



מבקר המדינה

הכנת תקציבי המלחמה בשנים 2023 - 2024 במשרד האוצר

▪ חשון התשפ"ו ▪ נובמבר 2025 ▪



הכנת תקציבי המלחמה בשנים 2023 - 2024 במשרד האוצר

מבוא

ביום שמחת תורה התשפ"ד, שבעה באוקטובר 2023, תקף ארגון הטרור חמאס את מדינת ישראל באמצעות ירי של אלפי טילים וחדירה של אלפי מחבלים לבסיסי צה"ל, לערים וליישובים בנגב המערבי (יישובי עוטף עזה). בעקבות זאת, יישובים רבים פונו מביתם, מלחמת "חרבות ברזל" (להלן - מלחמת חרבות ברזל) פרצה וצה"ל גייס יותר מ-300,000 חיילי מילואים כדי להתמודד עם האיומים מצפון ומדרום ועם ירי הרקטות של חמאס מדרום ושל החיזבאללה מצפון, הנמשכים תקופה ארוכה. לכל אלה יש השפעות משמעותיות על תפקוד הכלכלה והמשק הישראליים בטווח הקצר ובטווח הארוך.

הכלכלה הישראלית נכנסה למלחמה במצב פיסקלי איתן. בשנת 2022 חלה ירידה חדה בגירעון התקציבי יחסית לשנת 2021, והיא הסתכמה בעודף תקציבי של כ-9.9 מיליארד ש"ח - שהם כ-0.6% מהתוצר הלאומי הגולמי (להלן - התוצר או התמ"ג) - בעקבות גידול ניכר בהכנסות המדינה, מסך 413 מיליארד ש"ח בשנת 2021 לסך 469 מיליארד ש"ח בשנת 2022¹.

יחס החוב-תוצר ירד לאחר הקורונה מ-71 ל-60 אחוזי תוצר, הגירעון עמד על כ-1.5% מהתוצר בשנת 2023², והתחזיות לגירעון בשנת 2024 עמדו על 2% - 2.8% מהתוצר. תחזית הצמיחה לשנת 2023 עמדה על 2.7% נכון ליוני 2023³. גם שיעור ההכנסות מהתוצר חזר לרמתו שלפני הקורונה ועמד על 25%. עוד התאפיין המשק בעודף בחשבון השוטף, ביתרות מט"ח גבוהות, בשוק עבודה בסביבת תעסוקה מלאה⁴.

משבר הקורונה, שהוביל לתוכניות סיוע ממשלתיות מצד אחד ולהאטה בשרשראות האספקה העולמיות מצד שני, היה בין הגורמים השונים שהביאו למגמה עולמית של עלייה משמעותית באינפלציה, וכך היה גם במדינת ישראל. בתגובה העלה בנק ישראל את הריבית עשר פעמים ברציפות עד לרמה של 4.75%. ערב המלחמה האינפלציה השנתית הגיעה לרמה של 3.8%, לאחר שבשיאה הגיעה ל-5.4%.

על אף שבעת פרוץ המלחמה המצב הפיסקלי של מדינת ישראל היה איתן, הסיכון הכלכלי היה גדול יותר מזה שהיה ערב משבר הקורונה שעמו התמודדה המדינה: ראשית, הקורונה הייתה מגיפה גלובלית שפגעה במרבית מדינות העולם ואילצה אותן להגדיל את החוב, ואילו למלחמה השפעה על ישראל בלבד. שנית, במשבר הקורונה המדינות הגדילו את חובן בסביבת ריבית אפסית, ואילו הריבית בשנת 2023 במרבית השווקים בעולם הייתה גבוהה, סביב 5%, ולכן עלויות גיוס החוב שמדינת ישראל נדרשה לשאת בהן בעת הצורך בהגדלת ההוצאה הציבורית היו משמעותיות. כמו כן, לפני פרוץ המלחמה נצפתה היחלשות מעמדה של מדינת ישראל בדוחות הדירוג לעומת תקופת הקורונה, שבה היה מעמדה בדוחות אלה יציב.

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 174 (2024), "הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.22 - רכוש קבוע".

2 הגירעון המצטבר ל-12 החודשים האחרונים נכון לספטמבר 2023.

3 ראו את הנומרטור שפורסם ביוני 2023.

4 ראו בנק ישראל, התחזית המקור-כלכלית של חטיבת המחקר, יולי 2023.

לאחר פרוץ המלחמה חלו כמה השפעות על הפעילות הפיננסית במשק: הבורסה הישראלית נסחרה בירידות שערים משמעותיות. בסוף אוקטובר 2023 החלה מגמת התאוששות, ונכון לדצמבר 2023 מדד ת"א 125 היה ברמה דומה לזו של ערב המלחמה⁵; השקל נסחר בתנודתיות גדולה; וחלה עלייה משמעותית בפרמיית הסיכון של מדינת ישראל, עלייה המקבלת ביטוי במחיר חוזי הביטוח מפני חדלות פירעון של איגרות החוב (להלן - אג"ח) הממשלתיות הישראליות (CDS)⁶. כך לדוגמה מחיר ה-CDS של חמש שנים גדל מ-58.19 נקודות בסיס ב-7.10.23 ל-121.9 נקודות בסיס ב-14.11.23. עלייה מצטברת של כ-109%. כמו כן, חלו כמה השפעות על הפעילות הריאלית במשק שהתבטאו בצמצום ההוצאות של הציבור הישראלי ובגידול של מספר מבקשי דמי האבטלה והחל"ת בשוק התעסוקה. כך לדוגמה ב-40 הימים הראשונים למלחמה הגישו לביטוח לאומי 121,841 בקשות לדמי אבטלה, מהם 90,844 שיצאו לחל"ת לעומת ממוצע הבקשות לדמי אבטלה בימי שגרה של כ-20,000 בחודש⁷. היקף ההשבתה הרחב יותר בשוק העבודה בא לידי ביטוי במספר המועסקים הנעדרים ממקום עבודתם מסיבות הקשורות למלחמה שהיה כ-764 אלף נכון לאוקטובר 2023 לעומת 17 אלף נכון לספטמבר 2023⁸.

לנוכח העלייה החדה בצורכי המימון של מדינת ישראל מאז פרוץ המלחמה, היקפי גיוסי החוב ברבעון האחרון של שנת 2023 הוגדלו במידה ניכרת. גיוס החוב התבצע הן בשוק המקומי הסחיר והן בשווקים הגלובליים.

בתרשימים להלן מוצגים הרכב גיוס החוב בשנת 2022 והרכב גיוס החוב בשנת 2023.

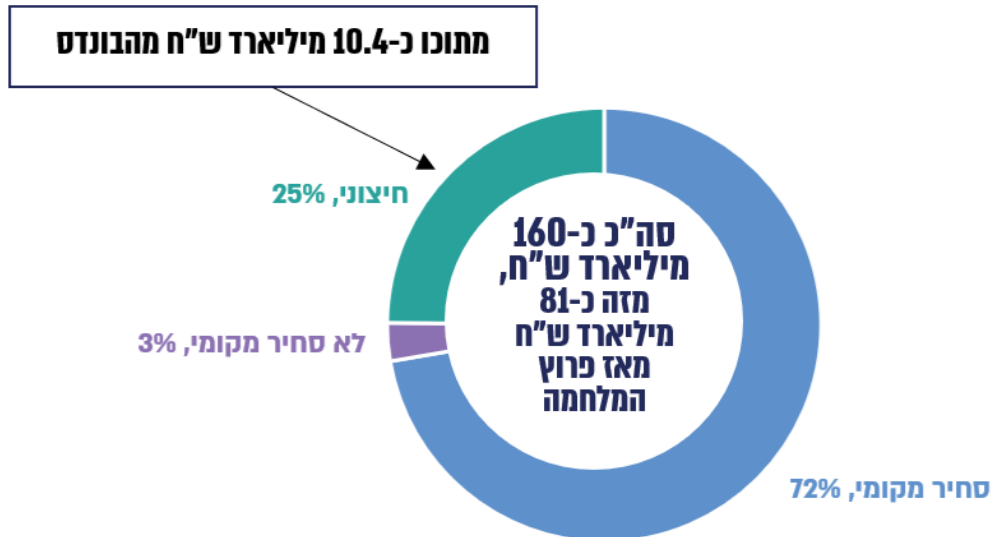
5 יש לציין כי המדד עדיין נמצא בתשואת חסר אל מול הבורסה האמריקאית, שעלתה באותם חודשים בכ-12%.

6 Credit Default Swap.

7 ראו מסמך של אגף תקציבים הסוקר את התהליכים והתגובות הממשלתיות למלחמת חרבות ברזל בחודשים אוקטובר - דצמבר 2023.

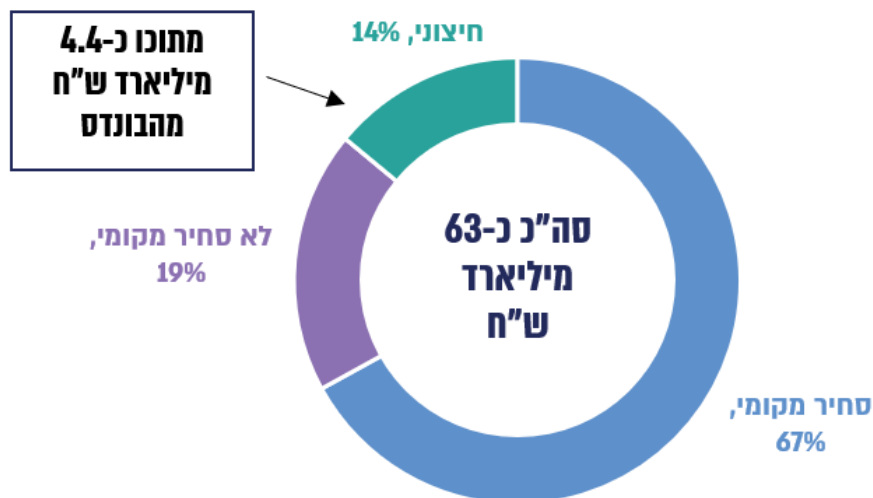
8 ראו מצגת של אגף הכלכלן הראשי בנושא סקירת מקרו והכנסות המדינה מאוגוסט 2024.

תרשים 1: הרכב גיוס החוב בשנת 2023



על פי נתוני משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 2: הרכב גיוס החוב בשנת 2022



על פי נתוני משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

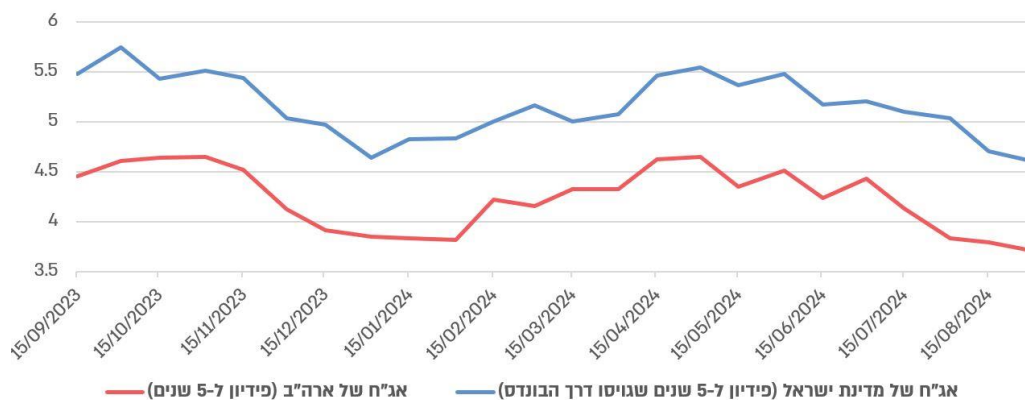
מהתרשימים לעיל עולה כי בשנת 2023 סך החוב שגויס הסתכם בכ-160 מיליארד ש"ח (מזה כ-81 מיליארד ש"ח מאז פרוץ המלחמה⁹) לעומת חוב שגויס בהיקף של כ-63 מיליארד ש"ח בשנת 2022 (גידול של כ-154%). עוד עולה כי בשנת 2023 שיעור החוב החיצוני שגויס היה כ-25% לעומת כ-14% בשנת 2022 (גידול של כ-79%), שיעור החוב הסחיר המקומי שגויס היה כ-72% לעומת כ-67% בשנת 2022 (גידול של כ-7%), ושיעור החוב הלא-סחיר המקומי היה כ-3% לעומת כ-19% בשנת 2022 (קיטון של כ-84%).

האפיק החיצוני מורכב, בין היתר, מגיוסי חוב באמצעות ארגון הבונדס. ארגון זה שהוקם בשנות ה-50, מהווה פלטפורמה לגיוס חוב לא סחיר במט"ח ובכך מסייע במתן מענה לצרכי המימון של ממשלת ישראל על בסיס הקשר החזק הקיים בין מדינת ישראל ליהדות התפוצות. במהלך השנים, הגיוס באמצעות הבונדס הינו אנטי-מחזורי, כלומר, בשנים בהן התרחש מיתון או אירוע ביטחוני עלו היקפי הגיוס באמצעות הארגון בהתאם לצורך. כך לדוגמה, כפי שעולה מהתרשימים לעיל, בשנת 2023 גייסה ממשלת ישראל באמצעות ארגון הבונדס סך של כ-10.4 מיליארד ש"ח (מתוכו כ-57% גויס ברבעון הרביעי) (שהם כ-2.7 מיליארד דולר) לעומת כ-4.4 מיליארד ש"ח בשנת 2022 (שהם כ-1.3 מיליארד דולר).

בנוסף לפרמיית הסיכון של מדינת ישראל המשפיעה על שיעור הריבית בהנפקת אג"ח, אחד השיקולים לקביעת שיעור הריבית על אג"ח דולריות שמנפיקה מדינת ישראל דרך ארגון הבונדס הוא שיעור הריבית של אג"ח של ממשלת ארה"ב לתקופה המקבילה המהווה בנצ'מארק (מדד התייחסות) רלוונטי.

בתרשימים שלהלן מוצגים נתונים בדבר שיעורי הריביות של אג"ח של מדינת ישראל שגויסו דרך ארגון הבונדס אל מול שיעור הריבית של אג"ח של ארה"ב לתקופה המקבילה.

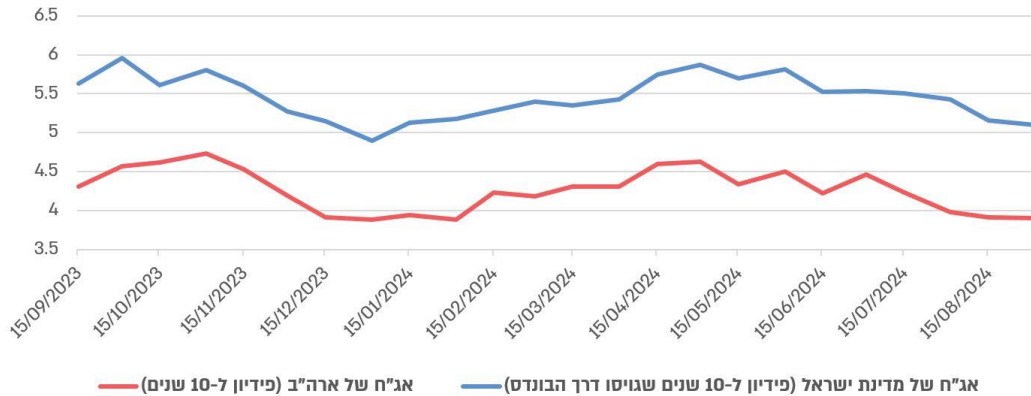
תרשים 3: נתונים בדבר שיעורי הריביות של אג"ח של מדינת ישראל (פדיון ל-5 שנים) שגויסו דרך ארגון הבונדס בהשוואה לאג"ח של ארה"ב



על פי נתונים שהתקבלו מאגף החשב הכללי במשרד האוצר.

⁹ ראו חטיבת המימון והאשראי אגף החשב הכללי, משרד האוצר, הדוח השנתי - יחידת ניהול החוב הממשלתי, אפריל 2024 : https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/annual-debt-report-2023/he/annual-debt-report_print-version.pdf

תרשים 4: נתונים בדבר שיעורי הריביות של אג"ח של מדינת ישראל (פדיון ל-10 שנים) שגויסו דרך ארגון הבונדס בהשוואה לאג"ח של ארה"ב



על פי נתונים שהתקבלו מאגף החשב הכללי במשרד האוצר.

מהתרשימים לעיל עולה כי שיעורי הריבית השנתית של אג"ח דולריות של מדינת ישראל (פדיון ל-5 שנים ופדיון ל-10 שנים) שגויסו דרך הבונדס גבוהים משיעורי הריבית של אג"ח של ממשלת ארה"ב לתקופה המקבילה בהתאמה. עוד עולה כי במהלך השנה שחלפה מאז תחילת המלחמה השינויים בשיעורי הריבית השנתית של אג"ח דולריות של מדינת ישראל (פדיון ל-5 שנים ופדיון ל-10 שנים) שגויסו דרך הבונדס הם בהלימה לשינויים בשיעורי הריבית של אג"ח של ממשלת ארה"ב לתקופה המקבילה בהתאמה.

הפגיעה הכלכלית המתמשכת במשק מאז פרוץ המלחמה ולתוך שנת 2024 ומימון המלחמה והשלכותיה גרמו לפגיעה במצבה הפיסקלי של ישראל והגדילו, כמפורט לעיל, את חובות המדינה והציבור במידה ניכרת באופן שישפיע על הדורות הנוכחיים והבאים. בדוח לשנת 2023 של יחידת ניהול החוב הממשלתי ציין החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשב הכללי) כי יכולת התגובה המהירה לעלייה בצורכי המימון התאפשרה הודות לנגישות גבוהה מאוד של שוקי ההון המקומיים והבין-לאומיים, בסיס משקיעים בין-לאומי מגוון וקיום ארגון הבונדס, המשמש משקיע פעיל. עוד ציין החשב הכללי כי העלייה בצורכי גיוס ההון בעיקר לאחר פרוץ המלחמה ברבעון הרביעי, הובילה לעלייה ביחס החוב לתוצר¹⁰ מ-60.5% בשנת 2022 ל-61.9% בשנת 2023¹¹.

על רקע המלחמה ולנוכח ציפיות חברות הדירוג להרעה בנתונים הפיסקליים של המדינה בעתיד הקרוב ועלייה בהוצאות הביטחון הודיעו חברות הדירוג הבין-לאומיות Moody's (בפברואר 2024) ו-S&P (באפריל

¹⁰ מדד המשווה את החוב הציבורי של מדינה לתמ"ג (התוצר הלאומי הגולמי) שלה ואשר מהווה סמן מרכזי לקביעת דירוג האשראי של המדינה וליציבותה הפיננסית. יחס החוב לתוצר, המשווה בין מה שהמדינה חייבת למה שהיא מייצרת, מצביע באופן אמין על יכולתה להחזיר את חובותיה.

¹¹ יצוין כי נכון לאוקטובר 2024 עודכן ל-61.4% על פי בנק ישראל, התחזית המקור-כלכלית של חטיבת המחקר, אוקטובר 2024. כמו כן, בהודעה לעיתונות של אגף החשב הכללי בינואר 2025 בנושא אומדן ראשון של יחס החוב לתוצר לשנת 2024 צוין כי יחס החוב לתוצר לשנת 2023 היה 61.3%.

2024) על הורדת הדירוג של מדינת ישראל ושינוי תחזית הדירוג ל"שלילית", וחברת הדירוג Fitch הודיעה באפריל 2024 על שינוי תחזית הדירוג ל"שלילית" ובאוגוסט 2024 על הורדת הדירוג של מדינת ישראל. כמו כן בספטמבר 2024 הודיעה חברת הדירוג Moody's על הורדה נוספת בדירוג של מדינת ישראל באופן חריג בשתי דרגות.

לפי תחזית הכלכלן הראשי במשרד האוצר נכון לנובמבר 2023, המלחמה הייתה צפויה להביא להאטת הצמיחה בשנת 2023 בכ-1.4%¹² (כך שתחזית הצמיחה לשנת 2023 תעמוד על 2.0%) ובכ-1.1% בשנת 2024, על פי תרחיש בסיס שלפיו הלחימה העצימה תסתיים ברבעון הראשון של שנת 2024. כמו כן, הכנסות המדינה היו צפויות לפי תחזית זו להיפגע בכ-24 מיליארד ש"ח ובכ-36.4 מיליארד ש"ח בשנים 2023 ו-2024 בהתאמה בשל השלכות המלחמה. מנגד, הוצאות הממשלה למימון המלחמה צפויות להיות על כ-30 מיליארד ש"ח בשנת 2023 וכ-85 מיליארד ש"ח בשנת 2024 (מהן הוצאות בסך כ-15 מיליארד ש"ח צפויות להיות ממומנות בכספי סיוע אמריקאי ייעודי). כתוצאה מכך גידול הגירעון בשל המלחמה היה צפוי לעמוד על כ-2.3% בשנת 2023 וכ-4.4% בשנת 2024, בהיעדר צעדים לצמצום השלכותיה. עוד צפה הכלכלן הראשי הוצאה של כ-1.1% מהתוצר מקרן מס רכוש עבור פיצויים ישירים ועקיפים על נזקי המלחמה¹³. כך, ההשפעה הפיסקלית המלאה של המלחמה בתרחיש הבסיס הייתה צפויה להיות גבוהה מ-150 מיליארד ש"ח על פני השנים 2023 - 2024. בפועל הגירעון לשנת 2023 הסתכם בכ-4% מהתוצר¹⁴ והצמיחה הסתכמה בכ-2.0%¹⁵. כמו כן הגירעון המצטבר לאוקטובר 2024 (ב-12 החודשים האחרונים כלומר מנובמבר 2023 עד אוקטובר 2024) עמד על כ-7.9% מהתוצר ותחזית הצמיחה הצפויה לשנת 2024 הייתה כ-0.4%¹⁶.

אומדן הוצאות המלחמה מפרוץ המלחמה ועד נובמבר 2024 עמד על כ-112.8 מיליארד ש"ח. בנוסף, בתקופה זו שולמו כ-17.7 מיליארד ש"ח מקרן הפיצויים¹⁷.

