



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
פוק ראשון - משרדי ממשלה	
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 הגז"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