהם מבצעים באופן עצמאי, לבחון את התנאים לקבלת סעד של הצרכנים במקרה של ריקול ואת הקנס או את ההגבלות שיושטו על המשווקים במקרים כאלה. מוצע שמנהל רשות המים ינקוט פעולות אקטיביות לאתר מדי מים שאינם עומדים בדרישות האסדרה. מומלץ שרשות המים

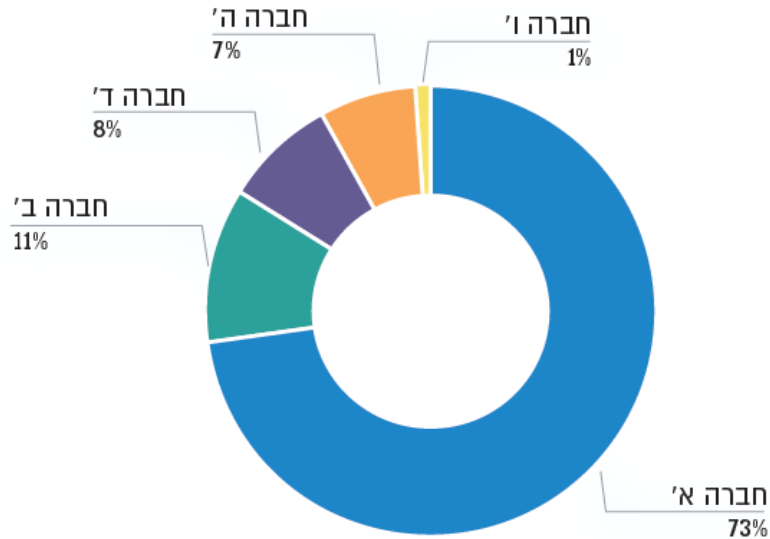


תנחה את ספקי המים ומשווקי מדי המים לדווח על קריאה להחזרה (החלפה או תיקון) של מדי מים ותפרסם זאת לציבור, גם במקרים בהם אין חיוב ביתר לצרכני המים, פרסום כאמור יכול לחזק את אמון הצרכנים ברשות המים. עוד מוצע שבמקרים שבהם מבוצעת קריאת החזרה או שרשות המים דורשת את הפסקת שיווקם של מדי מים מסוג מסוים ואת התקנתם היא תנחה את ספקי המים לבחון באופן אקטיבי את חיובי הצרכנים ובמקרה הצורך אף תחייב את המשווקים של מדי המים ואת הספקים של מדי המים להעניק פיצוי לצרכנים.

מוצע לרשות המים לבחון את האפשרות להקים אתר תלונות אחד שבו יועברו התלונות לספק המים הרלוונטי לצורך טיפול בתלונה, ותלונות שלא יטופלו כנדרש על ידי ספק המים יועברו לטיפול רשות המים. באתר האחד יוכלו הצרכנים להגיש תלונה פעם אחת ולא יצטרכו לפנות לכמה גופים ולמלא מחדש בכל פעם את טופסי התלונה. נוסף על כך, במקרים שבהם הטיפול בתלונה יעבור לרשות המים, כלל החומר והתכתובות של הצרכן עם ספק המים יהיו נגישים לרשות באתר האחד. עד לבחינה של הקמת אתר אחד מומלץ לרשות המים לבחון כיצד לאסוף את התלונות מספקי המים, כדי שיהיה בידה מסד נתונים רחבי המאפשר בחינה של נושאים שעלו במידה רבה בתלונות של הצרכנים. נוסף על כך, על רשות המים לבחון את הטופס המקוון ואת הסיבות לכך שצרכני המים מעדיפים לפנות אליה בערוצי תקשורת אחרים (טלפון או דואר אלקטרוני).