¹² ראו אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר, **סקירת מגמות מקרו כלכליות ועדכון תחזיות הצמיחה לשנים 2023 - 2024** (נובמבר 2023), עמ' 11.

¹³ שימוש בקרן הפיצויים אינו בא לידי ביטוי בתקציב ובגירעון התקציבי, אך נרשם בגירעון הממשלה הרחבה (הממשלה הרחבה מורכבת מהממשלה עצמה, מהמוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות, המלכ"רים שעיקר הכנסתם מהממשלה ומהמוסדות הלאומיים. פעילותה נמדדת בהתאם להגדרות החשבונאות הלאומית, שהן שונות מאלו המשמשות בתקציב המדינה) ומחייב את הממשלה לגייס חוב כנגדו, שכן מדובר בקרן חוץ-תקציבית רישומית ולא בכספים שנחסכו בפועל על ידי הממשלה. עד סוף דצמבר 2023 שילמה רשות המיסים בישראל פיצויים בסכום של כ-5 מיליארדי ש"ח (0.3% מהתוצר) מתוך עלות כוללת חזויה של כ-23 מיליארדי ש"ח עד סוף 2024. ראו בנק ישראל, **דין וחשבון 2023** (מרץ 2024), עמ' 147.

¹⁴ ראו בנק ישראל, התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר, אוקטובר 2024.

¹⁵ ראו בנק ישראל, **דין וחשבון 2023** (מרץ 2024) עמ' 1.

¹⁶ לפי תחזית הכלכלן הראשי מאוקטובר 2024 על רקע התהליך לגיבוש תקציב המדינה לשנת 2025. יצוין כי תחזית הצמיחה של קרן המטבע הבין-לאומית מאוקטובר 2024 היא כ-0.7%. ראו

<https://www.gov.il/he/pages/development-and-income-forecast-corona>

יצוין כי על פי בנק ישראל תחזית הצמיחה הצפויה לשנת 2024 היא כ-0.5%. ראו בנק ישראל, **התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר**, אוקטובר 2024.

¹⁷ ראו אגף החשב הכללי, אומדן ראשוני לביצוע תקציב, גרעון הממשלה ומימונו, נובמבר 2024: https://www.gov.il/BlobFolder/news/press_08122024/he/PressReleases_files_press_08122024-file1.pdf

בלוח שלהלן מוצגים נתונים מרכזיים של מדדים מקרו כלכליים מרכזיים במשק לשנים 2023 - 2024 וכן תחזית לשנת 2025.

לוח 1 : נתונים מרכזיים של מדדים מקרו כלכליים מרכזיים במשק לשנים 2023 - 2024 וכן תחזית לשנת 2025 (שיעור השינוי באחוזים)

2025 תחזית לשנת	2024 (בפועל)	2023 (בפועל)	
3.8	0.9	2.0	תוצר מקומי גולמי
7.0	2.6	-0.9	צריכה פרטית
4.9	6.8	4.0	גירעון הממשלה (אחוזי תוצר)
69	69	61.4	יחס החוב לתוצר
2.8	3.2	3.3	אינפלציה

המקור : נתוני בנק ישראל והלמ"ס. התחזית על פי בנק ישראל, התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר, אוקטובר 2024.

מהלוח לעיל עולה כי גירעון הממשלה שהסתכם בשנת 2023 ב-4.0 אחוזי תוצר גדל ל-6.8 אחוזי תוצר בשנת 2024 וצפוי לרדת ל-4.9 אחוזי תוצר בשנת 2025, וכי יחס החוב לתוצר שהסתכם בשנת 2023 ב-61.4% גדל ל-69% בשנת 2024 וצפוי להישאר 69% בשנת 2025.

בתרשים שלהלן מוצג אומדן בנק ישראל של העלות הכוללת של המלחמה לשנים 2023 - 2025 במיליארדי ש"ח נכון לספטמבר 2024.

תרשים 5: אומדן בנק ישראל לעלות הכוללת של המלחמה לשנים 2023 - 2025 במיליארדי ש"ח, נכון לספטמבר 2024



על פי נתונים מבנק ישראל, ספטמבר 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים שלעיל עולה כי אומדן בנק ישראל לעלות הכוללת של המלחמה לשנים 2023 - 2025 נכון לספטמבר 2024 מסתכם בכ- 250 מיליארד ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-נובמבר 2024 בדק משרד מבקר המדינה את הכנת תקציבי המלחמה לשנת 2023 ולשנת 2024 במשרד האוצר. הבדיקה נעשתה בעיקר במשרד האוצר וכן בבנק ישראל. בדיקות השלמה נעשו במועצה הלאומית לכלכלה ובמשרדי ממשלה שונים.

תהליך אישור תקציב המלחמה לשנת 2023

הרקע להגשת חוק תקציב נוסף - תהליך קבלת ההחלטה על הגדלת תקציב המדינה 2023 לצרכי מלחמת חרבות ברזל

תקציב המדינה משקף את סדרי העדיפויות של הממשלה ואת תוכניות הפעולה שלה ומתייחס לצרכים שהיא רואה לנגד עיניה במועד גיבוש התקציב על פי מיטב התחזיות שבידיה באותו מועד.

סעיף 3 לחוק יסוד משק המדינה קובע כי תקציב המדינה ייקבע בחוק וכי התקציב יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות. יחד עם זאת, סעיף 3(ג) לחוק יסוד: משק המדינה קובע כי במקרה הצורך רשאית הממשלה להגיש בתוך שנת הכספים הצעת חוק תקציב נוסף. הוראה זו נועדה לאפשר מתן מענה לשינוי בצרכים ולצרכים בלתי צפויים שאינם בשליטת הממשלה. חוק היסוד אינו מגדיר מהו תקציב נוסף ואינו קובע מגבלות על עצם הגשת הצעת חוק תקציב נוספת.

לצד חוק היסוד האמור קיימים חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב) הקובע את היסודות להכנה ויישום של חוקי התקציב השנתיים וכן חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק המסגרות), שנועד לאפשר לממשלה לבנות את תקציב המדינה תוך שמירה על אחריות פיסקלית. בחוק המסגרות נקבעו שני כללים פיסקליים: כלל תקרת הגירעון בתקציב כשיעור באחוזים מהתוצר, וכלל מגבלת ההוצאה - שיעור הגידול המרבי המותר של הוצאות הממשלה בשנה מסוימת ביחס לתקציב השנה הקודמת (שיעור זה מחושב על ידי נוסחה המביאה בחשבון את יחס החוב לתוצר ואת הגידול הדמוגרפי).

ככל שבמהלך שנת הכספים, לאחר אישור חוק המסגרות וחוק התקציב בכנסת, נוצר צורך בהרחבה פיסקלית של הוצאות הממשלה, המחייב את הגדלת היקף ההוצאה המותרת מעבר למסגרת שאושרה בחוק התקציב לאותה שנה, ההרחבה מחייבת תיקון של חוק המסגרות וחוק התקציב השנתי. הרחבה זו יכולה להיעשות באמצעות תוספת תקציב חד פעמית (להלן - "קופסה" תקציבית)¹⁸. תוספת התקציב הינה חד-פעמית בכך שהיא איננה מובאת בחשבון כחלק מההוצאה הממשלתית באותה שנה לצורך חישוב סכום ההוצאה הממשלתית המותרת בשנים הבאות. יצוין כי לעתים מיועדת הקופסה לתקצוב חד-פעמי של תחום ייעודי וספציפי המפורט בהוראות חוק המסגרות (כגון מלחמה, או מגפה), ולעתים היא מיועדת לצורך תוספות תקציביות לייעודים שונים.

בשני העשורים האחרונים עשתה הממשלה שימוש ב"קופסאות" תקציביות לצורך הרחבה פיסקלית מספר פעמים. למשל, בשנת 2006 אישרה הממשלה "קופסה" תקציבית לתקצוב תוכנית ההתנתקות (תוספת לשנות התקציב 2005, 2007 ו-2008 של 1%, 0.5% ו-0.5% בהתאמה מסך ההוצאה הממשלתית לשנה הקודמת); בשנת 2007 אושרה "קופסה" לתקצוב הוצאות מלחמת לבנון השנייה (תוספת לשנות התקציב

¹⁸ יצוין כי לדברי היועץ המשפטי של משרד האוצר במקרים שבהם אושרו בעבר קופסאות תקציב חד-פעמיות, הדבר נעשה עוד במסגרת הכנת חוק התקציב השנתי לקראת שנת הכספים הבאה (וחוק המסגרות בהתאם), ולא במהלך שנת הכספים, לאחר אישור תקציב המדינה. משכך, בשנים אלה לא היה צורך להגיש מחדש לכנסת את חקיקת חוקי המסגרות וחוק תקציב נוסף במהלך שנת הכספים, כפי שנעשה בשנים 2023 ו-2024 (ראו להלן).

2007 ו-2008 של 1.6% ו-1% בהתאמה מסך ההוצאה הממשלתית לשנה הקודמת); בשנת 2009 אושרה "קופסה" בשל ההשפעות של המשבר הפיננסי בארצות הברית (תוספת לשנות התקציב 2009 ו-2010 של 1.35% לכל שנה מסך ההוצאה הממשלתית לשנת 2008); ובשנת 2021 אושרה "קופסה" בשל משבר הקורונה (תוספת לשנות התקציב 2020, 2021 ו-2022 של 21.34%, 16.5% ו-2.3% בהתאמה מסך ההוצאה הממשלתית לשנה הקודמת)¹⁹: היקף ההרחבה התקציבית בשל משבר הקורונה היה כ-84.8 מיליארד ש"ח בשנת 2020, וכ-52.3 מיליארד ש"ח, בשנת 2021²⁰.

דוח בנק ישראל ממרץ 2021 ציין כי השימוש ב"קופסאות" כדי לממן את הוצאות הטיפול במשבר מבהיר לשווקים ולציבור כי מחויבות הממשלה להגדלת ההוצאות בגין המשבר היא זמנית. עוד ציין הבנק כי "היתרון של שימוש ב"קופסאות" בא לידי ביטוי בעובדה שאמון השווקים במדיניות הפיסקלית של ישראל, אשר נבנה במשך שנים, נשמר גם במהלך המשבר. בגלל עוצמתו של משבר והיקף הפתרונות שנדרשו, "קופסה" תקציבית הייתה נדרשת ללא תלות בהיותו של התקציב רגיל או המשכי, אך חשוב לזכור כי זהו כלי חריג, שנועד לזמני חירום; תקצוב חוזר ונשנה של צרכים חדשים באמצעות "קופסאות" במקום הקצאה מחדש של המקורות הקיימים עלול לפגוע באמינות הפיסקלית של הממשלה"²¹.

בדוח קודם משנת 2021 המליץ משרד מבקר המדינה כי השימוש בקופסאות ייעשה רק בנסיבות חריגות המצדיקות דרך זו, וזאת כדי לשמר ככל שניתן את העקרונות הפיסקליים, הממשלתיים והחוקיים העומדים בבסיס אישור תקציב המדינה השנתי²².

מפרוץ המלחמה באוקטובר 2023 נדרשה הממשלה להוציא סכומים ניכרים הן למימון ההוצאות הצבאיות והן למימון הוצאות אזרחיות הנובעות ממנה, אשר לא נצפו בעת הגיבוש והאישור של תקציבי השנים 2023 ו-2024 במאי 2023. לכן בטווח הקצר היה צורך בהשהיית השגתם של היעדים הפיסקליים שנקבעו לפי מדיניות הממשלה בעת אישור התקציב המקורי לשנת 2023 והצבת יעדים זמניים מרחיבים יותר. בהתאם, לצורך מימון ההוצאות הצבאיות והאזרחיות של המלחמה נדרש היה לבצע שינוי מקיף של סדרי העדיפויות שעוגנו בחוקי התקציב לשנות הכספים 2023 ו-2024. וכן להגדיל את סכומי ההוצאה הממשלתית המותרת בחוק המסגרות באותן שנים.

בפגישות שקיים צוות הביקורת עם שר האוצר ציין השר כי בשלב ראשון נפגש עם מספר שרי אוצר קודמים וכולם פרט לאחד ציינו כי לדעתם נדרש שימוש במנגנון של "קופסה" תקציבית לצורך הגדלת סכומי ההוצאה הממשלתית למימון ההוצאות האזרחיות של המלחמה בשנת 2023. לאור זאת סבר שר האוצר כי נכון היה לבצע "קופסה" תקציבית ולדבריו הוא הנחה כאמור את אגף התקציבים, וזאת כיוון שרצה לתת מענה מהיר לצרכים השונים שהעלו משרדי הממשלה. בעניין מימון תוספת ההוצאות הצבאיות של המלחמה בשנת 2023 הייתה תמימות דעים במשרד האוצר כי הגדלת ההוצאה תיעשה באמצעות קופסה תקציבית. בתשובת שר האוצר מאוגוסט 2025 (להלן - תשובת שר האוצר) הוסיף השר כי "חלופת 'הקופסא'

¹⁹ ראו חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, תשנ"ב-1992 (תיקונים מס' 8 - 10 ותיקונים מס' 18, 20 - 22).

²⁰ ראו מבקר המדינה, **דוח מיוחד** (2021), "ההתנהלות התקציבית במשבר הקורונה - ניהול המשבר והיערכות לעתיד".

²¹ בנק ישראל, **דין וחשבון 2020**, מרץ 2021, עמ' 191.

²² ראו מבקר המדינה, **דוח מיוחד** (2021), "ההתנהלות התקציבית במשבר הקורונה - ניהול המשבר והיערכות לעתיד", עמ' 121.

התקציבית עלתה משעה ראשונה... ונתקלה בהתנגדות של אגף התקציבים שסבר כי נדרשת תוספת תקציבית מועטה שניתן לאתר לה מקורות במסגרת התקציב הקיים".

בתשובת אגף התקציבים מפברואר 2025 (להלן - תשובת אגף התקציבים) צוין כי לא מוכרת הנחיה כזו של השר, וכי שני המנגנונים שעמדו לרשות משרד האוצר באירוע חירום: (א) שינוי סדרי עדיפויות בהוצאה הממשלתית המתוכננת; (ב) הגדלת מסגרת תקציב על ידי חקיקת חוק תקציב נוסף - הינם מספקים, וכי בשנת 2023 נעשה שימוש בשני כלים אלה באופן שמחפה זה על זה וכי לא ידוע לאגף התקציבים על מקרים משמעותיים שבהם התקצוב הוא זה שגרם לעיכוב. כמו כן, לדברי אגף התקציבים הסיבה העיקרית להימנע משינוי סדרי עדיפות ממשלתיים היא על מנת לא לבצע הפחתות תקציב מתבקשות ממשרדי הממשלה (כגון תקציבים קואליציוניים ותוכנית שרים גמישות).

בחוות דעת משפטית של היועץ המשפטי של משרד האוצר²³ כתב היועץ המשפטי כי לטעמו אין חולק כי תכלית הוראות סעיף 3(ג) לחוק יסוד משק המדינה נועדה, לכל הפחות, להתמודד עם מצב שבו התעוררו צרכים חדשים ובלתי צפויים שמחייבים הוצאה תקציבית נוספת. עוד כתב כי חוק יסודות התקציב מאפשר לערוך שינויים בתוך התקציב תוך כדי שנת התקציב למקרים שבהם מתעוררים צרכים תקציביים שלא היו צפויים ומתוכננים בעת גיבוש ואישור חוק התקציב לאותה שנה, אולם מנגנונים אלה אינם מתאימים לענייננו שכן, לצד השינוי הנרחב בסדרי העדיפויות, יש להגדיל את מסגרת התקציב מעבר למסגרת שאושרה, וזאת על מנת לתת מענה לצרכים השונים. לאור זאת חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר הייתה כי יש להגיש הצעת חוק תקציב חדש. משיחות של צוות הביקורת עם אגף התקציבים עולה כי מאחר וחלו שינויים בסעיפי תקציב רבים מאז פרוץ הלחימה שכללו הוצאות הקשורות ללחימה, חוק התקציב הנוסף לשנת 2023 היה מורכב יותר מאחר ונדרש להחיל שינויים בסעיפים מרובים לעומת חוק תקציב נוסף אשר מכיל שינויים מועטים.

בתשובת היועץ המשפטי של משרד האוצר מפברואר 2025 (להלן - תשובת היועץ המשפטי) צוין כי מאחר שהבקשה לשינוי סכום ההוצאה נעשתה, באופן חריג, בתוך שנת התקציב, ולא אגב תכנון הצעת חוק התקציב, כפי שנעשה בכל אחת מהשנים הקודמות בהן אושרו "קופסאות" תקציביות²⁴ לא היה די בתיקון חוק המסגרות והיה נדרש להגיש תקציב נוסף לכנסת. בהינתן השינויים המוצעים בסעיפים שונים בתקציב שחלקם כמובן מצטרף להוצאה שהוצאה עד אותו מועד, ובהינתן שנערכו בתקציב המדינה שינויים רבים במהלך שנת 2023 טכניקת החקיקה היחידה האפשרית הייתה החלפת כל חוק התקציב בהצעת חוק חדשה.

בתשובת משרד המשפטים מפברואר 2025 צוין כי תקציב נוסף וקופסה אינם מנגנונים חלופיים כי אם משלימים. הקופסה מאפשרת להגדיל את ההוצאה הממשלתית בשנה מסוימת (או את הגירעון) כתנאי מקדים להגדלת ושינוי התקציב. ככל שההגדלה נעשית בטרם אישור חוק התקציב, יבוא הדבר לידי ביטוי בהצעת חוק התקציב שתובא לאישור הכנסת בהתאם למנגנונים הקבועים בחוק יסוד: משק המדינה וחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. עם זאת, כאשר ההגדלה נעשית במהלך השנה (כפי שנעשה בענייננו) כאשר יש חוק תקציב מדינה שאושר על ידי הכנסת, והממשלה מבקשת לערוך בו שינוי משמעותי, עליה

²³ הנלווית להצעות החלטה לממשלה ולוועדות השרים הנוגעות לתקציב 2023 המעודכן.

²⁴ היועץ המשפטי ציין כי בשנת 2020 אושרו מספר קופסאות תקציביות במהלך שנת התקציב, אשר הייתה חריגה כיוון שנוהלה כולה בתקציב המשכי ולא אושר בה תקציב מדינה.

לתקן את חוק התקציב השנתי. הצעה כזאת תבטא את שינוי סדרי העדיפויות שגורמי המדיניות מבקשים מהכנסת לאשר ביחס לחוק התקציב הקודם שהכנסת אישרה. אופן הגשת התקציב הנוסף (תיקון של חלק מהסעיפים או תיקון התקציב כולו) תלוי כמובן בהיקף השינויים שהממשלה מבקשת להכניס בחוק התקציב הקיים כך, למשל, חוק התקציב הנוסף שחוקק בדצמבר 2024 התייחס רק לשני סעיפים בחוק התקציב ולא כלל תיקון של כלל סעיפי התקציב (חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2024) (מס' 3).

לאור השילוב של הצורך בתוספת לתקציב המאושר ושל השינוי המשמעותי בסדרי העדיפויות שבתקציב המאושר לנוכח השינוי בצרכים הביטחוניים והאזרחיים עקב המלחמה, נדרשה הנהלת משרד האוצר, בהתאם לחוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד, להגיש הצעת חוק תקציב נוסף לשנת 2023 הבנויה על פי סדרי העדיפויות העדכניים.

בביקורת עלה כי למשרד האוצר לא היה מנגנון לצורך מתן מענה מהיר לצרכים העולים מן השטח בעת התרחשות אירוע חירום בהיקפים משמעותיים. יצוין כי רק בשנת 2025 במסגרת אישור חוק התקציב 2025 כלל משרד האוצר בתקציב המדינה מקור תקציבי ייעודי לחירום וכן מנגנון למימוש.

בהוראות חוק יסוד משק המדינה נקבע כי תקציב המדינה יכלול את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות. בשנים האחרונות אירעו מספר אירועי חירום שהיו כרוכים בהוצאות משמעותיות שלא היה להם מענה במסגרת התקציבית הקיימת שאושרה לאותה שנת התקציב.

ראוי כי משרד האוצר יפיק לקחים ויקבע קווים מנחים לשימוש בכל אחת מהחלופות האפשריות לתקצוב צרכים שלא נצפו בעת גיבוש התקציב המקורי. מוצע כי הקווים המנחים יתייחסו לחלופות שונות למימון הוצאות בלתי צפויות, ובהן, בין היתר, שינוי סדרי עדיפויות בתקציב הקיים, ו/או שימוש בקופסה תקציבית (לרבות פעולה בהתאם להוראות סעיף 3(ג) לחוק יסוד משק המדינה וקידום חוק תקציב נוסף).

בתשובתו היועץ המשפטי של משרד האוצר ציין כי שינוי מסוג זה צריך להיבחן בשיתוף עם משרד המשפטים.

בהתאם מומלץ כי משרד האוצר יבחן את האפשרות בשיתוף משרד המשפטים לגיבוש מנגנון חוקי שיאפשר הקצאה מהירה של תקציבים בעת חירום למטרות ייעודיות ובלתי צפויות, שלא ניתן לתת להם מענה במסגרת התקציב הקיים, ואשר יכלול תבחינים ברורים, סמכויות החלטה למימושו וכן מנגנוני בקרה מובנים, לרבות על ידי הכנסת או ועדותיה להקצאת התקציב ולמימושו.

על רקע האמור הוגדלה מסגרת תקציב המדינה לשנת 2023 במסגרת חוק תקציב נוסף לשנת 2023 שאושר בכנסת ב-14.12.2023²⁵. בתקציב החדש הועלתה תקרת הגירעון המתוכנן ל-3.7% מהתוצר; וההוצאה המותרת הוגדלה בסכום של כ-26 מיליארד ש"ח: 17 מיליארד ש"ח למימון ההוצאות הצבאיות (תוספת של 3.75% מסך ההוצאה הממשלתית לשנת 2022), וכ-8.8 מיליארד ש"ח למימון ההוצאות האזרחיות (תוספת של 1.95% מסך ההוצאה הממשלתית לשנת 2022)²⁶.

