



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

מתקפת הטרוד בשבועה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

דוח מבקר המדינה

מלחמת חרבות ברזל - היבטים כלכליים ותקציביים



חשון התשפ"ו
נובמבר 2025

דוח מיוחד

ספר התקצירים



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

מתקפת הטודור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

דוח מבקר המדינה

מלחמת חרבות ברזל - היבטים כלכליים ותקציביים

חשון התשפ"ו
נובמבר 2025

דוח מיוחד

ביום 19.10.25 קבעה הממשלה כי שמה הרשמי של מלחמת חרבות ברזל יהיה "מלחמת התקומה".

מס' קטלוגי 2025-S-010

0793-1948 ISSN

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה
מאתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה
WWW.MEVAKER.GOV.IL

תוכן העניינים

מלחמת חרבות ברזל - היבטים כלכליים ותקציביים

פתח דבר

6

المقدمة

10

1

הקבינט החברתי-כלכלי במהלך מלחמת
חרבות ברזל ובתקופה שקדמה לה

15

2

ההיערכות הכלכלית לאירוע מלחמה וניהול תקציבי
מלחמת חרבות ברזל בשנים 2023 - 2024

37

45

שער ראשון - ההיערכות הכלכלית
לשעת חירום לפני מלחמת חרבות ברזל

56

שער שני - הכנת תקציבי המלחמה
בשנים 2023 - 2024 במשרד האוצר

67

שער שלישי - ביצוע תקציב המלחמה
בתחילת מלחמת חרבות ברזל

FOREWORD

III

פתח דבר

ממצאי הדוח מצביעים על כך שבתהליך מתמשך ארוך שנים קודם המלחמה רודדה פעילות הקבינט במידה ניכרת - ירידה של 90% במספר ההחלטות; גידול בשיעור ההחלטות שהתקבלו ללא דיון (מ-8% בממשלה ה-30 ל-100% בממשלה ה-35 ול-50% בממשלה ה-36); נוכחות חלקית של שרים בדיונים; והימנעות הקבינט מעיסוק וקבלת החלטות בנושאי ליבה אסטרטגיים שבתחום סמכותו, דוגמת פירון העבודה בישראל, היערכות להזדקנות האוכלוסייה, דירוג האשראי של ישראל, סוגיית יוקר המחיה והיערכות כלכלית לשעת חירום. בתקופת המלחמה התאפיין הקבינט בפעילות דלה, הוא חדל לחלוטין מלהתכנס באמצע דצמבר 2023, וכפועל יוצא מכך לא מילא את התפקידים שהטילה עליו הממשלה.

אוזלת ידו של הקבינט במילוי תפקידיו במהלך המלחמה באה לידי ביטוי בין היתר בהימנעותו ממתן מענה מערכתי ליישובי קו העימות בצפון ותושביהם, אשר בשל התמשכות האיום הביטחוני נקלעו למשבר כלכלי וחברתי, בכלל זה משבר אישי של רבים מתושביהם, הדורש טיפול ממשלתי רוחבי - מענה אפקטיבי בטווח המיידי ושיקום מיטבי בטווח הבינוני והארוך. בהיעדר מענה מטעמו של הקבינט, הטיפול בנושא הצפון עבר בין גורמים ממשלתיים שונים. החלטת הממשלה על יישום תוכנית כוללת שאמורה לספק את המענה הרחב ליישובי הצפון התקבלה רק בסוף מאי 2024, יותר מחצי שנה לאחר פרוץ המלחמה. נכון למאי 2025, יותר משנה וחצי לאחר פרוץ המלחמה, טרם גובשה ותוקצבה תוכנית רב-שנתית לשיקום הצפון.

