המקדמה

أدّت حرب "السيوف الحديديّة" إلى ضرر مستمر في الحقل الاقتصادي، كما أن تمويل نفقات الحرب وتبعاتها ألحق الضرر بالوضع المالي لإسرائيل وزاد من ديون الدولة والجمهور بشكل ملحوظ، الأمر الذي من شأنه أن يؤثر على الأجيال الحالية والأجيال القادمة. وحسب معطيات قسم المحاسب العام في وزارة المالية، بلغ مجموع نفقات الحرب منذ اندلاعها وحتى نهاية عام 2024 حوالي 142 مليار شيكل، منها نحو 95 مليار شيكل نفقات عسكرية مباشرة وحوالي 18.5 مليار شيكل من صندوق التعويضات. تشير تقديرات بنك إسرائيل من شهر أيلول/سبتمبر 2024 إلى أن نفقات الحرب في السنوات 2023 – 2025 ستصل إلى حوالي 250 مليار شيكل. وبلغ تنفيذ ميزانية جهاز الأمن نتيجة لحرب "السيوف الحديديّة" في عامي 2023 – 2024 نحو 95 مليار شيكل. وفي عام 2024 دُفع نحو 37 مليار شيكل مقابل مخصّصات لجنود الاحتياط ومزايا لجنود الاحتياط (أي حوالي 22% من نفقات جهاز الأمن في تلك السنة).

يشمل التقرير الموضوع أمامكم مجموعة من التقارير التي تتناول الجانب الاقتصادي الناجم عن حرب "السيوف الحديدية". فيما يلي عرض للتقارير:

المجلس الوزاري المصغّر للشؤون الاجتماعية والاقتصادية خلال حرب "السيوف الحديديّة" وفي الفترة التي سبقتها

يطلَب من حكومة إسرائيل مواجهة تحديات أساسية وطويلة الأمد في كل من المجالين الاجتماعي والاقتصادي، ومن بينها تحديات بيئة جيوسياسية معقدة، وخصائص ديموغرافية فريدة، وانعدام المساواة الاقتصادية. في مواجهة هذه التحديات، يعمل المجلس الوزاري المصغّر للشؤون الاجتماعية والاقتصادية كذراع طويلة للحكومة لمعالجة وتعميق واتخاذ القرارات المناسبة في القضايا الاجتماعية والاقتصادية. بعد مرور فترة قصيرة على اندلاع حرب "السيوف من الحديدية"، وسّعت الحكومة صلاحيات المجلس الوزاري المصغّر للشؤون الاجتماعية والاقتصادية بشكل ملحوظ عندما كلفته بمعالجة جميع الجوانب المدنية المتعلقة بإدارة سير الحرب. وبذلك، حولت الحكومة المجلس الوزاري المصغّر لمنتدى حكومي رائد لاتخاذ القرارات وتقديم الردود المناسبة لاحتياجات الجبهة الداخلية خلال الفترة المعقدة والفريدة التي أعقبت 7 تشرين أول/أكتوبر 2023.

تشير نتائج التقرير إلى أنه في عملية مستمرة على مدار سنوات طويلة قبل اندلاع الحرب، تضاءلت وتقلصت نشاطات المجلس الوزاري المصغّر لدرجة كبيرة – حيث حصل انخفاض بنسبة 90% في عدد القرارات التي تم اتخاذها؛ طرأت زيادة في نسبة القرارات التي اتُخذت من دون اجراء نقاش حول الموضوع (من نسبة 8% من القرارات في فترة عمل الحكومة الـ30 إلى نسبة 100% من القرارات في فترة عمل الحكومة الـ35 وإلى 50% في فترة عمل الحكومة الـ36)؛ حضور جزئي للوزراء للمناقشات؛ وامتناع المجلس الوزاري المصغّر عن النقاش واتخاذ القرارات في قضايا جوهرية استراتيجية تقع ضمن صلاحياته، مثل إنتاجية العمل في إسرائيل، الاستعداد والتحضير لشيخوخة السكان، التصنيف الائتماني لإسرائيل، مسألة غلاء المعيشة والاستعدادات الاقتصادية لحالة الطوارئ. خلال فترة الحرب تميّز المجلس الوزاري المصغّر ببذل نشاط ضئيل، وتوقف تمامًا عن الانعقاد في منتصف كانون أول/ديسمبر 2023، ونتيجة لذلك لم يؤدِّ المجلس الأدوار التي كلفته بها الحكومة.