מומלץ לרשות המים לעקוב אחרי יישום ההמלצות שניתנו לה מרשות התחרות ולוודא שספקי המים פועלים בהתאם להמלצות אלה. לרשות התחרות מומלץ לבחון את ריכוזיות שוק מדי המים ולסיים את בחינתה בנוגע לפרקטיקות המסחריות של המונופול שפועל בשוק מדי המים. עוד מומלץ לרשות המים לוודא כי הנחיותיה והמלצותיה לתאגידי המים בעניין שימוש בפרוטוקול תקשורת פתוח ומין לכל יצרן של מדי מים, כפי שמקובל במקומות אחרים בעולם (לדוגמה ארצות הברית ואירופה). פרוטוקול תקשורת אחיד יאפשר לספקי המים לבחור את מדי המים המתאימים ביותר ללא קשר לפרוטוקול התקשורת שבו משתמשת החברה שזכתה במכרז הקודם. עוד מומלץ לרשות המים לקבוע ולהנחות את ספקי המים לפעול מול חברות מדי המים לדרישה לפרוטוקול לממשק פתוח עם מערכת ניהול המידע והבקרה של ספקי המים, כך שרשת התקשורת תוכל להתממשק גם עם מערכות אחרות ויהיה ניתן להחליף את החברה שזכתה בתום המכרז ללא עלויות נוספות לספקי המים הנובעות ישירות מהחלפת החברה. נוסף על כך, מוצע לקבוע תקופת מעבר שבה יהיו מחויבות החברות של מדי המים שכבר זכו במכרזים של ספקי המים לעבור לפרוטוקולים כאמור. יישום ההמלצות האלו עשוי להגביר את התחרות בשוק מדי המים, לצמצם את הריכוזיות של חברות מדי המים ולהביא חיסכון לספקי המים וגמישות תפעולית שעשויה להוביל להורדת המחירים לצרכנים.

שוק מדי המים לקריאה מרחוק, לפי חברות מדי המים, 2024



על פי נתונים של חברות מדי המים ורשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

הפיקוח על ספקי המים ואסדרת מדי המים הוא מרכיב חיוני בניהול משק המים בישראל, והוא נדבך חשוב בהבטחת אספקת מים אמינה, בטווח והוגנת לכלל האוכלוסייה. בשנת 2023 צריכת המים של המגזרים השונים הייתה 2.4 מיליארד מ"ק. בשנת 2022 הוצאת משקי הבית על מים וביוב הייתה כ-16 מיליארד ש"ח.

משנת 2018 התקנת מד מים בישראל מחייבת קבלת אישור דגם שניתן על ידי רשות המים. מטרת אישור הדגם להבטיח את האיכות של מדי המים המותקנים במערכות המים בישראל ואת דיוקם וכן להגן על הצרכנים מפני חיובי מים שלא כדון. על רשות המים לבחון את הצורך בהבהרת הכללים באופן שיאפשר למשווקי מדי המים להבין את השלבים והמועדים במסגרת תהליך אישור דגם מד מים לצורך היערכותם והגשת מועמדותם במכרזי ספקי המים.

רשות המים קובעת את כללי מדידת מים ומפקחת על יישומם. הרשות עוסקת בין היתר בהוראות לבדיקה של מדי מים, בהתקנתם, בבדיקת בורות ובבדיקת מדגם. ספקי המים אחראים על הובלת המים מהכניסה לישובים עד בתי הצרכנים והם אחראים לגביית חשבונות המים מהציבור. נוסף על כך, רשות המים מטפלת באלפי פניות של צרכנים בכל שנה - 9,600 פניות במוצע. עם זאת, רשות המים אינה אוספת את התלונות שהתקבלו אצל ספקי המים. איסוף תלונות מתאגידי המים וריכוזן חשוב כדי לקבל תמונת מצב על רמת השירות שניתנת על ידי תאגידי המים, ובאמצעות ניתוח התלונות אפשר לזהות אם תאגידי המים עובדים לפי הוראות הדין, לגלות בעיות חוזרות ונשנות בפעילותם ולפעול לשיפור השירות שלהם.

ספקי המים מפרסמים מכרזים לקבלת הצעות לאספקה ומתן שירות של מדי מים על ידי חברות מדי המים. במכרזים אלה נמצאו תנאי סף שמגבילים את השתתפותן של חברות המשווקות מדי מים. מדובר בתנאי סף וסעיפי ניקוד שמעניקים עדיפות לחברות מסוימות ומונעים את כניסתם של שחקנים חדשים ואף נוגדים את חוק חובת המכרזים. למרות אחריותה של רשות המים להנחות את ספקי המים ולפקח עליהם, היא אינה מפקחת על המכרזים האלה. זאת ועוד, אף על פי שקיים מונופולין מוכרז בתחום מדי המים, לא בחנה רשות התחרות לעומק את שוק מדי המים משנת 2011, ורק בשנת 2025 היא בחנה את מכרזי ספקי המים והעבירה את המלצותיה לרשות המים ולספקי המים בעניין זה.