שר האוצר, שהוסמך לעמוד בראש הקבינט, לקבוע את סדר יומו ולנהל את דיוניו לצורך קבלת החלטות, לא מימש את סמכויותיו אלה, ולפיכך הקבינט לא מילא את התפקידים שהטילה עליו הממשלה בתחילת המלחמה. לנוכח הפסקת כינוסי הקבינט כבר בדצמבר 2023, וכיוון שלא פעל לאורך

מלחמת חרבות ברזל הובילה לפגיעה כלכלית מתמשכת במשק, ומימון הוצאות המלחמה והשלכותיה פגעו במצבה הפיסקלי של ישראל והגדילו את חובות המדינה והציבור במידה ניכרת באופן שישפיע על הדורות הנוכחיים והבאים. על פי נתוני אגף החשב הכללי במשרד האוצר, סך הוצאות המלחמה מפרוץ המלחמה ועד סוף שנת 2024 עמד על כ-142 מיליארד ש"ח, מהם כ-95 מיליארד ש"ח הוצאות צבאיות ישירות וכ-18.5 מיליארד ש"ח מקרן הפיצויים. התחזית של בנק ישראל מספטמבר 2024 היא כי בשנים 2023 - 2025 יסתכמו הוצאות המלחמה בכ-250 מיליארד ש"ח. ביצוע תקציב מערכת הביטחון בגין מלחמת חרבות ברזל בשנים 2023 - 2024 עמד על כ-95 מיליארד ש"ח. כ-37 מיליארד ש"ח שולמו בשנת 2024 בגין תגמולי מילואים והטבות מילואים (כ-22% מהוצאות מערכת הביטחון באותה שנה).

הדוח המונח לפניכם כולל אגד של דוחות העוסקים בפן הכלכלי בראי מלחמת חרבות ברזל. להלן סקירה של הדוחות:

הקבינט החברתי-כלכלי במהלך מלחמת חרבות ברזל ובתקופה שקדמה לה

ממשלת ישראל נדרשת להתמודד עם אתגרים יסודיים וארוכי טווח בתחומי החברה והכלכלה, ובהם סביבה גיאופוליטית מורכבת, מאפיינים דמוגרפיים ייחודיים ואי-שוויון כלכלי. לנוכח אתגרים אלה משמש הקבינט החברתי-כלכלי זרועה הארוכה של הממשלה לטיפול, העמקה וקבלת החלטות בנושאים חברתיים-כלכליים. סמוך לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל הרחיבה הממשלה את סמכויות הקבינט החברתי-כלכלי במידה ניכרת כשהטילה עליו לטפל בכל ההיבטים האזרחיים הנוגעים לניהול מהלך המלחמה. בכך העמידה הממשלה את הקבינט כפורום הממשלתי המוביל לקבלת ההחלטות ולהתווית המענה לצורכי העורף במהלך התקופה המורכבת והייחודית שלאחר 7 באוקטובר 2023.

שער שני - הכנת "תקציבי המלחמה" בשנים 2023 - 2024 במשרד האוצר

שער שלישי - ביצוע "תקציבי המלחמה" בתחילת מלחמת חרבות ברזל

היערכות מקדימה של המדינה לאירועי חירום, ובכלל זה הכנת תכניות מגירה כלכליות מותאמות לתרחישי החירום השונים, ובפרט לתרחיש של מלחמה מתמשכת, הייתה מסייעת להתמודד עם היקף ההוצאות בגין המלחמה, בפרט בחודשים הראשונים.

בביקורת נמצא כי תהליך גיבוש התקציב הנוסף לשנים 2023 ו-2024 התעכב באופן משמעותי, חרף הצורך בגיבושו המהיר נוכח צורכי המלחמה. עיכוב זה נבע בין היתר מאי-הסכמות בין הדרג המקצועי לשר האוצר וצוותו בדבר המנגנון המתאים לגיבוש תקציב המלחמה, השימושים הנדרשים וכן המקורות למימון הוצאות המלחמה האזרחיות במסגרת התקציב הנוסף לשנת 2023 והיקפם, דבר שאף השפיע על לוחות הזמנים לגיבוש התקציב הנוסף לשנת 2024. כן נמצא כי בתקציבים הנוספים לשנים 2023 ו-2024 לא ננקטו צעדים מרסנים משמעותיים. נוכח התמשכות המלחמה והיקף ההוצאות הצבאיות והאזרחיות שנדרשו למימונה, במהלך 2024 נאלצה הממשלה לפרוץ כמה פעמים את תקרת ההוצאה התקציבית המותרת בחוק, בהיקף של עשרות מיליארדי ש"ח, ואת שיעור הגירעון התקציבי המתוכנן, כדי לעמוד בהוצאות המלחמה. למהלכים אלה, הכוללים העלאות ניכרות בתשלומי המיסים שיושגו על הציבור, יש השפעה שלילית בשווקים, והם באים לידי ביטוי בתשלומי הריבית הגבוהים ששולמו ושישולמו בשנים הבאות, על חשבון משאבים שניתן היה להפנות לטובת אזרחי המדינה ומשקי הבית. נוכח הגידול הניכר בהוצאות הביטחוניות והאזרחיות בגין המלחמה, השפעת הירידה בדירוג האשראי על תשלומי הריבית, היקף החוב