لقد تجلى فشل وقصور المجلس الوزاري المصغّر في أداء مهامه خلال الحرب، من بين أمور أخرى، في امتناعه عن تقديم استجابة وردود منهجية للتجمعات السكنية على خط المواجهة في الشمال، حيث تدهور السكان، بسبب استمرار التهديد الأمني، إلى أزمة اقتصادية واجتماعية، بما في ذلك أزمات شخصية واجهها العديد من السكان، وايجاد حلول لهذه الأزمات يتطلب معالجة حكومية شاملة – استجابة فعّالة على المدى الفوري، وإعادة إعمار مثالية على المدى المتوسط والبعيد. في غياب طرح استجابة وردود من طرف المجلس الوزاري المصغّر، انتقل التعامل مع قضية سكان الشمال بين جهات حكومية مختلفة. كان من المفروض أن يوفر قرار الحكومة بشأن تنفيذ خطة شاملة حلا واستجابة واسعة لمشاكل التجمعات السكنية في الشمال، ولكن هذا القرار لم يُتخذ إلا في نهاية أيار/مايو 2024، أي بعد أكثر من نصف سنة على اندلاع الحرب. وحتى في شهر أيار/

مايو 2025، أي بعد أكثر من سنة ونصف على اندلاع الحرب، لم تتم بعد بلورة وتمويل خطة متعددة السنوات لإعادة إعمار منطقة الشمال. وزير المالية، الذي مُنح الصلاحية ليتولى رئاسة المجلس الوزاري المصغّر، وتحديد جدول أعماله وإدارة مناقشاته من أجل اتخاذ القرارات، لم يمارس هذه الصلاحيات، وبناءً عليه لم يقم المجلس الوزاري المصغّر بأداء المهام التي كلفته بها الحكومة في بداية الحرب. وعلى ضوء توقف المجلس الوزاري المصغّر عن الانعقاد بشكل فعلي في كانون أول/ديسمبر 2023، وحيث أن المجلس لم يعمل طوال أشهر الحرب العديدة، كان على رئيس الحكومة أن يواجه هذه المسألة لضمان التعامل مع المجال المدني خلال الحرب بشكل كامل وشامل، ولكن ذلك لم يحدث.

بعد أكثر من سنة على اندلاع الحرب، ثمة حاجة لتدخل حكومي في عدد من الجوانب المدنية المتعلقة بالحرب. يتوجب على رئيس المجلس الوزاري المصغّر – رئيس الحكومة أو من ينوب عنه، وزير المالية – أن يعمل على ممارسة صلاحيات المجلس الوزاري المصغّر وضمان أن يعمل هذا المجلس كمنتدى حكومي رائد ترتكز أعماله على عمل حكومي متواصل من أجل الحصول على معلومات محدثة بشكل دائم، إجراء تقييمات للوضع، واتخاذ القرارات بما يتوافق مع جميع الاحتياجات المستجدة. بالإضافة إلى ذلك، من أجل أداء كامل وفعّال للمجلس الوزاري المصغر للشؤون الاجتماعية الاقتصادية في أوقات الروتين وفي حالة الطوارئ، يجب على رئيس الحكومة ووزير المالية العمل من أجل إعطاء فحوى ومضمون لنشاط المجلس الوزاري المصغّر وانخراطه في القضايا الجوهرية الاجتماعية والاقتصادية. بغية تأسيس وترسيخ بنية تحتية مهنية لعمل الحكومة والمجلس الوزاري المصغّر واللجان الوزارية الأخرى في المجال الاجتماعي والاقتصادي، يُوصى بأن يكلف رئيس الحكومة جهة حكومية بمسؤولية أعمال الأمانة العامة المتعلقة بإنشاء هذه البنية، بحيث تتولى هذه الجهة تجميع وتركيز أعمال الحكومة ولجانها في هذه القضايا بنظرة شمولية ومتكاملة. بما يشابه المبادئ التي ترتكز عليها إقامة مركز الأمن القومي ووظائفه المتعلقة بعمل الحكومة ولجان الوزراء لشؤون الخارجية والأمن. مثل هذه البنية التحتية ستتيح تحقيق غاية وأهداف المجلس الوزاري المصغّر للشؤون الاجتماعية والاقتصادية كمنتدى مركزي للحكومة للمشاركة والانخراط بشكل عميق وشامل في هذا المجال.