על רשות המים לאכוף את הכללים שהיא קבעה לספקי המים, להשלים בשיתוף ועדת התקינה את התיקון לתקן בנוגע לכשרות מדי המים ולפעול עם רשות התחרות להסרת חסמים בשוק מדי המים ולעקוב אחר התחרות בשוק. מומלץ לרשות המים לבחון את תהליך בדיקת הבוררות של מדי המים ולשקול לשלב בבדיקות הבוררות בדיקות מדגמיות של מדי מים המותקנים אצל הצרכנים.

לדיוק המדידה של מדי המים יש השפעה ישירה על כלל משקי הבית במדינה, הן בפן הכלכלי הן בפן הצרכני. אסדרה ופיקוח אפקטיבי של רשות המים על ספקי המים עשויים להבטיח חיוב הוגן של צרכנים, על פי צריכת המים שלהם בפועל, ואף לשפר את אמון הציבור באספקת מצרך חיוני זה.

Follow-up Audits on the Correction of Deficiencies

Audit work does not end with the publication of a report. On the contrary, the publication of the report is the starting point for a vital process of correcting deficiencies and implementing changes, and it is necessary to ensure that audit reports are translated into actual action and systemic change within the audited bodies.

This report includes three follow-up audits on the following topics:

- Air pollution originating from vehicles and the entry of electric vehicles
- Issues in consumer protection
- Management of the civil servants' pension system

This is the final report in the field of infrastructure and economics that I sign as the State Comptroller and Ombudsman. Throughout the years of my term, I viewed auditing in the fields of economy and infrastructure as a primary tool for examining the propriety of the operations of state authorities, locating structural and functional failures, and evaluating the degree of efficiency, transparency, and reasonableness of decision-making on the economic level. Beyond the audit perspective, the report makes a tangible contribution to strengthening the economy and benefiting the public, as its findings can contribute to improving regulatory

mechanisms, promoting the proper management of public funds, increasing public trust in government institutions, and ensuring a more efficient and fair allocation of state resources.

My heartfelt thanks go to the staff of the **Economy and National Infrastructure Division** within the Office of the State Comptroller and Ombudsman, who assisted me during seven years of joint work, and whose professional, thorough, and responsible work laid the foundation for conducting an audit worthy of all praise.

May you continue to succeed in the future!



Matanyahu Englman

State Comptroller
and Ombudsman

Jerusalem,
June 2026

of Israel's economy. Following the discovery of gas reserves in Israel's economic waters, the country transformed from an importer of fuels for electricity generation into an independent nation regarding the supply of most of its energy needs for electricity generation¹. In 2024, 27.1 BCM of natural gas were produced in Israel; half of this quantity was used for electricity generation, industry, and transportation in the domestic market, and half of it was for export. The natural gas sector currently relies on three main gas reservoirs—Leviathan, Tamar, and Karish-Tanin. Natural gas has additional benefits: it is an important source of income for the state, and its use reduces air pollution and lowers electricity tariffs and the cost of living compared to the use of fuel. However, since natural gas is a depletable resource, it is expected that within two decades the Israeli economy will have to contend with a growing shortage of natural gas. This shortage may manifest, among other things, in a rise in energy prices and the cost of living. Decisions reached at this time regarding the gas sector will affect this sector for many years to come, and they will shape Israel's energy future.

The audit revealed gaps in the response provided for the domestic economy's gas needs, including the scope of the retention obligation required for the domestic economy for a 25-year range, and the response given to the long-term energy security needs of the State of Israel. Furthermore, it was found

that the Dayan Committee based its findings on an electricity demand forecast that is likely biased downward (Israel's proven natural gas reserves as of January 1, 2024, on which the Dayan Committee based its draft recommendations, totaled 850 BCM. In November 2025, their estimated scope was retroactively updated to approximately 870 BCM). It was also found that the committee's recommendations were based on uncertain data regarding the benefit to be derived from exports, without taking into account the additional costs of future imports.

It is the state's role to ensure that natural gas resources are utilized in a way that maximizes their value for the benefit of the public in Israel, from a long-term perspective and strategic planning of the energy sector. The Ministry of Energy, as the public's trustee, in cooperation with the other members of the Dayan Committee, should bring about the full realization of the overall benefits inherent in the gas reserves, which are the central energy source upon which Israel relies. Given the expectation that gas reserves will deplete within approximately 25 years, it is required even now to prepare for this and examine the necessary steps to be taken so that the energy sector will be ready for the day when Israel no longer has natural gas resources. This is to ensure that the supply of energy sources to the economy remains reliable and continuous.