²⁵ ראו חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2023, התשפ"ד-2023.

²⁶ ראו הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 24), התשפ"ד-2023.

עם פרוץ חרבות ברזל, עמדו בפני שר האוצר שתי חלופות עקרוניות להגדלת תקציב המדינה בשנת 2023 לצורך הצרכים הצבאיים והאזרחיים:

- חלופה א': אישור "קופסה" תקציבית לכלל צורכי המלחמה, לצד התקציב הקיים שאושר לפני המלחמה, זאת במסגרת חוק תקציב נוסף ועדכון של חוק המסגרות.
- חלופה ב': החלפת כל חוק התקציב בהצעת חוק חדשה, לרבות שינוי סדרי עדיפויות בתקציב הקיים שאושר לפני המלחמה ועדכון מסגרת התקציב.

בביקורת עלה כי החלטת שר האוצר על הגדלת התקציב באמצעות חלופה ב' התבססה בין היתר, על חוות הדעת של היועץ המשפטי של משרד האוצר²⁷. זאת מבלי ששותפו בתהליך קבלת ההחלטה הגורמים הכלכליים הבכירים: הקבינט החברתי-כלכלי, נגיד בנק ישראל וראש המועצה הלאומית לכלכלה, כך למעשה הגדלת התקציב באמצעות הצעת חוק תקציב חדש נעשתה בבסיסה משיקולים משפטיים וללא בחינה מעמיקה של השפעות מאקרו-כלכליות המשליכות על כלכלת ישראל בטווח הקצר ובטווח הארוך וללא דיון בקבינט החברתי-כלכלי.

בסופו של דבר, הגדלת תקציב המדינה לשנת 2023 בהיקף כספי של כ-26 מיליארד ש"ח לצרכי מלחמת חרבות ברזל באמצעות הצעת חוק תקציב נוסף (כ-17 מיליארד ש"ח למימון ההוצאות הצבאיות ועוד כ-8.8 מיליארד ש"ח למימון ההוצאות האזרחיות) אושרה על ידי הכנסת ב-14.12.23 בחלוף 68 ימים מאירועי השבעה באוקטובר.

עוד נמצא כי חלפו 18 ימים ממועד החלטת הממשלה על הגדלת התקציב באמצעות חוק תקציב נוסף בתאריך 27.11.23 ועד לאישור התקציב הנוסף בכנסת ב-14.12.23.

לפיכך, במהלך התקופה מ-7.10.23 ועד 14.12.23, לא היה קיים מנגנון תקציבי שאפשר העברת תקציב סדורה ומבוקרת לגורמים הנדרשים - הן בפן הצבאי והן בפן האזרחי. ראו הרחבה בעניין זה בדוח מבקר המדינה בנושא "ביצוע תקציב המלחמה בתחילת מלחמת חרבות ברזל שפורסם ביחד עם דוח זה.

ליקויים בהיערכות המוקדמת של משרד האוצר לאירועי חירום לאומיים עלו גם בדוח מבקר המדינה בנושא: "ההתנהלות התקציבית במשבר הקורונה - ניהול המשבר וההיערכות לעתיד" בו צוין כי משרד האוצר לא השלים בניית תוכניות כלכליות כמענה להשלכות כלכליות של התפרצות מגפה; כמו כן, צוין בדוח האמור כי אי היערכותו הכוללת של משרד האוצר לפעולות הנדרשות ממנו במצב של התפרצות מגפה, באה לידי ביטוי בכך שהתוכניות לסיוע כלכלי ננקטו בחלקן ללא עבודת מטה סדורה וללא הבחנה מיטבית לגבי החלקים בציבור שנפגעו וכתוצאה מכך משרד האוצר התקשה להציג בפני מקבלי ההחלטות את ההשלכות הכלכליות של הצעדים למניעת תחלואה.

בסיכום הדוח הנ"ל צוין כי "על כלל הגופים לפעול לתיקון הליקויים הנוגעים להתנהלות התקציבית בעת ניהול משבר הקורונה ולבחון יישום המלצות לצורך טיוב פעילותם והיערכותם לעתיד".

²⁷ הבסיס לחוות הדעת היה היקף השינויים שנדרש לבצע בחוק התקציב בסעיפים, בתחומים, בתוכניות ובתקנות רבות בתקציב המקורי דבר שרוקן מתוכן את התקציב שאושר בכנסת.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר האוצר ולדרגת המקצוע במשרד האוצר על כך שעל אף הליקויים שהועלו לפני כשלוש שנים במהלך משבר הקורונה, לא הושלמה ההיערכות התקציבית לחירום. כך, שר האוצר ומנכ"ל המשרד לא השלימו הכנת תוכנית מענה של משרד האוצר לחירום, הממונה על התקציבים לא גיבש תוכניות תקציביות לחירום; והחשב הכללי לא ערך מראש התקשרויות רוחביות הנדרשות לצורך מתן מענה בשעת חירום.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי בעקבות אירועי המלחמה והצרכים התקציביים הניכרים שעלו ממנה, מן הראוי שמשרד האוצר יקיים הפקת לקחים בנושא תקצוב בשעת חירום ויבחן את הצורך בשיפור המנגנון לתקצוב בשעת חירום בהתאם לצרכים הדחופים.

מומלץ כי משרד האוצר יבחן בשיתוף עם משרד המשפטים את האפשרות לגבש מנגנון חוקי סדור שיאפשר תקצוב מהיר של תקציבים בעת חירום למטרות ייעודיות ובלתי צפויות, שלא ניתן לתת להם מענה במסגרת התקציב הקיימת, ואשר יכלול תבחינים ברורים, סמכויות החלטה למימוש וכן מנגנוני בקרה מובנים. יצוין כי במסגרת אישור חוק המסגרות וחוק התקציב לשנת 2025 תוקצב בסעיף תקציב "רזרבה כללית" סכום של 4.2 מיליארד ש"ח שנועד למימון הוצאות הדרושות לצרכים הנובעים במישורן מהמשכונות המלחמה באותה שנה, ולמטרה זו בלבד, ויוקצה (כולו או חלקו) לשימוש רק בהתקיים התנאים שנקבעו בענין זה בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.²⁸

הסדרת מנגנונים לשעת חירום בהיבט הכלכלי - סקירה בין-לאומית

לצורך בחינת המנגנונים הכלכליים לשעת חירום המוסדרים במדינות שונות בעולם, בוצעה סקירה על הנעשה בכמה מדינות מתקדמות, כמפורט להלן:

ארה"ב²⁹ - הסיוע הפדרלי בארה"ב במקרי חירום (Emergency) או אסון (Disaster) ניתן באמצעות יישום תוכניות מענה לתגובה ולהתאוששות עבור המצבים המוגדרים בחוק. הקביעה האם אירוע מסוים נחשב מקרה חירום או אסון מעוגנת ב"חוק סיוע באסונות ובחירום" ולפיו נשיא ארה"ב יכול להכריז על קיומו של מצב חירום או על התרחשות אסון גדול; בהינתן הכרזה זו ניתן להפעיל את תוכניות הסיוע.

²⁸ יצוין כי ביום 20.3.25 התקבל בכנסת תיקון מס' 28 לחוק המסגרות לשנת 2025 (ה"ח הממשלה 1822 מיום 18.3.25). במסגרת התיקון הורחבה ההוצאה הממשלתית בשנת 2025 בשיעור של 13.6 אחוזים ביחס לסכום ההוצאה לשנת 2024, ללא ייעוד מפורש של הסכומים, ובשיעור נוסף של 0.8 אחוזים שמיועדים למימון ההוצאות הדרושות לצרכים הנובעים במישורן, בשנת 2025, מהמשכונות הפעולות הצבאיות המשמעותיות, ולמטרה זו בלבד (להלן - הסכום הנוסף). לצורך התרת השימוש בסכום הנוסף תוקן חוק יסודות התקציב בהוראת שעה, ונוספו בו התנאים שרק בהתקיימם ניתן יהיה לעשות שימוש גם בתוספת זו (0.8%). בתיקון לחוק יסודות התקציב נקבע (בסעיף 12ב) כי הסכום הנוסף יתוקצב בתוכנית נפרדת בסעיף תקציב "רזרבה כללית", ונקבעו הכללים להקצאתו (כולו או חלקו) למטרות המלחמה. בין היתר נקבע כי הסכום יופשר לאחר התייעצות של ראש הממשלה ושר האוצר עם הממונה על התקציבים, ובאישור הקבינט המדיני-ביטחוני והוועדה המשותפת של ועדת הכספים וועדת החוץ והביטחון של הכנסת. יצוין כי הסכום שתוקצב לצורך זה ברזרבה הכללית בחוק התקציב לשנת 2025 הוא 4.2 מיליארד ש"ח. יצוין כי בנוסף על הגדלת סכומי ההוצאה הממשלתית בשנת 2025 כאמור (13.6 אחוזים בתוספת 0.8 אחוזים בהתקיים הכללים), הועלתה תקרת הגירעון בחוק המסגרות לשיעור של 4.7 אחוזים מהתוצר, ונקבע כי ככל שיותר השימוש גם בסכום ההוצאה הנוסף לצרכי המלחמה, רשאית הממשלה להגדיל את שיעור הגירעון הכולל מהתוצר בשיעור של 0.2 אחוזים נוספים (4.7 אחוזים בתוספת 0.2 אחוזים).

²⁹ The Disaster Relief Fund: Overview and Issues, January 2024

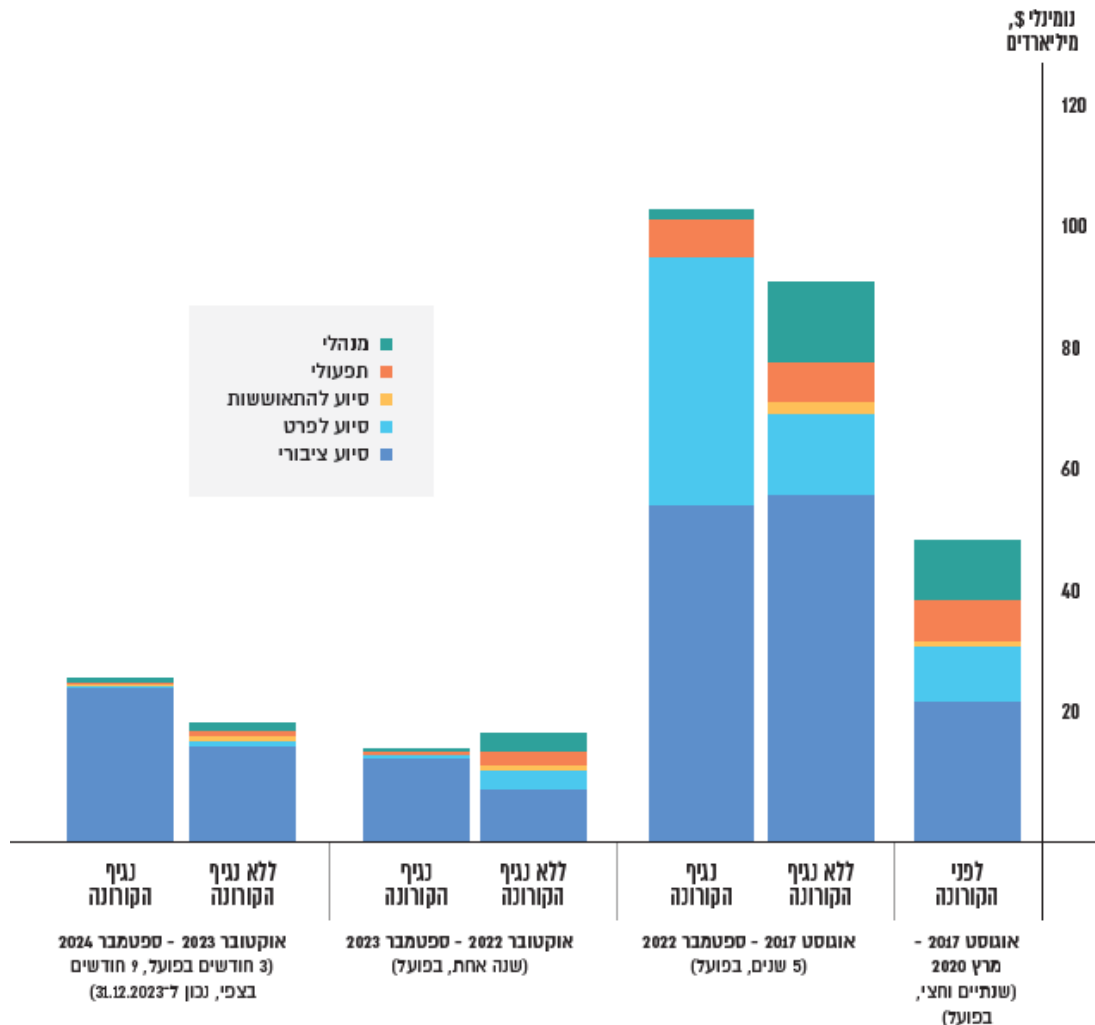
מקור המימון המרכזי ליישומן של תוכניות הסיוע נעשה באמצעות "קרן הסיוע לאסון" - The Disaster Relief Fund (DRF). קרן זו מנוהלת ע"י "הסוכנות הפדרלית לניהול מצבי חירום" Federal Emergencies Management Agency (FEMA).

ככלל, "קרן הסיוע לאסון" מיועדת למימון חמש הקטגוריות העיקריות האלה:

1. מתן מענה לאחר הכרזה על אסון - בקטגוריה זו נכללים המענה לגופים ממשלתיים והמענה לפרט. בשנים האחרונות קטגוריה זו מהווה כ-95% מהיקף הוצאות הקרן.
2. פעילות מונעת לפני אסון - מענה לפני הכרזה על מצב חירום או לפני אסון גדול בכדי להתכונן לתגובה והתאוששות, דוגמת פריסת צוותי תגובה או הצבת ציוד מראש.
3. מתן מענה בהתאם להכרזת מצב חירום - סיוע פדרלי המשלים את מאמצי המדינה המקומית במתן שירותי חירום.
4. סיוע בצמצום ומניעת שריפות יער גדולות - סיוע למניעה של שריפות שעלולות להחמיר ולהוביל להכרזה על אסון בקנה מידה גדול.
5. מוכנות לתמיכה באסונות - פעילויות מתמשכות, שאינן ספציפיות לאירוע, המאפשרות ל-FEMA לספק תגובה בזמן, להפעיל את תוכניותיה בצורה יעילה ומהירה ולפקח על תוכניות החירום והאסונות שלה.

בתרשים 6 שלהלן היקף ההתחייבויות של "הקרן הסיוע לאסון" (DRF) בתקופה שבין אוגוסט 2017 ועד ספטמבר 2024, בחלוקה לפי סוג תוכנית סיוע:

תרשים 6: היקף ההתחייבויות של "הקרן הסיוע לאסון" (DRF) בתקופה שבין אוגוסט 2017 ועד ספטמבר 2024, בחלוקה לפי סוג תוכנית סיוע



.The Disaster Relief Fund: Overview and Issues, January 2024

מהתרשים עולה כי היקף ההתחייבויות השנתי של "קרן הסיוע לאסון" בארה"ב עמד על כ-40 - 50 מיליארד דולר לשנה בממוצע (בתקופה שבין אוגוסט 2017 ועד ספטמבר 2024), ויועד בעיקר לסיוע ציבורי (Public Assistance), לסיוע לפרט (Individual Assistance), לסיוע לתגובה למצב חירום (Operation) ולסיוע להתאוששות ממצב חירום (Mitigation).

כך למשל, בתחילת תקופת הקורונה (בשנים 2020 - 2022) הועמד היקף תוכנית "הסיוע לפרט" (העמודה הכתומה בתרשים) על כ-40 מיליארד דולר במצטבר בתקופה זו והוגדל בהיקפו לעומת שנים אחרות.

בריטני³⁰: המסגרת החקיקתית למצבי חירום בבריטניה מעוגנת בחוק (Civil Contingencies Act 2004) המסדיר את ההיערכות, ההכנה והמענה הממשלתי למצבי חירום. החוק קובע, בין היתר, את הסמכויות הקשורות בהיערכות לחירום. כך למשל, קובע החוק כי על גופים מסוימים המפורטים בו מוטלת החובה להעריך סיכונים ולהחזיק בתוכניות שמטרתן להבטיח שיוכלו לתפקד במצב חירום³¹.

"קרן החירום" בבריטניה (The Civil Contingencies Fund) מעוגנת בחוק משנת 1974 ומיועדת בעיקרה למימון הוצאות דחופות ובלתי צפויות של משרדי הממשלה, שמוגדרות כי "סביר שיאושרו ע"י הפרלמנט, אך טרם הושלם בפרלמנט תהליך אישורן של הוצאות אלו". עוד מגדיר החוק כי היקף הכספים המוחזקים בקרן יהיה בתקרה של 2% מתקציב המדינה שאושר בשנה הקודמת. יצוין כי בשיא תקופת הקורונה נעשו עדכוני חקיקה אשר העלו את תקרת היקף הכספים בקרן לשיעור של עד 50%.

ההרשאה למימוש כספים מתוך קרן החירום נתונה למשרד האוצר הבריטי שאמון לבצע בקרה על קיומם של התנאים למימוש כספים אלו. לאחר מימוש כספים מתוך קרן החירום ולאחר אישור הפרלמנט, חלה חובה להחזיר לקרן את היקף המימון שמומש מתוכה.

בשנים 2023 - 2024 הועברו מ"קרן החירום" למשרדי הממשלה 11.9 מיליארד ליש"ט (זאת לעומת 12.3 מיליארד ליש"ט בשנים 2022 - 2023). מרביתם (10.4 מיליארד ליש"ט) עבור תשלומים הנדרשים ל"שירות דחוף" שכבר אושר בחקיקה בפרלמנט בחקיקה אך טרם גובשו הוראות פרטניות עבורו.

אוסטרליה³²: National Emergency Management Agency (NEMA) הוא גוף האמון באוסטרליה על תיאום וניהול לאומי של "רצף החירום": היערכות, תגובה והתאוששות של מצבי חירום. במסגרת פעילותו מפעיל NEMA את "קרן התגובה לחירום" Emergency Response Fund (ERF) שפעילותה מעוגנת בחוק ושנועדה להתמודד עם אסונות טבע בהיקפים משמעותיים.

בשנים 2019 - 2023 סיפקה הקרן מסגרת כספית של עד 150 מיליון דולר בשנה לתגובה ולהתאוששות בחירום, ועד 50 מיליון דולר בשנה להתאוששות מאסונות טבע ולהפחתת סיכונים. כך לדוגמה, במרץ 2022 מומשו מתוך הקרן כ-150 מיליון דולר כתגובה לשיטפונות בהיקפים גדולים.

ב-1.3.23, עם יישומו של "חוק התיקון לקרן תגובת חירום", שונה שמה של ה-ERF ל-The Disaster Ready Fund (DRF). התיקון של חוק ה-DRF מאפשר משיכה של עד 200 מיליון דולר בשנה מה-DRF לצורך מימון המענה הממשלתי לאסונות טבע ולהפחתת סיכונים, זאת במסגרת תוכנית חמש-שנתית בהיקף של מיליארד דולר בסך הכול.

Contingencies Fund Account 2023-24, July 2024.

30

ראו אוניברסיטת חיפה, **משפט ומצבי חירום: מבט משווה**, מצע לדיון, פברואר 2014, עמ' 49 - 50.

31

<https://www.nema.gov.au/our-work/emergency-response/emergency-response-fund>.

32

הודו³³: קרן החירום של הודו (Contingency Fund of India) הוקמה בשנת 1950 ומעוגנת בחוק. הקרן עומדת לרשות הנשיא ומיועדת לשימוש הממשלה לצורך עמידתה בהוצאות בלתי צפויות שלא ניתן להמתין לאישורן ע"י הפרלמנט. לצורך מימוש הוצאות אלו, משולמות מקדמות לרשות המבצעת מתוך קרן החירום, אשר מדווחות לאחר מכן לאישור הפרלמנט.

נכון לשנת 2025, הסכום הכספי של קרן החירום בהודו עומד על כ-3.5 מיליארד דולר (שווה ערך המטבע ההודי - רופי).

מהאמור עולה כי למקורות התקציביים המיועדים לשעת חירום שנסקרו בארה"ב, בריטניה, אוסטרליה והודו קיימים מאפיינים דומים ובהם:

- ייעוד המוגבל לשימוש רק באירועי חירום לאומיים;
- נזילות מיידית למימוש בקורות אירועי החירום;
- מנגנוני מימוש בהם הרגולציה מותאמת להפעלה בשעת חירום, זאת למול הרגולציה הנהוגה במימוש התקציב השוטף בעתות שגרה;
- חובת דיווח לפרלמנט והחזרת הכספים שמומשו למקור התקציבי/לקרן הייעודית.

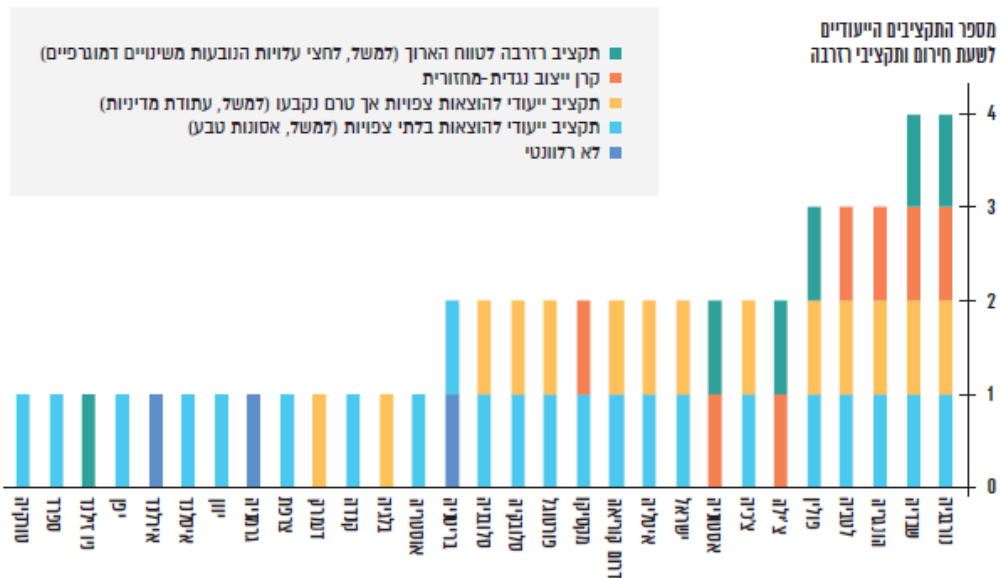
נוסף על כך, ממחקר³⁴ ה-OECD משנת 2019 עולה כי רוב גדול של מדינות ה-OECD (31 מדינות) קובעות מקורות תקציביים למקרי חירום ולהוצאות עתידיות. ובפרט, ל-23 מדינות יש עתודות למקרי חירום (Contingency Reserves) בתצורות שונות.