חודשי המלחמה הרבים, היה על ראש הממשלה להידרש לנושא כדי לוודא שהטיפול בתחום האזרחי במהלך המלחמה מלא וממצה, אך זאת לא נעשה.

יותר משנה לאחר פרוץ המלחמה נדרש טיפול ממשלתי בשורה של היבטים אזרחיים הנוגעים למלחמה. על יו"ר הקבינט - ראש הממשלה או ממלא מקומו - שר האוצר, לפעול למימוש סמכויות הקבינט ולהבטיח כי הקבינט יפעל כפורום ממשלתי מוביל שפעולתו נשענת על עבודת מטה ממשלתית רצופה לצורך קבלת מידע עדכני שוטף, קיום הערכות מצב וקבלת החלטות למול כלל הצרכים המתפתחים.

נוסף על כך, לצורך תפקוד מלא ואפקטיבי של הקבינט החברתי-כלכלי בעת שגרה ובשעת חירום, על ראש הממשלה ושר האוצר לפעול במטרה לצקת תוכן לפעילות הקבינט ולעיסוקו בנושאי ליבה חברתיים וכלכליים. כדי לבסס תשתית מקצועית לעבודת הממשלה, הקבינט וועדות שרים נוספות בתחום החברתי-כלכלי, מומלץ כי ראש הממשלה יטיל את האחריות לעבודת המטה הכרוכה בהקמת התשתית הזו על גוף מגופי הממשלה, אשר יפקד על ריכוז עבודת הממשלה וועדותיה בנושאים אלה, בראייה רחבה וכוללת. זאת בדומה לעקרונות שעומדים בבסיס קיומו של המטה לביטחון לאומי (המ"ל) ולתפקידיו הנוגעים לעבודת הממשלה ולוועדות השרים בענייני החוץ והביטחון. תשתית כאמור תאפשר מיצוי ייעודו של הקבינט החברתי-כלכלי כפורום המרכזי של הממשלה לעיסוק מעמיק ומקיף בתחום זה.

ההיערכות הכלכלית לאירוע מלחמה וניהול תקציבי מלחמת חרבות ברזל בשנים 2023 - 2024

בדוח שלושה שערים:

שער ראשון - ההיערכות הכלכלית לשעת חירום לפני מלחמת חרבות ברזל

האשראי, עלייה ביחס חוב-תוצר (מכ-61.4% בשנת 2023 לכ-69% בשנת 2024), הגידול בגירעון התקציבי של הממשלה בשיעור של כ-2.7 נקודות האחוז (מכ-4.1% מהתוצר בשנת 2023 - לכ-6.8% מהתוצר בשנת 2024) והקטנת תחזית הצמיחה על ידי כלל הגורמים המקצועיים - על שר האוצר לקיים בחינה עיתית בהשתתפות כלל הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר, בתוך משרד האוצר ומחוצה לו, לגבי הצעדים הנדרשים לשם חיזוק חוסנה הכלכלי של המדינה, לרבות נקיטת צעדים מעודדי צמיחה שיביאו לשיפור במצבה הפיסקלי של המדינה ולחיזוק מחויבותה לפירעון חובותיה. נוסף על כך, מומלץ כי משרד האוצר יבחן בשיתוף משרד המשפטים את האפשרות לקבוע סעיף "רזרבה לחירום" בתקציב המדינה שיאפשר מתן מענה תקציבי מיידי בקרות אירוע חירום. כן מומלץ כי משרד האוצר יבחן את השימוש שנעשה בפועל במנגנון תקציב הרזרבה הייעודי שנקבע בחוק התקציב בשנת 2025, לצורך קבלת החלטה מושכלת בעניין זה בגיבוש תקציבי המדינה בעתיד.