الاستعداد الاقتصادي لحدث حربي وإدارة ميزانية حرب السيوف الحديديّة في السنوات 2023 – 2024

يتضمن التقرير ثلاثة فصول:

الفصل الأول – الاستعداد الاقتصادي لحالات الطوارئ قبل حرب السيوف الحديديّة

الفصل الثاني – إعداد "ميزانيات الحرب" في السنوات 2023 – 2024 في وزارة المالية

الفصل الثالث – تنفيذ "ميزانية الحرب" في بداية حرب السيوف الحديديّة

كان من شأن استعداد الدولة المسبق لحدوث حالة طوارئ، بما في ذلك إعداد خطط احتياطية اقتصادية تتوافق مع سيناريوهات الطوارئ المختلفة، وخاصة سيناريو الحرب المستمرة، أن يساعد في التعامل مع حجم النفقات المتعلقة بالحرب، لا سيما في الأشهر الأولى.

أظهرت الرقابة أن عملية بلورة ميزانية إضافية للسنوات 2023 و2024 تأخرت بشكل كبير، رغم الحاجة إلى بلورتها بسرعة نظرًا لاحتياجات الحرب. وقد نجم هذا التأخير جزئيًا عن عدم التوافق بين المستوى المهني وبين وزير المالية وفريقه بشأن الآلية المناسبة لبلورة ميزانية الحرب، والاستخدامات المطلوبة لها، وكذلك المصادر لتمويل النفقات المدنية للحرب ضمن حجم الميزانية الإضافية لعام 2023، الأمر الذي أثر أيضًا على الجداول الزمنية لبلورة الميزانية الإضافية لعام 2024. كما وجدت الرقابة أنه في الميزانيات الإضافية للسنوات 2023 و2024 لم

تُتخذ إجراءات جوهرية رادعة. نظرًا لاستمرار الحرب وحجم النفقات العسكرية والمدنية المطلوبة لتمويلها، اضطرت الحكومة خلال عام 2024 إلى تجاوز سقف الإنفاق المسموح به بموجب القانون عدة مرات، بمقدار عشرات مليارات الشواقل، وكذلك تجاوز نسبة العجز المخطط له للميزانية، لتغطية نفقات الحرب. يوجد لهذه الإجراءات، التي تشمل زيادات كبيرة في مدفوعات الضرائب المفروضة على الجمهور، تأثير سلبي على الأسواق، ويظهر ذلك جليا في مدفوعات الفوائد العالية التي دُفعت حتى الآن وسيُدفع مثلها في السنوات القادمة، على حساب الموارد التي كان بالإمكان توجيهها لخدمة مواطني الدولة وأسرهم. نظرًا للزيادة الكبيرة في النفقات الأمنية والمدنية نتيجة للحرب، وتأثير انخفاض التصنيف الائتماني على مدفوعات الفائدة، وحجم الدين الحكومي، وارتفاع نسبة الدين إلى الناتج المحلي، يزداد القلق من أن يلحق الضرر بالحصانة المالية للدولة.

وجدت الرقابة أن وزارة المالية لم يكن لديها آلية مخصصة للميزانية لتقديم استجابة سريعة لاحتياجات الميزانية غير المتوقعة وغير المخطَّط لها عند حدوث حالة طوارئ على نطاق واسع؛ كما أن وزارة المالية لم تُدرج في ميزانية الدولة بندًا احتياطيًا مخصصًا للطوارئ يمكن تفعيله فورًا عند وقوع حالة طوارئ دون الحاجة لتحديث وحتلنة الميزانية. ويُذكر في هذا الصدد أنه في إطار الموافقة على قانون الميزانية لعام 2025 تم تنظيم آلية قانونية لأول مرة تنظم تقديم استجابة للطوارئ. كما أُشارت الرقابة إلى وجود فجوة فيما يتعلق بالاحتياطيات في ميزانية الدولة كما عُرضت على وزير المالية عند بدء الحرب: فقد قدمت دائرة الخزينة العامة بيانات تشير إلى وجود احتياطيات بقيمة 30 مليار شيكل في ميزانية الدولة، بينما وفقًا لموقف دائرة الميزانيات، لم تكن هذه الأرصدة متاحة، وبالتالي فإن الاحتياطي الفعلي كان صفرًا.

تشير المراجعة على المستوى الدولي إلى أن دولًا متقدمة مختلفة في العالم، بما في ذلك الولايات المتحدة وبريطانيا وأستراليا، قد نظمت الإطار القانوني لحالات الطوارئ، ومن ضمنه كيفية استعدادها من الناحية الاقتصادية لحالات الطوارئ والآليات الاقتصادية اللازمة للتنفيذ الفوري للميزانية في حالات الطوارئ. علاوة على ذلك، تشير دراسة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) لعام 2019 إلى أن غالبية دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (31 دولة) تحدد مصادر ميزانية لحالات الطوارئ وللنفقات المستقبلية. وبشكل خاص، توجد لدى 23 دولة احتياطيات لحالات الطوارئ (contingency reserves) بأشكال مختلفة. بوجه عام، فإن هدف هذه الاحتياطيات لحالات الطوارئ هو تمويل النشاطات المطلوبة للتعامل مع الأحداث غير المتوقعة (unanticipated events).