ככלל, מטרת העתודות למקרי החירום היא לצורך מימון אירועים בלתי צפויים "Unanticipated Events".

בתרשים 7 שלהלן רשימת המדינות המחזיקות בתקציבי רזרבה (Reserve Funds), במיקוד על תקציבים ייעודים לשעת חירום (Contingency), על פי מחקר ה-OECD משנת 2019 המבוסס על מענה של המדינות לסקר של ה-OECD:

33. Government of India. Key to the budget documents 2025-2026
34. Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019, OECD

תרשים 7: רשימת המדינות המחזיקות בתקציבי רזרבה (Reserve Funds), במיקוד על תקציבים ייעודיים לשעת חירום (Contingency), על פי מחקר ה-OECD משנת 2019 המבוסס על מענה של המדינות לסקר של ה-OECD



Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019, OECD.

מהתרשים עולה כי המדינות הבאות מחזיקות בתקציב ייעודי עבור אירועים בלתי נצפים דוגמת אסונות טבע (העמדה הצבועה בצבע תכלת): נורבגיה, שבדיה, הונגריה, פולין, צ'כיה, ישראל, איטליה, דרום קוריאה, מקסיקו, פורטוגל, סלובקיה, סלובניה, בריטניה, אוסטריה, קנדה, צרפת, איסלנד, יפן, טורקיה ועוד.

יצוין כי בלוח ה-OECD שלעיל נכללת גם ישראל כמדינה אשר מחזיקה בתקציב ייעודי עבור אירועים בלתי נצפים. ואולם, ביקורת זו העלתה פערים בכל הנוגע להקצאה ולמימוש של תקציב הרזרבה עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, כמפורט בהרחבה בפרק בנושא: השימושים והמקורות על פי הצעת אגף התקציבים.

מתוך הסקירה הבין-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. כך לדוגמה, בארה"ב, הנשיא מוסמך להכריז על מצב חירום או "אסון מסיבי" ולהורות לכל רשות פדרלית להשתמש במשאביה שמקורם בחקיקה פדרלית על מנת לסייע למדינה מסוימת במצב חירום תוך שימוש מיידי בקרן ייעודית לנושא.

יצוין כי היקף ההתחייבויות השנתי של הקרן הסיוע לאסון בארה"ב עמד על כ-40 - 50 מיליארד דולר לשנה בממוצע (בתקופה שבין אוגוסט 2017 ועד ספטמבר 2024), ויועד בעיקר לסיוע ציבורי (Public

(Assistance), לסיוע לפרט (Individual Assistance), לסיוע לתגובה למצב חירום (Operation) ולסיוע להתאוששות ממצב חירום (Mitigation). עוד יצוין כי בתחילת תקופת הקורונה (בשנים 2020 - 2022) הועמד היקף תוכנית "הסיוע לפרט" על כ-40 מיליארד דולר במצטבר בתקופה זו והוגדל בהיקפו לעומת שנים אחרות.

בנוסף, ממחקר³⁵ 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 לצורך מימון אירועים בלתי צפויים - "Unanticipated Events".

הדבר ממחיש את החשיבות הרבה והצורך של היערכות מקדימה במדינת ישראל למודת אירועי חירום לאומיים. היערכות מקדימה זו ראוי כי תתבסס על עבודת מטה סדורה ובכלל זאת תבחן את הצורך בהסדרת המסגרת החקיקתית למצבי חירום³⁶, שתאפשר הקצאת תקציבים מיידיים בעת חירום באמצעות מנגנונים כלכליים מוכנים מראש, תוך עמידה בכללי בקרה שיוגדרו מראש. בכך ייחסך זמן יקר בקרות אירוע החירום וינתן מענה כלכלי אפקטיבי הכולל מנגנוני בקרה.

ראוי כי בעבודת המטה להסדרת המסגרת החקיקתית שתאפשר הקצאת תקציבים מיידיים בשעת חירום ישתתפו הגורמים הכלכליים הבכירים ובהם: שר האוצר, נגיד בנק ישראל, הממונה על התקציבים, החשב הכלכלי, הכלכלן הראשי, ראש המועצה הלאומית לכלכלה ועוד. לצד זאת מומלץ להיוועץ עם מנהל רשות המסים ועם מנהל המוסד לביטוח לאומי בכל הנוגע לגיבוש מנגנונים לסיוע כלכלי מיידי. במסגרת עבודת המטה מומלץ לבחון את המנגנונים הנהוגים והמוסדרים במדינות מתקדמות בעולם ואת הבקורות על יישומם.

תהליך בניית התקציב

"מכתב ההקפאה"

כשבוע לאחר תחילת הלחימה, ב-15.10.23, הוציאו מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים והחשב הכללי מכתב למנכ"לי משרדי הממשלה (להלן - מכתב ההקפאה) בנושא עדכון בדבר ההתנהלות התקציבית בימי הלחימה. במכתב צוין כי מאחר שטרם ניתן להעריך את משך הלחימה ועומקה יש לנקוט משנה זהירות בפעולות הממשלה כדי לאפשר שינוי בסדר העדיפויות הציבורי, תמיכה בתפקודו הרציף של המשק ותגבור הגופים האחראיים ללחימה ולמתן מענה לאזרחים. לכן התבקשו מנכ"לי משרדי הממשלה במכתב להקפיא תקציבים שהוקצו להם וטרם חויבו לפעילויות חדשות שאינן דחופות באותה העת. עוד צוין כי במקביל לכך, בכוונת משרד האוצר להקפיא הקצאת תקציבים שטרם הוקצו ומומשו בשנים 2023 ו-2024.

Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019, OECD

35

ראו בדוח בנושא "ההיערכות הכלכלית לשעת חירום לפני מלחמת חרבות ברזל" בפרק תוכנית מגירה למענה לצרכים בתחומים שונים.

36

ואשר אינם קשורים לתמיכה בלחימה, באוכלוסייה האזרחית שנפגעה או במתן שירותים חיוניים של המשק (האמור התייחס הן לתקציבים קואליציוניים והן לתקציבים אחרים).

במענה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (כלכלי) מ-7.11.23 (להלן - מכתב המשנה), לפנייה של משרדי עורכי דין בנושא העברות כספים קואליציוניים בעת מלחמה, צוין כי החל מ-20.10.23 התקבלו כמה החלטות ממשלה העוסקות בעניינים שונים הקשורים למלחמה ולצורכי העורף הנגרמים בעקבותיה, המעגנות הלכה למעשה את ההנחיה במכתב ההקפאה ומקפאות למעשה את השימוש בתקציבים. בהחלטות אלה³⁷ נכתב כי אחד מהמקורות התקציביים לעלויות הכרוכות ביישום החלטות אלה הוא הפחתת סכומים מאלה שנקבעו בהחלטת ממשלה מס' 511³⁸ מ-14.5.23, העוסקת בכספים קואליציוניים (להלן - החלטת ממשלה מס' 511). ההחלטות מחריגות מההקפאה האמורה סכומים מסוימים שיועדו למשרד הבריאות ולמשרד לביטחון לאומי. כמו כן, ההחלטות מנחות את משרדי הממשלה לפעול ליישום ההוראה האמורה ובכלל זה לא לתת התחייבויות חדשות שלא למטרות צרכים הנובעים מהמלחמה, וכן לא להמשיך את ההליכים ביחס לסכומים שלא ניתנו לגביהם התחייבויות.

עוד צוין במכתב המשנה כי העמדה המשפטית היא שברירת המחדל היא שהתקציבים שיועדו ליישום הסכמים פוליטיים (תקציבים שטרם הוקצו ואם הוקצו טרם ניתנה לגביהם התחייבות) הם עתה מקור תקציבי לצרכים הנובעים מהמלחמה, וכדי לעשות בהם שימוש אחר יהיה צורך בקבלת החלטת ממשלה שתחריג אותם באופן מפורש מהכספים הקואליציוניים ותקבע את הקצאת הכספים ליעודים ספציפיים.

בתשובת אגף התקציבים צוין כי "מיד לאחר המכתב החל תהליך גיבוש תקציב המלחמה והוא אושר בממשלה... בנוסף, לצד עצירת תקציבים שלא מומשו ושלא נתקבלה לגביהם החלטה, האגף פעל להאצת אישורים לתקציבים שכן נתקבלה לגביהם החלטה ודרושים לפעילות הסדירה של המשרדים. כך למשל, ב-18.10.23, שלושה ימים לאחר מכתב השלושה (מכתב ההקפאה), נשלח מכתב מהממונה על התקציבים אל יו"ר ועדת הכספים של הכנסת בו הוא מבקש לאשר את כלל הפניות התקציביות המונחות על שולחן הוועדה (הן פניות שהונחו טרם המלחמה והן פניות שהונחו אחריה) - לרבות פניות העודפים - על מנת לאפשר למשרדים גמישות בפעילותם". עוד יצוין כי גם במכתבו של הממונה על התקציבים ליו"ר ועדת הכספים מ-13.11.23 הוא ציין כי 13 פניות שהוגשו לוועדה, לרבות הפנייה הראשונה, "נמצאות על שולחן הוועדה מיום 27.10 אך טרם אושרו על ידי הוועדה נכון ליום זה". עוד ציין במכתבו כי: "ללא אישור הוועדה לא יהיה באפשרותנו לתקצב פעילויות אלו כנדרש בזמן הקרוב".

נמצא כי ההנחיה במכתב ההקפאה לא לוותה בהחלטה מתאימה וייעודית המסדירה את הקפאת התקציבים שמהווה צעד המשך להנחיה בעניין כוונת משרד האוצר להקפיא תקציבים שטרם הוקצו או מומשו ושאינם קשורים לצורכי הלחימה, ולפיכך היא התפרשה במשרדי הממשלה השונים בדרכים שונות, בהתאם להבנתם. יצוין כי בשאלון שנשלח למשרדי ממשלה מטעם משרד מבקר המדינה חלק מהמשרדים ציינו כי מכתב ההקפאה גרם לעצירה בדרגה כזו או אחרת של פעילותם ולקושי בהתנהלותם מול משרד האוצר³⁹.

37 ראו, בין השאר, החלטות ממשלה מס' 982 ו-987 מיום 22.10.23 והחלטת ממשלה מס' 988 מיום 23.10.23.

38 החלטה 511 עניינה "יישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית בשנים 2023 ו-2024".

39 להרחבה בנושא ראו מבקר המדינה, דוח בנושא ביצוע "תקציב המלחמה" בתחילת מלחמת חרבות ברזל.

הקמת צוות המשימה המיוחד

ב-31.10.23 הנחה שר האוצר את הנהלת משרד האוצר להקים צוות משימה מיוחד לניהול תקציב המלחמה בראשות מנכ"ל המשרד ובו שותפים הממונה על התקציבים והחשב הכללי (להלן - צוות המשימה המיוחד), כדי לתת מענה לצרכים האזרחיים הנובעים ממצב המלחמה. לדברי שר האוצר, ההנחיה על הקמת הצוות ניתנה בין היתר בהתבסס על המלצות בכירים לשעבר במשרד האוצר. בהנחיית שר האוצר צוין כי סדרי העבודה הרגילים של המשרד, שיש להם תכליות חשובות בעת שגרה, יותאמו למצב וישקפו מדיניות כלכלית מרחיבה המאפשרת למשרדי הממשלה ולרשויות המקומיות גמישות תפקודית, וזאת כמובן לצד אחריות פיסקלית ושמירת מסגרות המתאימות למצב המלחמה. עוד צוין כי מנכ"ל המשרד יוביל את צוות המשימה המיוחד וישמש גורם מכריע במחלוקות שיתגלעו בו. בנספח שצורף למכתב השר פורטו משימת הצוות ובהן, בין היתר, "בחנית כלל המקורות האפשריים למימון הוצאות המלחמה מתוך תקציב המדינה, לרבות תקציב על"ש [על שינוי] והחלטות ממשלה...; גיבוש הצעה לתקציב מדינה מתוקן לשנת 2024... אשר משמר את הרציפות התפקודית של המשרדים בנושאים שבטיפולם השוטף, לצד שינוי סדרי העדיפויות וגיבוש רפורמות מבניות הנדרשות בעת הזו לייצוב המשק וחזרה למסלול צמיחה".

ב-6.11.23 התייחס היועץ המשפטי של משרד האוצר להנחיית השר וציין כי מדובר בשינוי מבני ומהותי של משרד האוצר, אשר משליך על כלל עבודת הממשלה, והכולל שינוי בתחומי אחריות וסמכויות הנמצאים בליבת העיסוק של שני האגפים המרכזיים במשרד, אגף התקציבים ואגף החשב הכללי, והכפתם למנכ"ל המשרד. היועץ המשפטי ציין כי אם תיושם ההנחיה בדבר צוות משימה מיוחד, משמעותה היא, הלכה למעשה, מרחיקת לכת בהרבה, היינו: הפיכת המשרות של הממונה על התקציבים והחשב הכללי למשרות אמון, עיקרון שחותר תחת כל המבנה הקיים של מינוי נושאי המשרה הבכירים במשרד האוצר לתקופה קצובה ושמירה על עצמאות שיקול דעתם. משום כך ציין היועץ המשפטי כי אי אפשר לבצע שינוי זה מכוח ההנחיה האמורה גם אם הוא זמני ודחוף לצורכי המלחמה, וזאת לנוכח מכלול קשיים משפטיים מהותיים, ולכן לא ניתן לקיים את ההנחיה.

היועץ המשפטי של משרד האוצר הפנה בהתייחסותו לדוח הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר⁴⁰ (להלן - ועדת קוצ'יק), שבו נאמר כי רבים מקשיי ההתנהלות במשרד האוצר, הקשורים בתיאום בין-אגפי ובתהליך קבלת ההחלטות, נובעים באופן מובנה ממבנה המשרד. אף שהמבנה הנוכחי של המשרד אינו המבנה המיטבי סברו חברי הוועדה פה אחד כי "במציאות הנוכחית ולאור הרצון לשמור על עצמאות האגפים ועל בלמים ואיזונים בניהול כלכלת ישראל, יש להשאיר, ככלל, את המבנה הנוכחי על כנו, להשלימו היכן שקיימות לאקונומיה ולחזקו, אך אין לשנותו מיסודו" (ההדגשה במקור). יצוין כי גם אגף התקציבים בתשובתו צידד בעמדה זו כי יש לשמר ואף לחזק את עצמאות האגפים המקצועיים במשרד האוצר. עוד ציין היועץ המשפטי כי אומנם המלצות ועדת קוצ'יק לא אומצו באופן רשמי על ידי שרי האוצר, עם זאת, שרי האוצר גם לא ערכו עד כה שינויים במבנה המשרד בהיבטים האמורים וקיבלו את ההמלצה המרכזית, כך שהמבנה נותר על כנו. לדוח הוועדה צורף נספח של נוהלי עבודה משרדיים להתנהלות בין-אגפית, שהם חלק בלתי נפרד מהמלצות הוועדה, ובפרט נוהל יישוב מחלוקות בין-אגפי.

⁴⁰ ועדה ציבורית לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר שהגישה לשר האוצר בדצמבר 2017 את המלצותיה בעניין מבנה הנהלת משרד האוצר.

מפגישות שקיים צוות הביקורת עם מנכ"ל משרד האוצר עולה כי מטרת הקמת צוות המשימה המיוחדת הייתה לזרז את גיבוש מסגרת התקציב האזרחי למלחמה ולקבל החלטות בצורה מהירה. שר האוצר ומנכ"ל משרד האוצר מסרו בין היתר כי הדבר נעשה בשל חילוקי דעות בין אגף החשב הכללי לאגף התקציבים לגבי נתוני המימוש של התקציבים השונים, ובפרט לגבי סכומי הרזרבות התקציביות הפנויות במערכת (ראו להלן). לאור התייחסותו של היועץ המשפטי של המשרד להנחיית השר, צוות המשימה המיוחדת הוקם בלא מתן סמכות הכרעה במחלוקות למנכ"ל.

בתשובת אגף התקציבים צוין כי "כפי שעולה מפירוט משימות הצוות, מטרתו הייתה לדון בתחומים שהם במסגרת אחריותו של אגף התקציבים ולא במסגרת אחריות משותפת של אגף התקציבים ואגף החשב הכללי. משכך ניתן ללמוד כי הצוות נועד להצר את שיקול דעתו המקצועית של אגף התקציבים על ידי עירוב אגף החשב הכללי והכפפת שניהם להכרעת מנכ"ל. בהצרת שיקול דעתו של גורם מקצועי ביחס לתחום אחריותו סכנות רבות - בפרט בשעת חירום". עוד ציין אגף התקציבים כי "בתאריך 25.10, התקיימה ישיבת הנהלה במשרד האוצר שבה הוחלט לקדם תיקון לתקציב 2023. בעקבות זאת החל האגף בעבודה אינטנסיבית לקידום ההחלטה, עבודה שהתעכבה עקב אי בהירות לגבי הכרעת השר בעניין המקורות לתקציב".

אגף התקציבים הוסיף בתשובתו כי ככלל, המחלוקת בין האגפים נפתרת בשיח מקצועי וכי השיח המקצועי על סוגיית המקורות בא לידי סיום ב-8.11.23. בישיבה שהתקיימה בין אגף החשב הכללי לאגף התקציבים. למרות זאת, גם לאחר מכן היה עיכוב משמעותי בהליך אישור התקציב.

בביקורת נמצא כי הקשיים בפעילותו של משרד האוצר שקיימים בשגרה ולהם לא ניתן מענה לאורך השנים, אשר נוגעים לתיאום בין אגפי, לתהליכי קבלת החלטות ולהכרעה במחלוקות, המשיכו להתקיים גם תוך כדי פתיחת מלחמת חרבות ברזל והובילו לדברי שר האוצר להקמת צוות מיוחד להכרעה בין מחלוקות ולתיאום בין-אגפי. בין היתר, בשל הצורך בפתרון מחלוקות בין אגף החשב הכללי לאגף התקציבים.

עם זאת, לדברי אגף התקציבים והיועץ המשפטי למשרד האוצר, לא היה מקום להקמת צוות המשימה המיוחדת, ובוודאי שלא היה מקום לתת סמכות הכרעה למנכ"ל משרד האוצר במחלוקות שבין האגפים המקצועיים.

כך, לדברי אגף התקציבים, השאלה בדבר קיומה של רזרבה פנויה בתקציב המדינה ערב פרוץ המלחמה היא סוגיית ליבה הנתונה באופן מובהק לסמכותו של אגף התקציבים ואינה בסמכותו של אגף החשב הכללי. לדברי אגף התקציבים העיסוק סביב סוגיית הקמת הצוות עיכב את הכנת התקציב הנוסף לשנת 2023. כאמור, בהתבסס על חוות דעתו האמורה של היועץ המשפטי של משרד האוצר להנחיית השר על הקמת הצוות, הצוות הוקם ללא מתן סמכות הכרעה במחלוקות למנכ"ל משרד האוצר.

בדוח מבקר המדינה בנושא "תהליכי קבלת החלטות במשרד האוצר: העמידה ביעד הגירעון בשנת 2018; תחזית ההכנסות לשנת 2019; תוספת שכר בגין היעדר ביטחון תעסוקתי" משנת 2020⁴¹ צוין כי תהליכים הקשורים להתמודדות עם הגירעון הצפוי הציפו יחסי עבודה שאינם מיטביים בתוך משרד האוצר, לרבות שיתוף פעולה לקוי, ביטול ישיבות הנהלה, חסימת הרשאות מחשוב והדלפות רבות. עוד צוין כי משרד מבקר המדינה הצביע כמה פעמים על חוסר שיתוף הפעולה בין אגפי האוצר ועל הצורך להסדיר נושא זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר על אגפיו, על כך שמזה שנים רבות, ממשיקי הפעילות הבין-אגפיים במשרד האוצר אינם באים על פתרונם. פערים אלו הקיימים בשגרה, צפו ועלו גם בעת פתיחת מלחמת חרבות ברזל ופגמו במתן מענה כלכלי מיידי לציבור, כפי שיפורט להלן.

על שר האוצר לבחון את המלצות ועדת קוצ'יק ולהשלים את הלקונות המצויות במבנה המשרד הקיים, לצד זאת, על משרד האוצר לבחון הוספת נוהלי עבודה לגיבוש התוכנית הכלכלית השנתית⁴² ולתיאום בין-אגפי תוך התאמת סדי הזמנים לעבודה בעת חירום. דבר זה היה עשוי למנוע את המחלוקות בדבר הקמת צוות המשימה המיוחדת וסמכויותיו, והיה תורם למימוש מנגנון עבודה יעיל בחירום הכולל מנגנון להוצאת כספים מהירה כאמור בנוהל חירום תרחיש מלחמה - תוכנית המענה המשרדית⁴³, תוך שילוב הבקורות הנדרשות.

תהליך גיבוש השימושים והמקורות לצרכי המלחמה במשרד האוצר

אגף התקציבים מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2024 כי בימים הראשונים לאחר פרוץ המלחמה, לאחר שביצע מיפוי ראשוני של המקורות שניתן להסיט לשימוש לצרכי המלחמה, נמסר לשר האוצר כי קיימים מקורות בסכום של 500 מיליוני ש"ח שהשר מוסמך להסיט לצורכי המלחמה באופן מיידי (250 מיליוני ש"ח שיועדו לרפורמה בחקלאות אשר לא הבשילה בשנת 2023, 150 מיליוני ש"ח שיועדו לתוכניות שר האוצר מתוך תקציב המשרד, וכ-100 מיליוני ש"ח נוספים מהתאמות תקציביות להתקשרויות חוצות שנות תקציב בתקציב משרד החינוך), זאת עד לביצוע המיפוי המלא שיבוצע בהמשך.