¹ Most of the electricity is generated using natural gas and renewable energy sources; however, in 2024, about 15% of the country's electricity production was based on coal and diesel, which Israel imports.

Budgetary Transfers Toward the End of 2024

The state budget is the primary tool through which the government's economic policy is implemented, and therefore it has a decisive influence on the economic and social processes in the country. The budget is designed to give expression to the financial aspect of the government's annual or multi-year work plan and to reflect the government's goals and priorities in allocating the resources available to it. Reporting on budget execution is intended to serve not only as a tool for reflecting financial expenditures but also as a measure for achieving goals and executing actions.

The year 2024 was characterized by an unprecedented volume of additional budget laws that were approved and budget requests that were submitted to the Finance Committee in December of that year. This was due, among other things, to the need to provide a budgetary response to the "Swords of Iron" war and to unexpected expenditures in the security and civilian spheres. In December 2024, 77 budget requests were approved totaling a gross amount of approximately NIS 30.4 billion—an amount approximately 65% larger than the amount approved in December 2017, and totaling NIS 18.4 billion. As part of budget management, requests for the allocation of significant funds submitted toward the end of the fiscal year were reviewed, and this impaired the ability of government

ministries to operate continuously and efficiently, leading to a situation where, in practice, ministries spent funds without an approved budget, contrary to the law. A comparison with previous years shows an emerging trend of increased burden on the Finance Committee, as well as a growth in the number of late transfers and the budget amounts allocated within their framework. These findings raise concerns regarding the bypassing of the Budget Foundations Law, 5745-1985, and the impairment of decision-making processes, the Knesset's oversight capacity, the proper management of public funds, and the efficient implementation of government policy.

It is recommended that the Minister of Finance and the Budget Department act to reduce the scope of budget changes in general, and late budget changes in particular, and that they take measures to bring forward the dates for transferring requests for discussion and approval and strengthen budgetary control and oversight—in order to ensure transparency, efficiency, and continuity in the management of government budgets and compliance with budget laws.

Ensuring the Supply of the Israeli Economy's Natural Gas Needs

Natural gas is a natural resource of supreme national and strategic importance to the State of Israel and its energy independence. It is also vital for the development of the economy and industry and for the prosperity

Foreword

The report before you is a special report on the economic sector, dealing for the most part with matters that have a direct impact on daily life and on the development of the economy. This report serves as a central pillar in public oversight of the management of the state's economic resources. The topics discussed in the report are grouped into several key clusters: **Economic Regulation and Consumerism; Budget and Taxes; Infrastructure and Energy; Housing and Services; Pensions.** The following is an overview of several of the report's chapters:

The Mortgage Market

The mortgage market has a direct impact on every household in Israel, as taking out a mortgage is usually the most significant financial decision to be made. Due to its substantial financial scope and its span across decades, a mortgage is not merely a financing tool for purchasing an apartment, but a factor that directly affects a household's disposable cash flow, standard of living, and the economic resilience of the borrowers over a considerable period of time. The inherent complexity of the loan, alongside the broad, long-term effects of its terms, necessitate high consumer awareness as well as appropriate and up-to-date regulation in accordance with changes in the economy by the relevant regulators—the Bank of Israel and the Capital Market Authority. The sharp and continuous rise in housing prices,

which began in 2008, led to a significant increase in the demand for credit. This trend is clearly reflected in the data for the years 2024–2025. The average mortgage amount crossed the threshold of NIS 1 million, and the average monthly repayment climbed to approximately NIS 5,800, compared to the average repayment in 2019 which amounted to NIS 4,200. As of June 2025, the total outstanding mortgage debt of the Israeli public reached an unprecedented sum of approximately NIS 630 billion. The audit findings indicate a complex system, in which conservative supervisory mechanisms that contribute to the stability of the banking system and risk reduction coexist alongside structural and operational barriers that are liable to harm competition, transparency, and the accessibility of financial services to various sectors of the public. Consequently, gaps between populations are widening, financing practices that increase risks are developing, and weakness is evident in the regulation of intersecting fields, foremost among them mortgage counseling.

A mortgage is not just a banking product, but a vital existential infrastructure for the economic stability of the household in Israel. The Bank of Israel, in cooperation with the Capital Market Authority, must ensure that this market is conducted with transparency, fairness, and under proper supervision, while encouraging competition on the one hand and maintaining the stability of the financial system on the other.



STATE COMPTROLLER OF ISRAEL

Report on the Economic Sector



June 2026 | **Special Report**

Jerusalem