לצד האמור, על משרד האוצר והעומד בראשו - שר האוצר, על בנק ישראל, המועצה הלאומית לכלכלה וכל יתר הגורמים הנושאים באחריות כלכלית כלפי מדינת ישראל, לפעול לתיקון הליקויים וליישום ההמלצות שצינו בדוח זה, כדי לאפשר היערכות מדינתית כלכלית לשעת חירום ומתן מענה כלכלי מהיר ויעיל לאזרחי המדינה.

מדינת ישראל למודת אירועים ביטחוניים ומערכות קצרות וארוכות. מלחמה היא אחד הסיכונים העיקריים שאליהם היא חשופה, לצד רעידות אדמה, מגפות ועוד. לכן, מדינת ישראל נדרשת להיערך לאירועי חירום, משברים ואסונות אשר עלולים לסכן חיי אדם ולפגוע במידה ניכרת באורחות החיים, בתשתיות הלאומיות, ביכולת הביטחונית ובחוסן הלאומי. אשר להיערכות כלכלית למצב חירום, היא עשויה לשמור על יציבות הכלכלה ולסייע לעמידתה באתגרים

של הממשלה והעלייה ביחס החוב לתוצר עולה החשש כי חוסנה הפיסקלי של המדינה ייפגע.

נמצא כי למשרד האוצר לא היה מנגנון תקציבי ייעודי לשם מתן מענה מהיר לצרכים תקציביים בלתי צפויים ולא מתוכננים בעת התרחשות אירוע חירום בהיקף משמעותי; כמו כן, משרד האוצר לא תקצב בתקציב המדינה סעיף רזרבה ייעודי לחירום שניתן לממשו באופן מיידי בקרות אירוע חירום ללא צורך בעדכון התקציב. יצוין כי במסגרת אישור חוק התקציב 2025 הוסדר לראשונה מנגנון חוקי המסדיר מתן מענה לחירום. עוד הועלה כי קיים פער לגבי הרזרבות בתקציב המדינה כפי שהוצג לשר האוצר במועד פתיחת המלחמה: אגף החשכ"ל הציג נתונים שלפיהם קיימות רזרבות בהיקף של 30 מיליארד בתקציב המדינה, ואילו לפי עמדת אגף התקציבים יתרות אלו לא היו פנויות ולפיכך הרזרבה האפקטיבית הייתה אפס.

מסקירה בין-לאומית עולה כי מדינות מתקדמות שונות בעולם ובהן ארה"ב, בריטניה ואוסטרליה, הסדירו את המסגרת החקיקתית למצבי חירום ובתוכה את אופן היערכותן הכלכלית לשעת חירום ואת המנגנונים הכלכליים הנדרשים למימוש מיידי של תקציב בשעת חירום. נוסף על כך, ממחקר ה-oecd משנת 2019 עולה כי רוב גדול של מדינות ה-oecd (31 מדינות) קובעות מקורות תקציביים למקרי חירום ולהוצאות עתידיות. ובפרט, ל-23 מדינות יש עתודות למקרי חירום (CONTINGENCY RESERVES) בתצורות שונות. ככלל, מטרת העתודות למקרי החירום היא מימון הפעילות הנדרשת להתמודדות עם אירועים בלתי צפויים (UNANTICIPATED EVENTS).

נוכח התמשכות הלחימה והרחבת העימות הצבאי בצפון ובזירות נוספות ונוכח ההרעה באינדיקטורים של כלכלת ישראל מפרוץ המלחמה ובכלל זה: רצף הורדות דירוג

פיסקליים ומוניטריים, לאפשר התמודדות עם משברים ומצבי חירום כלכליים, לשמור על גישה לשירותים ומשאבים בזמן חירום ועוד.

הכנתו של הדוח הצריכה מאמץ רב של עובדי משרד מבקר המדינה, אשר עמלו על הכנתו במלוא המקצועיות, היסודיות, ההגינות והקפדנות, והם ממלאים את תפקידם הציבורי מתוך הרגשת שליחות של ממש. תודתי נתונה להם.

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



מתניהו אנגלמן
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, חשוון התשפ"ו,
נובמבר 2025