יצוין כי בשבועות הראשונים אחרי פרוץ הלחימה איתר אגף תקציבים מקורות נוספים מתוך החלטות ממשלה 4238 ו-511⁴⁴ כפי שבאו לידי ביטוי בהחלטות ממשלה בעניין תוכניות סיוע אזרחיות. למשל, בהחלטת ממשלה 950 מיום 12.10.23 הוצגו מקורות מימון בסך של כ-136.5 מיליון ש"ח ו-80 מיליון ש"ח,

41 מבקר המדינה, דוח שנתי 70א (2020), "משרד האוצר, תהליכי קבלת החלטות במשרד האוצר: העמידה ביעד הגירעון בשנת 2018; תחזית ההכנסות לשנת 2019; תוספת שכר בגין היעדר ביטחון תעסוקתי" עמ' 635.

42 ועדת קוצ'יק המליצה בין היתר לאמץ נוהל הנוגע לשלושה רבדים בתהליך: תהליך הכנת תחזית הכנסות בבסיס תקציב המדינה - ההוראות בנושא זה יתבססו על נוהל הכנת תחזית לצורך גיבוש תקציב המדינה (נוהל שעודכן בדצמבר 2022); הכנת מצרפי תקציב והתאמות תקציביות (צד ההוצאה בתקציב) והצעות החלטה; וחקיקה של השינויים המבניים בתוכנית הכלכלית השנתית.

43 נוהל מס' 6-004 מיוני 2023. ראו דוח היערכות משרד האוצר לתקצוב ורכש בשעת חירום לפני חרבות ברזל.

44 החלטת ממשלה 238 בדבר "תעדוף הוצאות משרדי הממשלה לקראת דיוני התקציב לשנת 2023 ו-2024" מיום 24.2.23.

45 החלטת ממשלה 511 בדבר "יישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית בשנים 2023 ו-2024" מיום 14.5.23.

בהחלטת ממשלה מיום 18.10.23 הוצגו מקורות מימון בסך של כ-120.4 מיליון ש"ח ו-231 מיליון ש"ח, בהחלטת ממשלה מיום 19.10.23 הוצגו מקורות מימון בסך של כ-160 מיליון ש"ח, בהחלטת ממשלה מיום 23.10.23 הוצגו מקורות בסך של כ-450 מיליון ש"ח, בהחלטת ממשלה מיום 29.10.23 הוצגו מקורות בסך של כ-1.2 מיליארד ש"ח. המקורות שאיתר אגף התקציבים במהלך אוקטובר 2023 הסתכמו בסך של כ-2.4 מיליארד ש"ח, ונועדו לתת מענה לצרכים המיידים לסיוע אזרחי שעלו בשבועות הראשונים של המלחמה עד גיבוש הצרכים המלאים.

ב-2.11.23 קיים שר האוצר דיון תקציב בהשתתפות מנכ"ל המשרד ונציגי האגפים השונים. בדיון ציינו נציגי אגף התקציבים כי בשלב הראשון, כדי להתמודד עם ההשלכות התקציביות של המלחמה, האגף עורך אומדני הוצאה לתקציב 2023 עם משרד הביטחון ועם משרדי הממשלה השונים.

לגבי תוספת התקציב הנדרשת למימון ההוצאות הביטחוניות הציע אגף התקציבים בדיון האמור להגדיל בחקיקה את מסגרת התקציב ולממן את הגידול בהוצאות הביטחון (שהוערך בסך של 17 מיליארד ש"ח) ואת אובדן ההכנסות הצפוי על ידי הרחבה פיסקלית (הגדלת מסגרת התקציב). לגבי ההוצאות האזרחיות, שאותן העריך בכ-11 מיליארד ש"ח, הציע האגף שתי חלופות: הכלה מלאה של הוצאות אלה בתקציב הקיים באמצעות שינוי סדרי עדיפויות (החלופה המומלצת) או הכלה של כמחצית מהן בלבד, והגדלת התקציב במחצית הסכום. עוד ציין כי הוא מיפה מקורות בסך של כ-16 מיליארד ש"ח בתקציב לשנים 2023 - 2024 שמהם ניתן לבחור מקורות למימון ההוצאות האזרחיות.

אגף התקציבים מסר לצוות הביקורת כי ניתן היה לנקוט בפעולות אחרות, דוגמת קיצוץ בשכר עובדי משרדי הממשלה וצעדים אחרים, כפי שנעשה בעבר. יצוין כי בדיון האמור אצל שר האוצר מיום 2.11.23 אגף התקציבים לא הציג אומדן כספי לקיצוץ בשכר העובדים.

אגף התקציבים מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2024 כי בימיה הראשונים של המלחמה עלו מספר כיווני מחשבה לגבי אפשרויות לחיסכון בהוצאות המדינה, ואחד מהם היה קיצוץ בשכר עובדי המדינה. עוד מסר אגף התקציבים כי בניגוד לשנת 2023, בה לא היה ניתן לממש מהלך של הפחתת שכר, בוצעו הפחתות שכר בתקציב לשנת 2024 (קיצוץ יום הבראה) וכפי שעולה בתשובת אגף התקציבים גם בתקציב לשנת 2025.

יצוין כי בדיון אצל שר האוצר מיום 2.11.23 עלתה החשיבות הרבה של איזון הוצאות הלחימה ושל הצורך שהממשלה תפעל בדרך שתמחיש את מחויבותה הפיסקלית לגופים הבין-לאומיים. במצגת שהציג אגף התקציבים בדיון צוין כי יתרונות החלופה המומלצת של הכלה מלאה של ההוצאות האזרחיות בתקציב הקיים באמצעות שינוי סדרי עדיפויות הם, בין היתר, שמירה על אמינות פיסקלית מול השווקים הפיננסיים, ומהירות בביצוע ושליטה על התהליך.

השימושים והמקורות על פי הצעת אגף התקציבים

ב-6.11.23 שלח הממונה על התקציבים לשר האוצר מסמך⁴⁶ ובו עקרונות להתנהלות כלכלית בעת הלחימה (להלן - הצעת אגף התקציבים). במסמך צוין כי עדכון חוק התקציב והגדלת סך ההוצאות לאחר שהתקציב

בהמשך לעקרונות שהציג אגף התקציבים בדיונים עם הנהלת האוצר ב-31.10.23 וב-2.11.23.

השנתי אושר הוא חריג ביותר. עדכון כזה צפוי להיבחן בזהירות רבה על ידי חברות הדירוג ויתר הגופים הבין-לאומיים המבקרים את כלכלת ישראל, ואלה יבחנו אם הממשלה מגדילה את התקציב באופן אחראי, קרי לצורך התמודדות עם השפעות הלחימה בלבד, ותוך שינוי סדרי העדיפויות בתקציב הקיים. עוד צוין כי בשונה מתקופת הקורונה, שבה מרבית ממשלות העולם ביצעו הרחבה פיסקלית באופן שלא שינה משמעותית את יחס הסיכון אליהן, כעת מדובר במשבר ייחודי למדינת ישראל, מצב המגדיל את פרמיית הסיכון של המדינה. לכן חשוב ביותר להמחיש לגורמים הבין-לאומיים ולמוסדות הכלכליים המקומיים שמדינת ישראל מתנהלת באופן אחראי ומתעדפת את הוצאות הממשלה ולא להסתפק באמירה כללית לגבי ניהול אחראי הכולל שינוי של סדרי העדיפות.

אגף התקציבים הציע כי הגדלת מסגרות התקציב תיעשה רק לאחר שהממשלה תמצה באופן מלא את אפשרויותיה בדבר הגדלת גמישותה הפיסקלית מתוך המקורות הקיימים בתקציב המדינה לשנים 2023 ו-2024, ותגדיל את ההוצאה לאחר הליך סדור ובחינת השימושים הנדרשים בעת הזו כדי לקבוע את היקף ההגדלה.

ממפוי שערך אגף התקציבים שבא לידי ביטוי בהצעתו האמורה עולה כי בצד השימושים יידרשו עד תום שנת 2023 כ-17 מיליארד ש"ח לצורכי הצבא (הוצאות ביטחוניות במזומן), כ-15 מיליארד ש"ח עבור פיצויים לנפגעים ולעסקים (הוצאות בפריסת תשלום) וכ-11 מיליארד ש"ח להוצאות אזוריות שונות (הוצאות בפריסת תשלום מסוימת הכוללת גם הוצאות בלתי צפויות מראש). הצעת אגף התקציבים כללה מימון של ההוצאות הביטחוניות באמצעות הגדלת הגירעון ושינוי מגבלת ההוצאה על ידי הגדלת ההוצאה המרבית המותרת בהתאם; מימון הוצאות הפיצויים לנפגעים ולעסקים באמצעות קרן מס רכוש⁴⁷; ומימון ההוצאות האזוריות באמצעות שינוי בסדר העדיפויות הממשלתי.

בלוח שלהלן מוצג פירוט של ההוצאות האזוריות הצפויות בגין המלחמה עד סוף שנת 2023, בהתאם למיפוי של אגף התקציבים.

על פי הדוחות הכספיים של הממשלה, בסופי השנים 2023 ו-2022 יתרת קרן פיצויים (מס רכוש) הייתה כ-12.9 וכ-17.7 מיליארד ש"ח בהתאמה. קרן הפיצויים מנוהלת כקרן חוץ תקציבית, ולכן ההוצאות לתשלום פיצויים בגין נזקים ישירים ועקיפים המשולמות מכוח חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, אינן נחשבות להוצאות בתקציב המדינה. לפיכך, הוצאות הקרן אינן מגדילות את הגירעון התקציבי במועד הוצאתן, אולם מאחר שהקרן היא קרן רישומית הממשלה נדרשת לממן אותן באמצעות גיוס חוב או הפחתת יתרות המזומנים של הממשלה בבנקים.

לוח 2 : השימושים האזרחיים שנדרשו בגין הלחימה עד סוף שנת 2023 על פי הצעת אגף התקציבים
התחום **הסכום במיליארדי ש"ח**

פינוי אוכלוסייה	3.6
ביטחון לאומי וגופים נוספים	1.7
ביטוח לאומי, תעסוקה, רווחה וקליטה	1.1
בריאות	1.0
אוצר וחדשנות	0.6
חינוך	0.6
מינהלת תקומה	0.5
פנים ושיכון	0.3
אחר	0.5
בלתי צפוי מראש (רזרבה)	1
סך הכול	10.9

על פי מכתב הממונה על התקציבים לשר האוצר מ-6.11.23, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח לעיל עולה כי עיקר השימושים האזרחיים שנדרשו הם בגין פינוי אוכלוסייה ; ביטחון לאומי וגופים נוספים ; ביטוח לאומי, תעסוקה, רווחה וקליטה ; ובריאות. השימושים הסתכמו בכ-10.9 מיליארד ש"ח.

בצד המקורות ערך אגף התקציבים מיפוי של כלל ההוצאות הצפויות לשנים 2023 ו-2024 הידועות לו באותו המועד ומצא כי ניתן היה להסיט מקורות באופן מיידי מתוך תקציב המדינה לשנים 2023 - 2024 בהיקף של כ-16 מיליארד ש"ח עבור השימושים לעיל.

בלוח שלהלן מוצג פירוט של המקורות שניתן היה להסיט למימון צורכי הלחימה, בחלוקה לקטגוריות, לפי הצעת אגף התקציבים.

לוח 3 : המקורות שניתן היה להסיט למימון צורכי הלחימה לפי הצעת אגף התקציבים
התחום **הסכום במיליארדי ש"ח**

הקטנת תקציבי משרדי הממשלה ל-2023	2.6
הקטנת תקציבי משרדי הממשלה ל-2024	2
דחיית הוצאות של 2023	0.7
הכספים הקואליציוניים לשנת 2023	2.5
הכספים הקואליציוניים לשנת 2024	5.4
קרן הניקיון	0.8
הפחתה רוחבית בתקציבי משרדי הממשלה בשנת 2024	1.5
הפחתת שכר בכירים ונבחרים וסגירת משרדים ב-2024	0.5
סך הכול	16

על פי מכתב הממונה על התקציבים לשר האוצר מ-6.11.23, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי אגף התקציבים איתר מקורות מתקציב המדינה לשנת 2023 שטרם הוקצו או חויבו בסכום של כ-6.6 מיליארד ש"ח (מהם כ-2.5 מיליארד ש"ח - כ-38% - כספים קואליציוניים שטרם הוקצו) אשר היוו בסופו של דבר כ-41% בלבד מתוך מקורות התקציב בהצעתו. ואילו יתרת הסכומים שהוצגו כמקורות, בסך של כ-9.4 מיליארד ש"ח, מקורם בתקציב המדינה לשנת 2024 (מהם כספים קואליציוניים בשיעור

של כ-5.4 מיליארד ש"ח - כ-57% - שטרם הוקצו), ואינם מהווים מקור תקציבי מתוך תקציב 2023 אלא רק הסטת תקציבים משנת 2024 או אליה וזאת מבלי לבחון את ההשלכה של הסטות אלו על תקציב 2024 בתרחיש של התמשכות המלחמה אל תוך שנת 2024 כפי שאכן התממש בפועל.

משיחות של צוות הביקורת עם אגף התקציבים עולה כי הפרקטיקה של הסטת תקציבים משנה לשנה, כמו הסטת התקציבים משנת 2024 לשנת 2023 שהציע האגף, יושמה גם בשנים קודמות.

בתשובת אגף התקציבים צוין כי "מכיוון שחלק ניכר מההוצאה היה צפוי להתממש בשנת 2024 אין כל פסול בהצעת צעדי התאמה משנה זו לכיסוי ההוצאות שיבוצעו בפועל בשנה זו" וכי "כלל המקורות שהוצגו נבחנו בצורה מקצועית וניתן היה להשתמש בהם בהתאם לתנאים שהוצגו". עוד צוין כי "ההמלצה התבצעה לאחר גיבוש עמדה מקצועית על בסיס נתונים והתייעצות והוצגה להנהלת האוצר לצורך קבלת הערות והחלטת השר". לגבי השימוש בכספי קרן הניקיון הדבר "נעשה על פי הוראות החוק ובהתאם להחלטות ממשלה והחלטות הנהלת הקרן".

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף תקציבים והנהלת משרד האוצר כי כבר בדוח מבקר המדינה בנושא תהליכי קבלת החלטות במשרד האוצר משנת 2020 המליץ משרד מבקר המדינה כי החלטה בדבר העדפת שנת תקציב על פני רעותה וזקיפת הוצאות לשנת תקציב מסוימת, בייחוד בהיקפים משמעותיים, תתקבל לאחר בניית תמונת המצב הכלכלי, וקבלת עמדת כל הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר, בראייה מתכללת. כמו כן, לעניין הצעת אגף התקציבים לעשות שימוש בקרן הניקיון כמקור תקציבי נוסף למימון הוצאות המלחמה, יצוין כי כבר בשנת 2022 העיר מבקר המדינה על כך שנעשה שימוש בקרן הניקיון כמקור תקציבי למימון פעולות הממשלה וזאת שלא בהתאם לחוק שמירת הניקיון, אשר קבע את העקרונות ולפיהם כספי הקרן ייועדו למטרותיה בלבד⁴⁸.

סכומי הרזרבות המתוקצבים בתקציב המדינה הם חלק מהכלים שניתנו בידי שר האוצר מכוח חוק יסודות התקציב, כדי לאפשר לו לנהל את התקציב על סיכוניו במשך השנה ולבצע בו שינויים לפי הצורך, לרבות התאמת התקציב לקצב הביצוע ומימון אירועים לא צפויים במהלך השנה⁴⁹. בשיחה שקיים צוות הביקורת במשרד מבקר המדינה עם נציגי אגף תקציבים, ציינו אלו כי נעשה שימוש במונח "רזרבה" בשם התקנה, בהתאם להוראות החוק, ותקציבים אלו מיועדים בעיקר לניהול סיכונים של התממשות צרכים תקציביים שונים כמו התייקרויות שונות, נזקי טבע, עמידה ביעדים פסקליים ועוד.

יצוין כי כבר בדוח קודם של מבקר המדינה בנושא "רזרבות והוצאות שונות בתקציב המדינה - תקצוב, ניצול ושקיפות"⁵⁰ הצביע המבקר על ליקויים וכשלים בדרך שבה אגף תקציבים מתקצב, מנצל ומשקף את הרזרבות בתקציב ובכלל זה בעיות ברמת השקיפות בתקציבי הרזרבות, הפוגעים ביכולתם של מקבלי

48 ראו מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מרץ 2022, "המשרד להגנת הסביבה, הקרן לשמירת הניקיון - היבטים כספיים".

49 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2018, "רזרבות והוצאות שונות בתקציב המדינה - תקצוב, ניצול ושקיפות", עמ' 249.

50 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2018, "רזרבות והוצאות שונות בתקציב המדינה - תקצוב, ניצול ושקיפות", עמ' 334.

ההחלטות ללמוד על השימושים והמטרות שלשמם הוקצו סכומי הרזרבה וסעיפי התקציב שבניהולו של אגף התקציבים, ועל יכולתם של מקבלי ההחלטות לבקר את התקצוב וביצועו.

אגף התקציבים טען בתשובתו כי "הליקויים שעליהם הצביע הדוח (משנת 2018), אשר דן בשנות כספים מוקדמות אף יותר) באו על תיקונם זה מכבר".

לבקשת שר האוצר ערך אגף החשב הכללי בנובמבר 2023 מיפוי של כלל תקנות הרזרבה בתקציב 2023. המיפוי של אגף החשב הכללי לשר האוצר העלה כי בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2023 היו כ-30 מיליארד ש"ח תקציבי רזרבה בתקנות, וכי במהלך חודש נובמבר 2023, לאחר אישור הפניות התקציביות שבדרך, תקציבי הרזרבה היו צפויים להצטמצם לכ-22 מיליארד ש"ח⁵¹. בפגישות שקיים צוות הביקורת עם נציגי אגף החשב הכללי, ציינו אלו כי אין להם אפשרות לזהות במערכת המרכז"ה את התקציבים שנמצאים בתקנות הרזרבה אשר צפויים במהלך השנה לעבור לתקנות השוטפות של כל אחד מהמשרדים, וכי העברתם, שנעשית בדרך כלל לקראת סוף שנת הכספים, מקשה על התנהלות המשרדים בשל אי הוודאות השוררת בנוגע למועדי העברתם לשימוש.

אגף תקציבים מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2024 כי בהתאם להחלטת הממשלה מפברואר 2023⁵² הופרשו מכל סעיף תקציבי 4% לטובת רזרבה להתייקרויות (רזרבות אלו נגזרות מתוך כלל התקציב ולא בנוסף אליו). מטרת רזרבות אלו היא למזער את הסיכון של חריגה ממסגרת התקציב⁵³. בפגישה עם צוות הביקורת ציין אגף תקציבים בהתייחס לסוגיית עיתוי העברת תקציבי הרזרבה לשימוש המשרדים, כי מטבע הדברים רק לקראת סוף שנת הכספים גדלה הוודאות התקציבית וניתן לדעת כמה מתוך הרזרבות ניתן להפשיר לתקנות השונות.

עוד ציין אגף תקציבים כי אף שבתקנות הרזרבה היו יתרות כספיות ערב המלחמה, יתרות אלה היו מיועדות למטרות שונות שהיקפן הסופי היה אמור להתברר רק בשלהי שנת הכספים. האגף הוסיף כי מאחר שערב המלחמה תחזית האגף בעניין ביצוע הוצאות הממשלה בשנת 2023 הייתה יותר מ-100% (101% - 102.2%, תלוי במודל שנבחר), אף שהיה כסף בתקנות הרזרבה הוא לא היה פנוי, ולכן נדרש היה להסיט תקציב למטרה חדשה או לצורך שגדל רק באמצעות תעדוף הוצאות וקבלת החלטה פוזיטיבית להפחית סכום מתקציב של פעילות אחרת. האגף ציין כי בפועל, בסופו של דבר, שיעור הביצוע של תקציב המדינה לשנת 2023 בתקנות שאינן תקנות מלחמה היה גבוה מ-100%. מאחר שהרזרבה האפקטיבית בתקציב המדינה הייתה אפס, היה צורך בהחלטות אופרטיביות לפינוי מקורות מהתקציב, ולא ניתן היה לעשות שימוש בתקציבי רזרבה, שמיועדים למימון הוצאות ייעודיות בתקציב המדינה, על מנת לממן את הוצאות המלחמה.

51 מצגת של אגף החשב הכללי שהועברה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024.

52 בהחלטת ממשלה 237 מ-24.2.23 נקבע כי שיעור הרזרבה להתייקרויות בתקציב המדינה לשנים 2023-2024 יעמוד על 4%.

53 אגף תקציבים הסביר כי כיוון שלא ניתן לדעת בוודאות מה יהיה הביצוע בפועל בכל סעיף וסעיף, כלומר באילו סעיפים תיווצר חריגה ממסגרת התקציב ובאלו תקציבים ייווצר עודף, יש צורך בהפרשה של רזרבה לצורך נידוד תקציבים בין הסעיפים בהתאם לצורך.

בתשובת אגף התקציבים צוין כי "בקשת שר האוצר מהחשב הכללי לבצע משימה אשר אין לו יכולת לבצע... ואינה בתחום אחריותו כלל. בקשת השר הובילה לדיס-אינפורמציה לגבי היקף הרזרבות והרלוונטיות שלהן, לאובדן זמן בתהליך גיבוש התקציב הנוסף ולהגברת המתחים בתוך משרד האוצר. החשב הכללי העביר נתונים שלא בסמכותו לשר ללא ידיעת אג"ת וללא התייעצות איתו".