نظرًا لاستمرار القتال وتوسع الصراع العسكري في الشمال وفي ساحات أخرى، ونظرًا للتدهور في مؤشرات الاقتصاد الإسرائيلي منذ اندلاع الحرب، بما في ذلك: سلسلة خفض التصنيف الائتماني، ارتفاع نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي (من حوالي نسبة 61.4% في عام 2023 إلى حوالي نسبة 69% في عام 2024)، زيادة العجز المالي للحكومة بمقدار نحو 2.7 نقطة مئوية (من حوالي 4.1% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2023 إلى 6.8% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2024)، وتراجع توقعات النمو من قبل جميع الجهات المهنية المعنية - يجب على وزير المالية إجراء مراجعة دورية بمشاركة جميع الجهات المهنية المعنية داخل وزارة المالية وخارجها بشأن اتخاذ الإجراءات اللازمة لتعزيز حصانة الدولة الاقتصادية ومتانتها، بما في ذلك اتخاذ خطوات تحفيزية للنمو تساهم في تحسين الوضع المالي للدولة وتعزيز التزامها بسداد ديونها. علاوة على ذلك، يُوصى بأن تقوم وزارة المالية بالتعاون مع وزارة القضاء بدراسة إمكانية تحديد بند "احتياطي للطوارئ" في ميزانية الدولة يسمح بتوفير استجابة مالية فورية عند حدوث حالة طوارئ. كما يُوصى بأن تدرس وزارة المالية الاستخدام الفعلي لآلية ميزانية الاحتياطي المخصص التي تم تحديدها في قانون الميزانية لعام 2025، من أجل اتخاذ قرار مستنير وواعي بهذا الشأن عند بلورة ميزانيات الدولة في المستقبل.

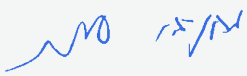
إلى جانب ما ذُكر أعلاه، يجب على وزارة المالية ورئيسها - وزير المالية، وعلى بنك إسرائيل، والمجلس الوطني للاقتصاد، وجميع الجهات الأخرى المسؤولة اقتصاديًا أمام دولة إسرائيل، أن يعملوا على تصحيح العيوب وأوجه القصور وتنفيذ التوصيات المذكورة في هذا التقرير، من أجل تمكين

الدولة من الاستعداد الاقتصادي لحالة الطوارئ وتقديم استجابة اقتصادية سريعة وفعّالة لمواطني الدولة.

دولة إسرائيل متمرسة وذات تجربة ثرية في التعامل مع الأحداث الأمنية والمعارك القصيرة والطويلة الأمد. تُعد الحرب من أبرز المخاطر التي قد تتعرض لها الدولة، إلى جانب الزلازل، والأوبئة، وغيرها. لذلك، يتعين على دولة إسرائيل الاستعداد لحالات الطوارئ، والأزمات، والكوارث التي قد تهدد حياة الإنسان وتؤثر بشكل كبير على أساليب وأنماط الحياة، والبنى التحتية الوطنية، والقدرة الأمنية، والمرونة الوطنية. فيما يتعلق بالاستعداد الاقتصادي لحالة الطوارئ، فإنه قد يحافظ على استقرار الاقتصاد ويساعد على مواجهة التحديات المالية والنقدية، ويمكّن من التعامل مع الأزمات والحالات الطارئة في المجال الاقتصادي، ويضمن كذلك الوصول إلى الخدمات والموارد أثناء حالة الطوارئ، وغيرها من الأمور.

تطلّب إعداد هذا التقرير جهداً كبيراً من موظفي مكتب مراقب الدولة، الذين عملوا على إعداده بأقصى درجات المهنية والدقة والنزاهة والالتزام، وهم يؤدون مهامهم العامة بدافع من الشعور الحقيقي بالرسالة الوطنية التي يقومون بتأديتها. شكري الجزيل لهم جميعا.

سنستمر في الصلاة والدعاء لنصرة جيش الدفاع الإسرائيلي وجهاز الأمن، وعودة المخطوفين إلى بيوتهم، وشفاء الجرحى، والتضرع لحلول أيام هادئة تكتنفها السكينة وراحة البال.



متنياهو أنجلمان

مراقب الدولة
ومفوّض شكاوى الجمهور

القدس،
نوفمبر 2025