אגף החשב הכללי מסר בספטמבר 2025 כי "אין בסיס לטענה כי אגף החשב הכללי פעל ללא סמכות או יצר 'דיס-אינפורמציה'. להיפך, המידע שהוצג נשען על נתוני ביצוע אמיתיים ממערכות המידע של המדינה ועל הבנה מעמיקה של הצרכים בשטח. הדיס-אינפורמציה נובעת דווקא מהתנהלות אגף התקציבים".

בתשובת שר האוצר צוין כי "בבסיס אחריותו של אגף החשב הכללי מעקב ובקרה על ביצוע התקציב על ידי משרדי הממשלה. אך טבעי הוא שבמסגרת דיונים תקציביים שבהם מחפשים יתרות תקציב לא מנוצל שניתן להסיט לשימושי המלחמה יוצג בפני שר האוצר על ידי החשב הכללי ניצול תקציב המדינה." השר הוסיף כי "מבחינה עובדתית, במסגרת הדיונים טענת אג"ת בדבר הצורך בניצול הרזרבה נדונה, הנושא ירד לאלתר מסדר היום, כך שהדבר כלל לא גרם לעיכוב. וכפי שניתן לראות, לא הוקצו כל תקציבים מתקנות הרזרבה".

שר האוצר מסר עוד לצוות הביקורת באפריל וביוני 2024 כי מעבר לתקציבי הרזרבה, גם הסיכומים התקציביים של אגף התקציבים מול משרדי הממשלה אינם שקופים להנהלת משרד האוצר ואינם מקבלים ביטוי בסעיפי התקציב, אלא בהעברות בין סעיפים בתקציב הנעשות במהלך השנה.

בתשובת אגף התקציבים צוין כי "ראשית, לא היה קושי באיתור מקורות תקציביים על ידי אגף התקציבים שהוא הגורם המקצועי המופקד על כך. ככל שגורמים אחרים התבקשו לאתר מקורות תקציביים והתקשו בכך, יש בכך כדי להעיד על כך שהבקשה מהם לבצע משימה שאינה בגדר תפקידם ואינה תואמת את הידע המקצועי שלהם היא בקשה שגויה... שנית, הרזרבה לא נועדה להיות אפקטיבית עבור הוצאות תוספתיות בהיקף הנדרש למימון הוצאות המלחמה, שכן הן הפרשה מתוך הוצאה חזויה שמטרתה הוא אפשרור הסטות תקציב בעת סטיות מהתחזית, אשר בתוחלת עומדות על אפס, לכן לא זו בלבד שאין קשר בין העדר רזרבה אפקטיבית לבין הצורך לאתר מקורות תקציביים, אלא שהעדר הרזרבה האפקטיבית מצביעה על מדיניות רזרבות תקינה ואחראית. שלישית, הטענות בדבר העדר שקיפות אינן רלוונטיות לסוגיה ואינן נכונות. ודאי שהמרכב"ה אינה משקפת העברות עתידיות, מכיוון שזו לא מטרת המערכת, אך הקצאת הרזרבה משקפת את השימוש המיועד לה בעת גיבוש התקציב". עוד ציין אגף התקציבים כי הסיכומים התקציביים משוקפים במסמכי התקציב בהתאם להחלטת בג"ץ.

משרד מבקר המדינה מעיר כי חוסר השקיפות בדרך הניצול והייעוד של תקנות הרזרבה בתקציב המדינה, כמו גם הסיכומים התקציביים שממומשים בהעברות תוך כדי השנה השוטפת, מקשה לעקוב אחר ניצולן וייעודן ולבחון אם יש רזרבות פנויות שניתן להשתמש בהן לצרכים בלתי צפויים. קושי זה עלה ביתר שאת במהלך איתור המקורות הפנויים לצורכי המלחמה בשנת 2023. בפועל, התקציבים בתקנות הרזרבה יועדו לצרכים שונים כך שעם פרוץ המלחמה, הרזרבה האפקטיבית בתקציב המדינה כלל לא הייתה קיימת, דבר שהצריך איתור מקורות תקציביים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לאגף התקציבים לבחון כיצד ניתן לשקף להנהלת המשרד את הסיכומים התקציביים ואת הייעוד הצפוי של תקנות הרזרבה במערכת מרכז"ה במהלך שנת התקציב, תוך התייחסות להסתברות מימוש התקציב בפועל. הדבר יתרום לשיפור השקיפות כלפי כלל הגורמים במשרד האוצר, וליכולתם של מקבלי ההחלטות לבקר את התקצוב וביצועו, ויש לו משנה חשיבות בעת חירום.

הרזרבות בתקציב המדינה מאפשרות ניהול גמיש יותר של התקציב תוך התמודדות עם אירועים בלתי צפויים. סכומי הרזרבה נקבעים במהלך הכנת התקציב ומביאים בחשבון את הצרכים התקציביים השונים והסיכויים להתממשותם במהלך השנה⁵⁴. כן, יצוין כי בדוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ממאי 2007 (להלן - דוח ועדת ברודט), המליצה הוועדה לבחון שריון של רזרבה תקציבית שנתית לתקציב הביטחון, אשר תיתן מענה לאירועים בלתי מתוכננים ובלתי צפויים, וניתן יהיה להפשירה רק באישור ראש הממשלה או ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני)⁵⁵.

בתשובת אגף התקציבים צוין כי חלופת הגדלת הסכומים בתקציב שלא יועד לשימוש אחר הינה:

1. חלופה בעייתית למימוש "מכיוון שאין אפשרות להעריך את היקף התקציב הדרוש על מנת להוות סכום רלוונטי להתמודדות עם אירוע חירום שאינו ידוע. כך, ההצעה היא להקצות סכום שרירותי לחלוטין, ללא קנה מידה רלוונטי, במסגרת תקציב המדינה, ואף הוא עלול להתברר כמועט ביחס לצרכים. לחלופין ניתן להקצות סכום בסדר גודל של עשרות אחוזים מתקציב המדינה בלי שהוא מיועד להיות חלק מתקציב המדינה, באופן שמעוות את כל משמעותו של תקציב מדינה ולמעשה מעקר ממנו חלק נכבד ממטרותיו".

2. מסוכנת פיסקלית - "הסכום שמתקצב בחוק התקציב השנתי, אף אם מוגדר כעתודה לאירועי חירום (כלליים או ספציפיים), יהיה בגדר 'כסף על השולחן' כל אימת שיוצפו צרכים תקציביים שאינם באים על סיפוקם. מכיוון שטבעו של תקציב הוא שאינו עונה על כלל הצרכים, הרי שזמינותה של עתודה כלשהי בתקציב שאין בצידה שימושים ממשיים מביאה לכך שהעתודה תוסט עבור צרכים אחרים, אולי חשובים פחות אך מידיים יותר. יוצא, שהתקציב השנתי יגדל מדי שנה בסכום אשר יועד להתמודדות עם אירועי חירום. נציין כי הגדלת התקציב באופן זה כשלעצמה מהווה גורם מחמיר סיכון בעת שמתרחש אירוע חירום בשל ההשפעה המצטברת על הגרעון, תשלומי הריבית והחוב הממשלתי".

3. נטולת הצלחה בניסיון התקציבי הישראלי - "בתקציב 2022 הוחלט להקצות 10 מיליארד ש"ח להתמודדות עם גלי תחלואה נוספים של תחלואת הקורונה על בסיס הערכת עלות של גל אחד ב-5 מיליארד ש"ח, וזאת בהתקיים נסיבות שהוגדרו בחוק. בפועל תוך פחות משבועיים מתחילת השנה, בעת גל האומיקרון של תחלואת הקורונה הוחלט להתיר את השימוש במלוא הסכום השנתי".

ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **הרזרבות בתקציב השנים 2016 - 2024**, ספטמבר 2024, עמ' 1.

54

כן המליצה הוועדה כי הרזרבה הבלתי מנוצלת במהלך השנה תצא רק לצורך שיקום משקים עיקריים שהצבא חסר בהם.

55

אגף התקציבים הוסיף בתשובתו כי גם בתקציב 2025 הוצע "לבצע ניסיון נוסף על אותם קווים כללים (ובאותו סכום) הפעם כנגד מחזור אסקלציה בלחימה והרחבת מתווה הפינויים". וכי בשני המקרים הללו מדובר בתקצוב כנגד אירוע ספציפי ומגודר שיכולת התמחור של ההוצאות הנדרשות להתמודדות עמו הייתה סבירה ביחס לאירועי חירום ככלל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי עם פרוץ המלחמה לא היה קיים מנגנון תקציבי ייעודי לצורך מתן מענה מהיר לצרכים תקציביים בלתי צפויים ולא מתוכננים העולים מן השטח בעת התרחשות אירוע חירום בהיקפים משמעותיים ומשרד האוצר לא תקצב בתקציב המדינה סעיף רזרבה ייעודי לחירום אותו ניתן לממש באופן מיידי בקרות אירוע חירום ללא צורך בעדכון התקציב. תשובת אגף התקציבים בהתייחס למנגנון התקצוב בתקציב 2025 מחדדת את הצורך לקיים תהליך הפקת לקחים ממימושו של מנגנון זה וגביוש מדיניות מתאימה.

מאחר ובשנים האחרונות אירעו מספר אירועי חירום שהצריכו הגדלה משמעותית של תקציב המדינה במהלך שנת התקציב, מומלץ כי משרד האוצר יבחן את האפשרות לגיבוש מנגנון חוקי שיאפשר הקצאה מהירה של תקציבים בעת חירום למטרות ייעודיות ובלתי צפויות, שלא ניתן לתת להם מענה במסגרת התקציב הקיים, ואשר יכלול תבחינים ברורים, סמכויות החלטה למימושו ומנגנוני בקרה מובנים.

הממשק של אגף התקציבים עם משרדי הממשלה בגיבוש תקציב המלחמה

כאמור אגף התקציבים מיפה את הצרכים והשימושים האזרחיים הנדרשים בגין הלחימה עד סוף שנת 2023 ואת השינויים הנדרשים בתקציבי המשרדים השונים לצורך כך. צוות הביקורת במשרד מבקר המדינה שלח שאלון לכמה משרדי ממשלה ויחידות סמך בנוגע לממשק עם משרד האוצר בגיבוש תקציב המלחמה לשנת 2023.

בלוח שלהלן יוצגו תשובותיהם של משרדי ממשלה ויחידות סמך נבחרים בנוגע לממשק עם אגף התקציבים בגיבוש תקציב המלחמה לשנת 2023. על פי התשובות לשאלון, 17 מתוך 19 (כ-89%) משרדי הממשלה ויחידות הסמך שהשיבו לסוגיה זו ציינו שהיו שותפים בתהליך בחינת התקציב על ידי משרד האוצר לקראת הגשתו לוועדת הכספים.

לוח 4: התשובות של משרדי ממשלה ויחידות סמך נבחרים בנוגע לממשק עם אגף התקציבים בגיבוש תקציב המלחמה לשנת 2023

המשרד	האם המשרד היה שותף בתהליך בחינת התקציב על ידי משרד האוצר
משרד העבודה	כן.
משרד הבינוי והשיכון	המשרד היה בקשר עם אגף התקציבים לבחינת הצרכים. תקציב 2023 המעודכן כלל את רוב השינויים שביקש המשרד שצוינו בבקשות המשרד מאגף התקציבים.
משרד הכלכלה והתעשייה	לא הייתה מעורבות של המשרד בקביעת התקציב הנדרש. המשרד לא נשאל לגבי צרכיו. התקיים דיון אחד אצל מנכ"ל משרד האוצר ובו השתתף נציג אגף התקציבים והוצגו צורכי המשרד לשעת חירום, אך דיון זה לא הוליד דבר.
משרד התיירות	ככלל, ההתנהלות של אגף התקציבים מול המשרד במסגרת ניהול מערך קליטת המפונים במתקני האכסון התיירותיים כתוצאה מהמלחמה הייתה שוטפת ותקינה.

האם המשרד היה שותף בתהליך בחינת התקציב על ידי משרד האוצר	המשרד
נציג אגף התקציבים פנה לברר מה צפי העלות לפי כמות המפונים. נעשה אומדן, הוא הועבר לאגף התקציבים, והתקציב התקבל לפיו. עם זאת, עם תחילת המלחמה החליט אגף התקציבים לקצץ בצעד חד-צדדי כ-55 מיליון ש"ח בהוצאות השיווק של משרד התיירות. לאחר משא ומתן בין המשרד בהובלת השר ובין אגף התקציבים הופחת סכום הקיצוץ ל-38 מיליון ש"ח.	משרד הרווחה והביטחון החברתי משרד החינוך
לדברי משרד החינוך, משרד האוצר אישר רק חלק מבקשות המשרד הנוגעות למלחמה ונדרש זמן עד שמשרד האוצר אישר את מסגרת התקציב המעודכנת, ועד אז היה משרד החינוך יכול לתת רק מענים דחופים ולא רחבים.	משרד הביטחון
משרד הביטחון היה שותף פעיל בתהליך בחינת התקציב לצורכי המלחמה על ידי משרד האוצר לקראת הגשת הצעת התקציב לוועדת הכספים של הכנסת.	משרד התרבות והספורט המשרד
האגפים המקצועיים במשרד עם השר והמנכ"ל עבדו בשיתוף פעולה עם משרד האוצר כדי לגבש מתווה מיטבי, וכן לאמוד את הצרכים של גופי התרבות והספורט. נציגי המשרד היו שותפים החל מפרוץ המלחמה בדיונים עם נציגי משרד האוצר בנוגע לתוספות תקציב הנדרשות בשל המלחמה.	לביטחון לאומי רשות המיסים בישראל
לרשות אין טענות בדבר אי שיתופה בתהליך בחינת התקציב על ידי משרד האוצר.	
על פי שאלון שנשלח למשרדי הממשלה ויחידות הסמך האמורים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.	

מהלוח לעיל עולה כי מרבית הגופים שצינו בו - משרד העבודה, משרד הבינוי והשיכון, משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד הביטחון, משרד התרבות והספורט והמשרד לביטחון לאומי - ציינו לחיוב את הממשק עם אגף התקציבים בגיבוש תקציב המלחמה לשנת 2023 בכך שהיו שותפים לתהליך בניית התקציב. כך לדוג' משרד הביטחון ציין כי הוא היה שותף פעיל בתהליך בחינת התקציב לצורכי המלחמה על ידי משרד האוצר, המשרד לביטחון לאומי ציין כי נציגי המשרד היו שותפים מפרוץ המלחמה בדיונים עם נציגי משרד האוצר בנוגע לתוספות תקציב הנדרשות בשל המלחמה.

לצד זה, עולה מהלוח לעיל כי משרד הכלכלה והתעשייה העלה טענות בדבר אי-שיתופו בתהליך וטען כי לא הייתה מעורבות של המשרד בקביעת התקציב הנדרש וכי המשרד לא נשאל לצרכיו פרט לדיון אחד אצל מנכ"ל משרד האוצר בו הוצגו צרכי המשרד לשעת חירום, דיון שלא הוליד דבר, ומשרד התיירות ומשרד החינוך העלו חסמים בממשק של אגף התקציבים עימם שקיבלו ביטוי בקיצוץ בתקציב המשרד בצעד חד-צדדי שהופחת רק לאחר משא ומתן עם אגף התקציבים במקרה של משרד התיירות או במשך הזמן שנדרש לאישור מסגרת התקציב במקרה של משרד החינוך מה שמנע מהמשרד לתת מענה רחב.

בתשובת המשרד לביטחון לאומי מפברואר 2025 צוין כי נציגי המשרד היו שותפים לדיונים עם נציגי משרד האוצר בנוגע לתוספות תקציב נדרשות החל מתחילת המלחמה ומתקיים שיתוף פעולה מקצועי וענייני מול אגף התקציבים ומשרד האוצר.

בתשובת משרד החינוך מפברואר 2025 צוין כי אכן, בשל חילוקי דעות עם משרד האוצר, חלו עיכובים מסוימים בקבלת התקציב בתחילת המלחמה, אך אלה נפתרו במהרה, ולאחריהם לא נרשמו עיכובים נוספים וכי העיכובים נגעו בעיקר לרכישת מחשבים ופעילויות משלימות לנוער בסיכון.

מומלץ לאגף התקציבים לקיים הפקת לקחים מהליך זה מול המשרדים הנוגעים בדבר ולהגביר את שיתוף הפעולה השוטף עם משרדי הממשלה תוך יצירת מנגנוני עבודה מתאימים שיטיבו את ממשקי העבודה לצורך גיבושו ועדכונו של התקציב.

החלטת שר האוצר

במכתבו של שר האוצר להנהלת משרד האוצר מ-9.11.23 (להלן - החלטת שר האוצר), בנושא "תכנית כלכלית לשנים 2023 - 2024 להתמודדות עם צרכי מלחמת 'חרבות ברזל'", עולה כי החלטת שר האוצר נשענה על הצעה חלופית להצעת אגף התקציבים אשר כללה מקורות תקציביים שונים הנמוכים מהמקורות שהציע אגף תקציבים למימון הוצאות המלחמה. במכתב צוין כי את התוכנית גיבש הצוות המקצועי בראשות מנכ"ל המשרד ("צוות המשימה המיוחד") ובהשתתפות הממונה על התקציבים והחשב הכללי, וכי הצוות פעל לאיתור המקורות האפשריים והשימושים הנדרשים תוך קיום שיח עם משרדי הממשלה השונים.

בתשובת אגף התקציבים צוין כי "לידוע לנו, התכנית גובשה על ידי המשנה למנכ"ל המשרד". בלוח שלהלן מוצג פירוט של סכומי השימושים האזרחיים הנדרשים בגין הלחימה עד סוף שנת 2023 על פי התוכנית של שר האוצר.

לוח 5 : השימושים האזרחיים הנדרשים בגין הלחימה עד סוף שנת 2023 על פי החלטת שר האוצר שהתבססה על תוכנית המשנה למנכ"ל

הסכום במיליארדי ש"ח	התחום
3.5	פינוי אוכלוסייה
1.7	ביטחון לאומי וגופים נוספים
1.2	ביטוח לאומי, תעסוקה, רווחה וקליטה
1.0	בריאות
0.7	אוצר וחדשנות
0.7	חינוך
0.6	מינהלת תקומה
0.6	פנים ושיכון
1.8	אחר
1.5	בלתי צפוי מראש (רזרבה)
13.3	סך הכול

על פי מכתב שר האוצר מ-9.11.23, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח לעיל עולה כי עיקר השימושים האזרחיים השונים הנדרשים בגין הלחימה עד סוף שנת 2023 על פי החלטת שר האוצר מסתכם בכ-13.3 מיליארד ש"ח והם כוללים פינוי אוכלוסייה; ביטחון לאומי; ביטוח לאומי, תעסוקה, רווחה וקליטה; ובריאות.

השוואה של החלטת שר האוצר להצעת אגף התקציבים מעלה כי הפער בין החלטת שר האוצר להצעת אגף התקציבים מבחינת היקף ההוצאות הנדרשות למימון הצרכים האזרחיים של המלחמה בתקציב 2023 הוא כ-2.4 מיליארד ש"ח (13.3 מיליארד ש"ח בתוכנית של שר האוצר לעומת 10.9 מיליארד ש"ח בהצעת אגף התקציבים). בחלק מהשימושים האזרחיים תוקצב סכום שונה, וכן נוספו שימושים שלא היו בהצעת אגף התקציבים, בהיקף של כ-1.2 מיליארד ש"ח. שימושים אלו מופיעים תחת התחום "אחר" וכוללים, בין היתר, את אלה: יהודה ושומרון התעצמות וכוננות - 200 מיליוני ש"ח; רשות החירום הלאומית (רח"ל) - 160 מיליוני ש"ח; מרכיבי ביטחון במרחב הכפרי נגב, גליל ועוד - 140 מיליוני ש"ח; תחבורה - 108.3 מיליוני ש"ח; עידוד החברה האזרחית לסיוע - 100 מיליוני ש"ח; פרויקט גבול הצפון - תשתיות, חוסן ופיתוח כלכלי - 100 מיליוני ש"ח; אנרגיה - 56 מיליוני ש"ח, וחקלאות - 50 מיליוני ש"ח.

בתשובת אגף התקציבים צוין כי "התכנית של השר למעשה לקחה את תכנית אגף התקציבים והלבישה עליה שימושים נוספים חיצוניים על ידי המשנה למנכ"ל. חלק מהשימושים הללו היו בכפילות למה שהיה בתכנית האגף, וחלק מהשימושים כבר הוקצו למשרדים ולא היה צורך בהקצאתם שוב". כמו כן, בהחלטת שר האוצר "הוספו שימושים שאינם רלוונטיים למלחמה במסווה של תקציב מלחמה בסך של 1.2 מיליארד ש"ח". עוד צוין כי להבדיל מהחלטת שר האוצר ש"כללה הוצאות לא חיוניות והוצאות שלא נבחנו מקצועית", הצעת אגף התקציבים כללה לדבריו את ההוצאות הקריטיות עבור התנהלות הממשלה ומתן מענה בשעת חירום.

המשנה למנכ"ל משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי סכום של כ-670 מיליוני ש"ח מהשימושים האזרחיים (הכוללים, בין היתר, את אלה: יהודה ושומרון התעצמות וכוננות - 200 מיליוני ש"ח; מרכיבי ביטחון במרחב הכפרי נגב, גליל ועוד - 140 מיליוני ש"ח; עידוד החברה האזרחית לסיוע - 100 מיליוני ש"ח ופרויקט גבול הצפון - תשתיות, חוסן ופיתוח כלכלי - 100 מיליוני ש"ח) שלא הופיעו בהצעת אגף תקציבים מתבססים על דרישות שר האוצר, ועדת הכספים של הכנסת, ושרת ההתיישבות, וכי "הנוהג שבעולם הוא ששרים מציינים דרישות והדרג המקצועי בוחן אותם ומדייקם".

בתשובת המשנה למנכ"ל משרד האוצר מפברואר 2025 (להלן - תשובת המשנה למנכ"ל) צוין כי במסגרת השיח שנערך עם משרדי הממשלה השונים וכן עם גופים אחרים, עלו צרכים שונים, בין היתר בתחומים הנוגעים להתעצמות ורכש לצורך תגבור הביטחון ביהודה ושומרון, מילוי מלאי של רח"ל ועוד, וכי לדבריו אגף התקציבים סרב להכליל אותם במסגרת ההוצאות הנדרשות לצרכי הממשלה וזאת הסיבה שהם סווגו ככספים קואליציוניים.

בתשובת שר האוצר ציין השר כי "ביחס להחלטות נוספות כגון תקציבי התעצמות וכוננות ביו"ש על רקע תרחיש ייחוס חדש של פשיטות על יישובים, צוותי חירום ביישובים, מרכיבי ביטחון ועוד. תקציבים אלו נוגעים במישרין לצרכי המלחמה". השר הוסיף כי הטענה של אג"ת כי הוצאות אלו אינן חיוניות איננה נכונה.

בצד המקורות, על פי החלטת שר האוצר אותרו מקורות בסכום כולל של כ-4.5 מיליארד ש"ח שניתן להסיט לצורכי המלחמה בשנת 2023 כדלהלן:

לוח 6: המקורות למימון ההוצאות האזרחיות בשנת 2023 על פי החלטת שר האוצר

התחום	סכום במיליארדי ש"ח
מקורות ממשרדי ממשלה	1.74
מקורות נוספים בכפוף לאישור החשב הכללי	0.63
קרן קיימת לישראל	0.50
כספים קואליציוניים לשנת 2023*	1.60
סך הכול	4.47

על פי מכתב שר האוצר מ-9.11.23, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * על בסיס החלטת ממשלה 241 מיום 24.2.23 בדבר "יישום הסכמים קואליציוניים בשנים 2023 ואילך", החלטת ממשלה 511 בדבר "יישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית בשנים 2023 ו-2024" והחלטת ממשלה 861 מיום 30.7.23 שתיקנו אותה. בהחלטות אלו עוגנו תקציבים קואליציוניים בהיקף של כ-6 מיליארד ש"ח בשנת 2023 וכ-8 מיליארד ש"ח בשנת 2024.

מהלוח לעיל עולה כי השר החליט להעביר לשימוש הוצאות המלחמה בשנת 2023 כספים קואליציוניים בסכום של 1.6 מיליארד ש"ח, לעומת סכום של 2.5 מיליארד ש"ח של כספים קואליציוניים אשר ניתן היה לעשות בהם שימוש על פי הצעת אגף התקציבים. עוד עולה ממכתב השר כי קיימים מקורות ממשרדי הממשלה שטרם חויבו בסכום של כ-1.74 מיליארד ש"ח, כ-0.63 מיליארד ש"ח ממקורות נוספים שכפופים לאישור אגף החשב הכללי, וכ-0.5 מיליארד ש"ח נוספים שאפשר להעביר מקרן קיימת לישראל (להלן - קק"ל).

בעקבות מכתב שר האוצר ציין בנק ישראל בהודעתו מיום 15.11.23 בנושא ההתאמות הנדרשות לתקציב 2023⁵⁶ (להלן - הודעת בנק ישראל בנושא התאמות לתקציב 2023 בגין המלחמה) כי מתוך סכום המקורות כ-0.6 מיליארד ש"ח הם ממקורות שלא פורטו ושלא ברור אם הם אכן זמינים.

מבדיקה של משרד מבקר המדינה עולה כי החלטת שר האוצר, שגובשה על בסיס תוכנית המשנה למנכ"ל משרד האוצר, התבססה בין היתר על תכתובת בין אגף החשב הכללי לאגף התקציבים שסוכמה בנייר עבודה מעודכן ובו פורטו מקורות מאושרים ממשרדי ממשלה בהיקף של כ-2 מיליארד ש"ח, ומקורות נוספים ממשרדי ממשלה בהיקף של כ-0.6 מיליארד ש"ח, שנדרשה בדיקה נוספת כדי לוודא שאכן הם זמינים.

כמו כן נמצא כי שר האוצר כתב בהחלטתו כי בהמשך לסיכומי עבר עם קק"ל שהוביל, הוא מעריך שבסבירות גבוהה מאוד ניתן להסתמך על מקור נוסף בסך כ-0.5 מיליארד ש"ח מקק"ל. ואולם אגף התקציבים מסר לצוות הביקורת כי סכום זה לא הגיע בפועל.

⁵⁶ ראו הודעת בנק ישראל בנושא התייחסות לסוגיות פיסקליות והתאמות בתקציב 2023 בגין מלחמת חרבות ברזל מיום 15.11.23.

עוד צוין במכתב שר האוצר, בנוגע למקורות שמיוחסים לשנת 2024 (כ-9.5 מיליארד ש"ח) שאגף התקציבים הציע להשתמש בהם בשנת 2023 באמצעות דחיית תשלומים שונים משנת 2023 לשנת 2024 כנגד אותם מקורות, כי השר סבור שלא נכון להעביר מקורות משנת 2024 לשנת 2023, וכי המקורות שאותרו בשנת 2024 ישמשו להוצאות המלחמה לאותה שנה במסגרת התקציב הנוסף לשנת 2024. בתשובת אגף התקציבים צוין כי "בפועל, בתקציב הנוסף (לשנת 2023) לא נעשה שימוש במרבית המקורות שהוצעו, ובפרט לא נעשה שימוש בכספים הקואליציוניים שהיוו את הרכיב העיקרי בהצעה".

כאמור, ועדת קוצ'יק המליצה להשאיר את מבנה משרד האוצר על כנו וכן לקבוע נוהלי עבודה אשר יסדירו את ממשקי העבודה בין האגפים במשרד האוצר בנושאים השונים, במידת הצורך במעורבותו של מנכ"ל המשרד, כדי ליצור תהליכי עבודה נכונים ולשפר את ההתנהלות הבין-אגפית, והכול כדי להביא לפני שר האוצר את מלוא המידע המקצועי הנדרש לצורך קבלת החלטה. כאמור, המלצות ועדת קוצ'יק לא יושמו, ועל כן גם לא נקבע נוהל גיבוש התוכנית הכלכלית השנתית⁵⁷ שהוצע בנספח לדוח הוועדה.

בביקורת נמצא כי לצורך גיבוש המקורות והשימושים של תקציב המלחמה הוכנו במשרד האוצר שתי תוכניות במקביל: האחת של אגף התקציבים והשנייה של המשנה למנכ"ל משרד האוצר אשר על בסיסה קיבל שר האוצר את החלטתו. זאת בשונה מהכנת תקציב בתהליך המקובל בו אמור אגף התקציבים לגבש את הצעתו לתקציב המדינה ולאשר אותו בפני שר האוצר.

בלוח שלהלן סיכום פירוט המקורות והשימושים לפי כל אחת מהתוכניות:

לוח 7: המקורות והשימושים למימון ההוצאות האזרחיות בשנת 2023 על פי הצעת אגף תקציבים והחלטת שר האוצר שגובשה על בסיס תוכנית המשנה למנכ"ל משרד האוצר (במיליארדי ש"ח)

הצעת אגף התקציבים **החלטת שר האוצר שהתבססה על תוכנית המשנה למנכ"ל משרד האוצר**

4.47	16	המקורות
13.3	10.9	השימושים

על פי מכתב הממונה על התקציבים לשר האוצר מ-6.11.23 ומכתב שר האוצר מ-9.11.23, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי המקורות והשימושים על פי הצעת אגף התקציבים היו 16 מיליארד ש"ח ו-10.9 מיליארד ש"ח בהתאמה, וכי התוכנית שנערכה ע"י המשנה למנכ"ל משרד האוצר ואשר על בסיסה התקבלה החלטת שר האוצר כללה מקורות ושימושים בסך של 4.47 מיליארד ש"ח ו-13.3 מיליארד ש"ח בהתאמה.

מחד, אגף התקציבים הציג מקורות בסך של כ-10.2 מיליארד ש"ח שמקורם בתקציב המדינה לשנת 2024 (מהם כספים קואליציוניים בשיעור של כ-5.4 מיליארד ש"ח שטרם הוקצו), וזאת מבלי לבחון את ההשלכה של הסטות אלו על תקציב 2024 בתרחיש של התמשכות המלחמה אל תוך שנת 2024 כפי שאכן התממש בפועל.

⁵⁷ יצוין כי התוכנית הכלכלית השנתית כוללת את חוק התקציב השנתי, חוק בדבר שינויים פיסקאליים וחוק בדבר שינויים מבניים (השניים האחרונים מכונים חוק ההסדרים) וכן החלטות ממשלה שאינן דורשות חקיקה. כמו כן, דוח הוועדה ממליץ שאגף התקציבים יהיה האחראי המרכזי ויוביל באופן אחיד את התוכנית הכלכלית השנתית.

מאידך, המקורות שהציג המשנה למנכ"ל משרד האוצר במסגרת התוכנית שאומצה על ידי שר האוצר התבססו בין היתר, על מקורות תקציביים שלא הייתה וודאות בקיומם, ובין היתר על מקור תקציבי בסך של כ-0.5 מיליארד ש"ח מקק"ל, שלא התקבל בפועל, וסך של 0.6 מיליארד ש"ח שלא הושלמה הבדיקה בדבר זמינותם נכון למועד גיבוש התוכנית. זאת לצד הגדלת הגירעון בתקציב 2023 על מנת לכסות את היקף השימושים.

בתשובת אגף התקציבים צוין כי המקורות לתקציב 2024 שהציע אגף התקציבים הם מקורות מקובלים ופיזיביליים, בעוד שהמקורות שהציע המשנה למנכ"ל כללו גם מקורות מוטעים. אגף התקציבים פירט בתשובתו את לוחות הזמנים לגיבוש התקציב הנוסף: ב-25.10.23 קיבל הנחיה מהשר להתחיל לעבוד על התקציב הנוסף אך ללא הכרעה מהשר לגבי המקורות והשימושים שבתקציב; ב-31.10.23 החליט השר על הקמת הצוות המיוחד; ב-9.11.23 קיבל אגף התקציבים את המתווה שהציע המשנה למנכ"ל - פרק זמן של כשבועיים ימים בהם האגף המתין לקבלת הכרעות; שבועיים נוספים לאחר שקיבל את הצעת המשנה למנכ"ל נדרשו לאגף התקציבים על מנת לבצע בה "עבודת תיקון", נוכח הנתונים המוטעים בה. כלומר, לדברי אגף התקציבים, מתוך פרק הזמן לאישור תקציב מפרוץ המלחמה שארך כחודשיים - במחצית הזמן נמשכה ללא המעורבות של אגף התקציבים, וזאת בשל ההצעה שגובשה ע"י המשנה למנכ"ל שכאמור, הייתה שגויה - דבר שבא לידי ביטוי בהרכב השימושים והמקורות בהצעת המשנה למנכ"ל.

בתשובת שר האוצר צוין כי "אגף התקציבים הגיש תכנית תקציב שלא היתה מקובלת עלי כשר אוצר ושמלכתחילה לא תאמה את הנחיות המדיניות שלי שעל בסיסן הנחיתי לגבש את התכנית, ולאחר התייעצויות שקיימתי הנחתי בכתב תכנית תקציב שאני בניתי ואותה הנחיתי לקדם... המחלוקות ביחס לתכנית נגעו הן לשימושים הנדרשים בשל המלחמה והן למקורות הקיימים והרצויים". השר ציין כי "בנושא המקורות לא הייתה למשנה למנכ"ל כל מעורבות", וכי טענת אג"ת כי נדרשו לו שבועיים על מנת לבצע תיקונים בהצעת המשנה למנכ"ל אינה נכונה.

בתשובת המשנה למנכ"ל צוין כי השר מהימים הראשונים למלחמה דרש להיערך לדיון תקציבי מעודכן אך אגף התקציבים מנע מדיון שכזה להתקיים. גם לאחר שהתקבלה החלטת השר בנדון, ובמקביל לסיום עבודת הכנת התקציב ע"י אגף התקציבים - אגף התקציבים לא פעל בכדי להעבירו בממשלה ובכנסת.

בתשובת המשנה למנכ"ל מאוגוסט 2025 ציין עוד המשנה כי "תהליכים מורכבים ותקדימיים של גיבוש תקציב חרום, העברת החלטות ממשלה, חקיקה בכנסת שלקחו חודשיים ימים, לא נכון להגדיר כהתארכות התהליך. אנשי האוצר עבדו לילות כימים, והביאו תוצרים משמעותיים בפרק זמן קצר". המשנה הוסיף כי לא עסק כלל במקורות התקציב, כי הנושא לובן בין אג"ת, חשכ"ל, והמשרדים, כי ביחס לשימושים "היה רישום כפול של סכום זניח ביחס לתקציב והבעיה נפתרה בפגישה קצרה באותו יום בו צפה", וכי "ככל שהיה עיכוב, הוא לא נגרם כתוצאה מיחסי עבודה או מפערים ביני לבין אג"ת או ממחלוקות מקצועיות ביננו" [ההדגשה במקור].

בתשובת היועץ המשפטי של משרד האוצר צוין כי בהתאם לחוות דעתו לשר האוצר מ-6.11.23, המשנה למנכ"ל לא רשאי להנחות את אגף התקציבים ואת אגף החשכ"ל בתחומי אחריותם וכי הוא אינו רשאי לעסוק בתחומים אלו במקומם. ולכן, המשנה למנכ"ל לא היה רשאי להכין "תוכנית תקציבית" כפי שהפנה

את תשומת ליבו בעניין זה, וביקש ממנו להקפיד על האמור בה. עוד הוסיף היועץ המשפטי בתשובתו כי המשנה למנכ"ל ושר האוצר פעלו בניגוד לאמור בחוות דעתו וכי שר האוצר, מנכ"ל משרד האוצר או המשנה למנכ"ל לא ביקשו בשום שלב לערער על חוות דעתו ולפנות ליועצת המשפטית לממשלה בהתאם לנדרש לפי הנחיית היועצת המשפטית לממשלה.

יצוין כי בהמשך לחוות דעתו האמורה של היועץ המשפטי לשר האוצר, ביום 19.11.23 כתב מנכ"ל משרד האוצר דאז למשנה למנכ"ל כי בהמשך לחוות הדעת של היועץ המשפטי של המשרד "יש כמובן להקפיד הקפדה יתירה על האמור".

בתשובות שר האוצר והמשנה למנכ"ל משרד האוצר מאוגוסט 2025 צוין כי ההחלטה בדבר ה"קופסה" התקציבית ניתנה בדיון מיום ה-24.10.23 שהתקיים בנוכחות היועץ המשפטי של המשרד שלא הביע כל הסתייגות למנגנון העבודה ולשותפים בו, בעוד שחוות דעתו של היועץ המשפטי מה-6.11.23 הועברה אליהם יום למחרת, כשבועיים לאחר קבלת ההחלטה האמורה. השר הוסיף כי בעקבות החלטת ההנהלה האמורה התקיימו דיונים משותפים עם המשרדים השונים בימים 2.11.23 - 7.11.23, שכללו, בין היתר, את המנכ"ל והמשנה למנכ"ל, כך שלא הייתה כל דרך לעמוד בחוות הדעת של היועץ המשפטי. השר ציין כי "למעשה חו"ד של היועמ"ש ניתנה לאחר שהמעשה היה עשוי ולא היה כל דרך לעמוד בה".

באוגוסט 2025 העבירה לשכת השר למשרד מבקר המדינה מסמך בן שני עמודים שכותרתו "ישיבת הנהלה בראשות השר". על פי מה שנמסר למשרד מבקר המדינה נרשמו במסמך הערות מן הדיון ביום 24.10.23 על ידי המשנה למנכ"ל.

בתשובת היועץ המשפטי דאז של משרד האוצר מספטמבר 2025 צוין כי המסמך שהציגו השר והמשנה למנכ"ל בפני צוות הביקורת, לא הועבר לעיונו, היועמ"ש ציין כי למיטב זכרונו גם באותה פגישה הוא העביר את הסתייגותו מפעילותו של המשנה למנכ"ל משרד האוצר מול משרדי הממשלה השונים, וזאת במקום נושאי המשרה במשרד האמונים על הנושא.

עוד מסר היועמ"ש דאז כי אינו מקבל את טענת שר האוצר והמשנה למנכ"ל כי חוות דעתו ניתנה לאחר שהמעשה היה עשוי ולא ניתן היה לעמוד בה מאחר ועמדתו נאמרה בעל פה בדיון מיום 24 באוקטובר 2023.

מצב זה של הכנת שתי תוכניות תקציביות מקבילות, כאשר אחת מהן, מגובשת ע"י המשנה למנכ"ל משרד האוצר, שאינו הגורם המקצועי האמון על הכנת תקציב המדינה, ומאומצת בהחלטת שר האוצר ביום 9.11.23 נוצר בשל יחסי העבודה לא מיטביים בין אגפי משרד האוצר, ובפרט בין אגף התקציבים ללשכות השר והמנכ"ל שהובילו לחילוקי דעות באשר לנתונים והוביל להתארכות התהליך וגם בשל כך התקציב אושר בכנסת רק ב-14.12.23, למעלה מחודשיים מפרוץ המלחמה.

יוער כי שלושה ימים קודם החלטת השר, היועץ המשפטי של משרד האוצר העלה במכתבו לשר האוצר מיום 6.11.23 כי לעמדתו, המשנה למנכ"ל לא רשאי להנחות את אגף התקציבים ואת אגף החשכ"ל בתחומי אחריותם וכי הוא אינו רשאי לעסוק בתחומים אלו במקומם. אגף תקציבים העלה אף הוא בתגובתו כי לא היה מקום לכך שהמשנה למנכ"ל, שאינו הגורם המקצועי המוסמך, יעסוק בנושא.

ומאידך שר האוצר ציין בתשובתו כי "אינני מקבל את הקביעה כי חקיקת תקציב בתוך חודשיים ימים מוגדרת כהתארכות התהליך. מדובר בזמן, שגם אם ניתן היה לקצרו הינו סביר לחלוטין. אנשי משרד האוצר כולם עבדו לילות כימים, לצד מחויבויות אחרות במשפחה ובצבא... והפיקו תוצרים אדירים בפרק זמן קצר. ככל שהיה עיכוב, הוא לא נגרם כתוצאה מיחסי עבודה לא תקינים, אלא מקושי של היועמ"ש ואג"ת לישר קו עם מדיניות".

היועץ המשפטי דאז ציין בתשובתו כי שר האוצר והמשנה למנכ"ל לא עמדו בהנחיות המשפטיות שנתנו על ידו, ואין בטענת השר בעניין מדיניות כדי להצדיק זאת.

מן הראוי כי משרד האוצר ימסד נוהלי עבודה לתיאום בין-אגפי כדי שתהליך הכנת תקציב המדינה יהיה יעיל, תקין ומקצועי כך שפעולת גיבוש תקציב המדינה בחירום, כבשגרה, תתבצע ע"י אגף התקציבים שהוא גורם המקצוע האמון על הנושא, עפ"י הנחיית שר האוצר.

כמו כן, מומלץ כי, בהתאם לעמדת מבקר המדינה בדוח מבקר המדינה בנושא תהליכי קבלת החלטות במשרד האוצר משנת 2020, החלטה בדבר הגדרת מקורות תקציביים לשנת תקציב מסוימת, בייחוד בהיקפים משמעותיים ובעת חירום, תתקבל לאחר בניית תמונת המצב הכלכלי וקבלת עמדת כל הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר בראייה מתכללת וארוכת טווח ולאחר וידוא כי ניתן להתבסס על המקורות התקציביים המוצעים.

השימוש בכספים קואליציוניים בבניית תקציב המלחמה לשנת 2023

הסכמים פוליטיים, ובכלל זה הסכמים קואליציוניים, הנם חלק מההתנהלות הפוליטית בישראל. קיימים שלושה סוגי הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית (להלן - הסכם פוליטי תקציבי): (א) הסכם קואליציוני הנוגע לחוק התקציב (הסכם בעל משמעות תקציבית שעורכות הסיעות לקראת הקמת הממשלה או בעקבות שינוי במבנה הממשלה); (ב) הסכם פוליטי בעל משמעות תקציבית הנחתם במסגרת תהליך חקיקת חוק התקציב (הסכם בעל משמעות תקציבית בין שר האוצר או ראש הממשלה או מי מטעמו לבין שר, חבר כנסת או סיעה מסיעות הכנסת, שנערך במהלך אישור הצעת חוק התקציב בממשלה או במהלך הליכי אישורה בכנסת); (ג) הסכם פוליטי בעל משמעות תקציבית ישירה, הנוגע להקצאת תקציב או העברת תקציב במסגרת התנהלות שוטפת במהלך שנת התקציב⁵⁸. בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, העברה תקציבית לצורך יישום הסכם פוליטי תקציבי תותנה בחוות דעת משפטית של המשרד או הגוף הממשלתי שהעברה התקציבית מיועדת לו.

בהחלטת ממשלה מס' 59241⁵⁹, בהחלטת ממשלה מס' 60511⁶⁰ והחלטת ממשלה מס' 861⁶¹ עוגנו תקציבים קואליציוניים בהיקף של כ-6 מיליארד ש"ח לשנת 2023 וכ-8 מיליארד ש"ח לשנת 2024.

58 ראו היועץ המשפטי לממשלה, **יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית**, הנחיה 1.1801, מרץ 2015.

59 החלטת ממשלה 241 בדבר "יישום הסכמים קואליציוניים בשנים 2023 ואילך" מיום 24.2.23.

60 החלטה זו תיקנה את החלטת ממשלה 241.

61 החלטת ממשלה 861 בדבר "יישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית בשנים 2023 ו-2024 - תיקון החלטות ממשלה" מיום 30.7.23.

באוקטובר 2023 שלחה קרן המטבע העולמית⁶² לשר האוצר ולנגיד בנק ישראל מסמך ובו המלצות ראשוניות להתמודדות עם היבטים פיסקליים הקשורים למלחמה בישראל. במסמך צוין כי חלק מהפער הפיסקלי הקשור למלחמה יכול להיות ממומן באמצעות גיוסי חוב והקצאה מחודשת של הוצאות במסגרת התקציב הקיים לשנים 2023 - 2024, וכי דרך מימון זה תבטא אחריות פיסקלית, שהיא חיונית לשמירה על גישה נוחה לשוקי ההון ועל דירוג האשראי של ישראל. במסמך גם צוין כי להקצאה מחדש של הוצאות יש תפקיד מכריע, ובייחוד כשמדובר בהוצאות תוספתיות שאינן ביטחוניות. ההקצאה מחדש של ההוצאות תעביר לשווקים מסר ברור בדבר המחויבות הבלתי ניתנת לערעור של הרשויות בישראל לשמירה על יציבות מאקרו-כלכלית ובדבר אחריותה הפיסקלית.

עוד צוין במסמך כי כימות ותעדוף מחדש של ההוצאות הוא אחת משיטות העבודה המומלצות (best practices) להתמודדות עם הניהול הפיננסי הציבורי בעת משבר. משרד האוצר יצטרך להעריך את המשאבים הנדרשים להתמודדות עם המצב ולזהות הוצאות בעדיפות נמוכה שניתן להפחית או לדחות לטובת הוצאות בעדיפות גבוהה. הפעולות כוללות, בין היתר, דרישה ממשרדי הממשלה לחסוך בתקציביהם על בסיס קביעת סדרי עדיפויות חדשים, ניסוח תוכניות חדשות, מעקב אחר התקדמות ההשקעות הציבוריות ובחינה של כל הוצאה שניתן לדחות; ובחינה של ההשפעה על מסגרת התקציב לטווח הבינוני תוך שקילת יצירת סעיף תקציבי ייעודי כדי להקל על ביצוע מעקב אחר ההוצאות, דבר שיסייע להבטיח שההקצאות המחודשות לא יהפכו להקצאות קבועות.

בהודעת בנק ישראל בנושא התאמות לתקציב 2023 בגין המלחמה מנובמבר 2023 צוין כי תמונת המצב הביטחוניית מחייבת אחריות רבה בניהול מדיניות התקציב של הממשלה כדי לבסס את אמון השווקים, הבוחנים את ההתפתחויות במשק ובכללם התקציב. על כן יש לאזן בין ההכרח להקצות תקציבים גדולים להתמודדות עם המצב הביטחוני לבין ההכרח לשדר אחריות פיסקלית. אמצעי חשוב להבטיח איזון זה הוא שינוי מתחייב בסדרי העדיפויות בתקציב, תוך הימנעות מהוצאות מתוכננות שאינן הכרחיות. עוד ציין הבנק כי מכיוון שהיקף הקיצוץ התקציבי אינו גדול וככזה תרומתו לחיזוק האמינות של מחויבות הממשלה להתאמה הפיסקלית בגין עלויות המלחמה מוגבלת - חשוב שהממשלה תחליט כבר בעת אישור התוספת לתקציב 2023 גם על ביטול חלק מההוצאות המתוכננות לשנת 2024. חלק ניכר מהתשלומים ב-2023 בגין ההסכמים הקואליציוניים יקשה מאוד על קיצוצים באותם סעיפים בשנת 2024, וגם בהמשך, ולכן רצוי שהממשלה תכריז על עצירה של הוצאות אלה כבר בתקציב הנוכחי.

כמו כן ציין בנק ישראל כי **"יש חשיבות רבה לכך שהממשלה תבלום כבר עתה הוצאות חדשות שאופיין מתמשך בהקשר של ההסתכלות לטווח הבינוני-ארוך"** (ההדגשה במקור), וכי **"לחלק ניכר מההסכמים שנכללו בהסכמים הקואליציוניים יש אופי מתמשך: אלו תשלומים שלאחר שיאושרו יהיה קשה מאוד לבטלם בשנים הבאות"**. עוד ציין הבנק כי אומנם גודלם של הסכומים המיוחסים להסכמים הקואליציוניים ביחס לסך הוצאות המלחמה אינו גדול, **"אך היקפם ביחס לגידול הפרמננטי הצפוי בהוצאות הממשלה הוא משמעותי הרבה יותר ולכן הפחתתם תתרום לעמידות הפיסקלית ארוכת הטווח"**.

תרגום לעברית של מסמך ששלחה קרן המטבע העולמית (IMF - International Monetary Fund) לשר האוצר ולנגיד בנק ישראל ב-31.10.23.

כאמור הצעת אגף התקציבים לשר האוצר מיום 6.11.23 הייתה להסיט סכום של כ-2.5 מיליארד ש"ח מתוך הכספים הקואליציוניים כמקור למימון תוספת ההוצאות האזרחיות בשנת 2023 (לאור השלב בשנת הכספים שבו פרצה המלחמה)⁶³. במכתבו לשר ציין הממונה על אגף התקציבים כי "ישנו חשש כי הגדלת המסגרות ללא ביצוע צעדים מאזנים ייתפס כהזנחה של עקרונות המדיניות הכלכלית של הממשלה. האמון הביני"ל במשק הישראלי הינו קריטי ליכולתה של הממשלה לממן את עלויות הלחימה הגבוהות לאורך זמן וישפיע בטווח הזמן הקצר על עלויות הגיוס ובהמשך, בתרחשי לחימה ארוכה ומתמשכת, אמון השוק עשוי אף להשפיע על יכולת הגיוס". כן ציין הממונה על אגף התקציבים ביחס לתקציבים שהוצע להסיטם מתוך הכספים המנויים בהחלטת ממשלה 511 וההחלטות המתקנות אותה כי "על פי רוב תקציבים אלו אינם מאופיינים כחיוניים למאמץ המלחמה, נוגעים לתפקודו השוטף של המשק והממשלה או כתומכי צמיחה ובשל היקפם הניכר מוצע בשלב ראשון לקבל החלטה על הסטה מיידית של תקציבים אלה".

בתוכנית התקציב שגיבש הממונה למנכ"ל משרד האוצר ושאומוצה ע"י שר האוצר בהחלטתו מ-9.11.23 ציין שר האוצר כי "ניתן להסיט למקורות לשם מימון הצרכים הנובעים מהמלחמה את כל התקציבים שטרם חויבו, או טרם בוצעה הפעילות שבגינם הם אמורים היו להשתלם, ובלבד שאינם נוגעים לפעילות הליבה של המשרד, שגריעתם בשלב זה של השנה לא גורמת נזק שעולה על התועלת שבגריעתם (הן מפאת חשיבותם לצמיחת המשק בטווח הבינוני והארוך והן מפאת רציפות פעילות המשרד), ושמטרתם אינה חיונית למאמצי המלחמה או לחוסן הלאומי של העורף".

אשר לכספים קואליציוניים ציין השר במכתבו כי לאור השלב שבו גיבש את התוכנית הכלכלית להתמודדות עם צורכי המלחמה (תחילת נובמבר) כספים שלגביהם קיימת הסתמכות מצד גופים שלישיים בשל כך שהם תוקצבו בבסיס התקציב או שמועברים מדי שנה או פניות שאושרו בוועדת הכספים או שהם נוגעים לתשלומי שכר, יועברו כסדרם. נוסף על כך יועברו כסדרם תקציבים שנועדו למשטרת ישראל, לשירות בתי הסוהר, למערכת הבריאות, למערכת הרווחה, לגופים העוסקים בתמיכה במערך המלחמתי, בחוסן הלאומי ובטיפול בנפגעי טרור, לגופי הצלה וכד'.

בנוגע לכספים קואליציוניים שנועדו למטרות חדשות ציין שר האוצר כי בכוונתו להוביל, בתיאום עם ראש הממשלה וראשי המפלגות, מהלך לקיצוץ רוחבי בהיקף של 70% והסטתם לצורכי המלחמה. כך גם יקוצצו מתקציב המוסדות התורניים סך של 250 מיליון ש"ח המיועדים למענק האברכים שנועד לתשלום בסוף השנה.

יצוין כי גורמים מקצועיים שונים ובהם אגף התקציבים, בנק ישראל, וקרן המטבע העולמית, צידדו בנקיטת צעדים משמעותיים לצמצום הוצאות שאינן הכרחיות לצרכי המלחמה, ובין היתר הסטת כספים קואליציוניים.

בביקורת עלה כי על אף החלטתו של שר האוצר ביום 9.11.23 להסב 1.6 מיליארד ש"ח לצרכי המלחמה מתוך הכספים הקואליציוניים (המהווים נתח של כ-35% מתוך סך המקורות בתוכניתו להגדלת תקציב המלחמה), בפועל ביום 27.11.23 הוסבו רק כ-860 מיליון ש"ח לצרכי המלחמה ובכך קטנו היקף המקורות

⁶³ הממונה על אגף התקציבים המליץ על הסטה נוספת של כספים קואליציוניים בסכום כולל של 5.4 מיליארד ש"ח מתקציב 2024.

בתוכניות שר האוצר בכ-740 מיליון ש"ח ללא הגדרת מקורות חלופיים אחרים לסכום שלא הוסב בסופו של דבר.

על אף הצהרתו של שר האוצר בדבר כי תקציבים שאינם נוגעים לפעילות הליבה של המשרדים ושמטרתם אינה חיונית למאמצי המלחמה או לחוסן הלאומי של העורף יוסטו לטובת צרכי המלחמה, כספים קואליציוניים רבים לא קוצצו או קוצצו בהיקף נמוך, וחלק מהם אף הוגדלו לאחר פרוץ המלחמה.

כך נמצא כי בהחלטות הממשלה מס' 1172 מ-24.12.23, ו-1096 מ-27.11.23 אושר כי ייעוד של כספים קואליציוניים יהיה לתוכניות שאינן קשורות ישירות לתמיכה במאמצי המלחמה, באוכלוסייה האזרחית שנפגעה או במתן שירותים חיוניים של המשק. כך למשל, מתוך מספר תוכניות שונות של כספים קואליציוניים, שנבדקו על ידי צוות הביקורת, בהיקף של 1.375 מיליארד ש"ח, שאושרו בהחלטת הממשלה ממאי 2023, נמצאו יתרות כספים בהיקף של כ-300 מיליון ש"ח שטרם הוקצו עד פרוץ המלחמה, ולמרות זאת לא נעשה בהם שימוש לצרכי המלחמה. יתרה מזו - בהחלטות ממשלה שהתקבלו אחרי פרוץ המלחמה (1096 מ-27.11.23, ו-1172 מ-24.12.23), גדל הסכום לתוכניות אלו לסך של 1.421 מיליארד ש"ח⁶⁴.

לצד האמור, יוער כי בכספים הקואליציוניים נכללות גם תוכניות אשר דומות לתוכניות הנכללות בבסיס התקציב מבחינת מהות ההוצאה המתקצבת, לדוגמה בתחומי התרבות, החינוך ועוד. משמעות הדבר היא כי הנהלת משרד האוצר התמקדה באיתור מקורות זמינים, כגון הכספים הקואליציוניים⁶⁵, ולא ביצירת סדרי עדיפות לאורך תקציב המדינה כולו באופן שייתן מענה לאיזון התקציבי בראי מלחמה מתמשכת ובראייה צופה פני עתיד, למול צרכי הביטחון. מיקוד זה של הנהלת האוצר נבע, בין היתר, מכך שעדכון התקציב בוצע בסוף שנת תקציב 2023, לאחר שתוכניות רבות שנכללו בבסיס התקציב כבר חויבו או בוצעו, ולא ניתן היה להסיטן לטובת תקציב המלחמה.

מומלץ כי בעת גיבוש תקציב המדינה, תתמקד הנהלת משרד האוצר ביצירת סדרי עדיפויות לאורך תקציב המדינה כולו באופן שייתן מענה לאיזון התקציבי בראי מלחמה מתמשכת ובראייה צופה פני עתיד למול צרכי הביטחון אשר עתידים לקבל מענה בתקציב המדינה ולמתן מענה לאזרחי ישראל בשעת חירום.

הליך אישור התקציב הנוסף לשנת 2023 אצל ראש הממשלה ובממשלה

בהחלטתה מ-27.11.23⁶⁶ אישרה הממשלה את הצעת חוק התקציב הנוסף לשנת הכספים 2023. מפרוטוקול הדיון שהתקיים בממשלה עולה כי הממונה על אגף התקציבים הציג, בין היתר, את עלויות הלחימה וההוצאות הצפויות למשק בגין המלחמה ואת המקורות התקציביים וההתאמות שיש לבצע בתקציב לשנת 2023. עוד עולה כי נגיד בנק ישראל השתתף בשיבה, הציג נתונים על השפעת המלחמה על המשק והכלכלה

⁶⁴ ראה נספח 1.

⁶⁵ ועם זאת, יצוין כי בפרט בהצעת אגף התקציבים למקורות למימון הוצאות המלחמה האזרחיות מ-6.11.23 נכללו גם מקורות תקציב שונים שמקורם אינו רק בכספים קואליציוניים.

⁶⁶ החלטה מס' 1098 בנושא הצעת חוק התקציב הנוסף לשנת הכספים 2023.

ועל פרמיית הסיכון של המדינה והציג תחזית מאקרו-כלכלית בדבר האינפלציה הצפויה, הריבית ויחס החוב לתוצר.

דיוני התקציב אצל ראש הממשלה

סעיף 7(ב) לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010, קובע כי הנגיד ישמש יועץ לממשלה בעניינים כלכליים, לרבות לעניין צמצום פערים חברתיים וצמצום אי-השוויון בחלוקת ההכנסות בחברה.

מדי שנה לפני אישור התקציב בממשלה מתקיים דיון אצל ראש הממשלה שאליו מוזמנים, בין היתר, הנגיד, בכירים מחטיבת המחקר בבנק ישראל ונציגי אגף התקציבים, ובו מוצגים התקציב והתוכנית הכלכלית. לדוגמה, לפני אישור תקציב המדינה המקורי לשנת 2023 בממשלה התקיים דיון אצל ראש הממשלה ב-22.2.23, ולפני אישור התקציב הנוסף לשנת 2023 בממשלה התקיים דיון אצל ראש הממשלה ב-14.11.23.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד ראש הממשלה כי על אף החשיבות הרבה של שיתופו של נגיד בנק ישראל בדיוני התקציב אצל ראש הממשלה ושל חוות דעתו בעניין זה, ובפרט במועד הכנת תקציב המלחמה - בניגוד לנהוג זה שנים, משרד ראש הממשלה לא הזמין את הנגיד לישיבת התקציב אצל ראש הממשלה ביום 14.11.23 וחוות דעתו של הנגיד לא הוגשה בכתב.

בנק ישראל מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2024 כי נוכחות הנגיד בפגישה שבה מוצגים התקציב והתוכנית הכלכלית לראש הממשלה היא חשובה מאוד. כמעט בכל השנים הנגיד ובכירים מחטיבת המחקר מוזמנים לישיבה בה מוצג התקציב לראש הממשלה, לפני אישורו לדיון בממשלה, ונגיד בנק ישראל מחווה את דעתו.

עוד מסר הבנק כי אף שהנגיד הוזמן לדיון לפני אישור התקציב המקורי לשנת 2023, הוא לא הוזמן לדיון שהתקיים אצל ראש הממשלה לפני אישור התקציב הנוסף לשנת 2023. יצוין כי הבנק לא הגיש למשרד ראש הממשלה את עמדתו בכתב. הבנק הוסיף כי לגבי תקציב 2024 הנגיד נפגש אישית עם ראש הממשלה כדי להציג לו את המלצותיו לגבי מסגרת התקציב⁶⁷.

מן הראוי כי משרד ראש הממשלה יקפיד לזמן את נגיד בנק ישראל לדיונים שמתקיימים אצל ראש הממשלה בעניין תקציב המדינה לפני אישור התקציב בממשלה, בפרט בעת חירום שהמלחמה מייצרת גם משבר כלכלי חמור, כדי שיוכל לחוות את דעתו כיועץ הכלכלי לממשלה, כפי שהיה מקובל במשך השנים.

הליך אישור התקציב הנוסף לשנת 2023 בכנסת

בתרשים להלן תהליך גיבוש תקציב המדינה הנוסף לשנת 2023 ואישורו במליאת הכנסת במהלך שנת 2023 (הנתונים בהתאם למסמכים שהועברו למשרד מבקר המדינה).

⁶⁷ ראו מכתבו של נגיד בנק ישראל לראש הממשלה מיום 10.1.24, בנושא התאמות תקציביות נדרשות בעקבות מלחמת חרבות ברזל.

תרשים 8 : תהליך גיבוש תקציב המדינה הנוסף לשנת 2023 ואישורו במליאת הכנסת במהלך שנת 2023



מהתרחשים שלעיל עולה כי חלפו כשבעה שבועות מפרוץ המלחמה עד למועד שבו אושרה הצעת התקציב הנוסף לשנת 2023 בממשלה, וכי רק למעלה מחודשיים מפרוץ המלחמה אושר התקציב הנוסף בכנסת. נמצא כי הדבר הושפע בין היתר עקב חוסר בכוח אדם כתוצאה מגיוס חלק מעובדי אגף התקציבים ולשכת השר למילואים ועקב חוסר שיתוף פעולה ואי-הסכמות שהתגלעו במהלך הכנת התקציב הנוסף לשנת 2023 במשרד האוצר - בפרט בין הגורמים המקצועיים באגף התקציבים לבין גורמים שפעלו מטעמו של שר האוצר⁶⁸.

בתשובת אגף התקציבים צוין כי "דרגי המקצוע באגף התקציבים לא גרמו לשום עיכוב בהכנת והגשת התקציב. נהפוך הוא, גם תחת מחסור חמור בכוח אדם שהיה במילואים תיפקדו העובדים במסירות וסיימו להכין את החומרים הנדרשים לקבלת החלטות על ידי הדרג המדיני בזמן שיא".

יצוין כי על פי לוח הזמנים המקורי שהציג אגף התקציבים בתחילת נובמבר 2023, התקציב המעודכן לשנת 2023 תוכנן להיות מאושר בממשלה ולהיות מונח על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה ב-12.11.23 ולהיות מאושר בקריאה שנייה ושלישית ב-20.11.23, אולם בפועל כאמור החלטת הממשלה לאישור התקציב עברה ב-27.11.23 והתקציב אושר בכנסת רק ב-14.12.23.

נוכח חילוקי דעות שהתגלעו בתהליך גיבוש תקציב המלחמה לשנת 2023 בין אגפי משרד האוצר, ובפרט בין אגף התקציבים ללשכות השר והמנכ"ל, מן הראוי כי משרד האוצר יקבע נוהלי עבודה לתיאום להתנהלות בין-אגפית שיבטיחו כי לאחר קביעת סדרי העדיפויות של הדרג המדיני, תהליך הכנת תקציב המדינה יהיה יעיל, תקין ומקצועי ויבוצע על ידי הדרג המקצועי כמקובל.

בלוח שלהלן מוצג סך התקציב הנוסף (נטו) לשנת 2023 אל מול התקציב המקורי (נטו) לשנת 2023 שאושר במאי 2023 (במיליוני ש"ח):

לוח 8: התקציב המקורי למול התקציב הנוסף לשנת 2023 (נטו, במיליוני ש"ח)*		
סך ההוצאה בתקציב המקורי	סך ההוצאה בתקציב הנוסף	הגידול
610,746	636,630	25,884

על פי התקציב הנוסף לשנת 2023 והתקציב המקורי לשנת 2023 שאושר במאי 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * יצוין כי התקציב כולל תשלום חובות למעט תשלום חובות לביטוח הלאומי.

מהלוח לעיל עולה כי התקציב הנוסף לשנת 2023 שאושר בקריאה בכנסת ב-14.12.23 כלל הגדלה של התקציב המקורי בסכום של כ-25.9 מיליארד ש"ח, מזה כ-17 מיליארד ש"ח יועדו לשימושים ביטחוניים, וכ-8.8 מיליארד ש"ח לשימושים אזרחיים. כ-3 מיליארד ש"ח נוספים שיועדו להוצאות אזרחיות מומנו באמצעות שינוי סדר העדיפויות הממשלתי (מקורות שהוסטו לשימושים אלה).

מטעמו של שר האוצר ריכז את העבודה על תקציב המדינה והשינויים הנדרשים בו מפרוץ המלחמה המשנה למנכ"ל משרד האוצר. המשנה למנכ"ל הכין עבור השר את התוכנית החלופית להצעת אגף התקציבים בעניין המקורות והשימושים הנדרשים למימון ההוצאות האזרחיות בתקציב הנוסף לשנת 2023.

בלוח להלן מפורטים השימושים האזרחיים השונים שנדרשו בגין הלחימה עד סוף שנת 2023 כפי שאושרו בתקציב הנוסף לשנת 2023.

לוח 9 : השימושים האזרחיים הנדרשים בגין הלחימה עד סוף שנת 2023 כפי שמופיע בתקציב הנוסף שאושר בכנסת

התחום	הסכום במיליארדי ש"ח
פינוי אוכלוסייה	3.6
ביטוח לאומי, תעסוקה, רווחה וקליטה	2.1
ביטחון לאומי וגופים נוספים	1.7
בריאות	1.0
חינוך	0.7
מינהלת תקומה	0.6
כלכלה ותעשייה	0.5
משרד החקלאות	0.3
מדע, תרבות וספורט	0.2
אחר	0.6
בלתי צפוי מראש (רזרבה)	0.5
סך הכול	11.8

על פי נתוני משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח לעיל עולה כי סך השימושים האזרחיים הנדרשים בגין הלחימה עד סוף שנת 2023 כפי שאושרו בחוק התקציב הנוסף בכנסת מסתכמים בכ-11.8 מיליארד ש"ח, וזאת בשונה מהחלופה שהציג שר האוצר בהחלטתו מיום 9.11.23, שהסתכמה בכ-13.3 מיליארד ש"ח. עיקר השימושים הם לפינוי אוכלוסייה ; לביטוח לאומי, תעסוקה, רווחה וקליטה ; לביטחון לאומי וגופים נוספים ; לבריאות ; לחינוך ; למינהלת תקומה ולכלכלה ותעשייה.

אגף התקציבים מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2024 כי התוכנית של שר האוצר כללה ספירות כפולות של תקציבים שנכללו באשכולות אחרים וכן סכומים שאינם תואמים להצעת אגף התקציבים ומקורות נוספים שסיכויי הבשלתם היו נמוכים. לאחר טיוב הסכומים בהצעת השר וצמצום הרזרבה, הסתכמו השימושים האזרחיים בכ-11.8 מיליארד ש"ח, כפי שהופיע בתקציב הסופי שעבר בכנסת.

לעניין מקורות הגידול בתקציב ציין אגף התקציבים כי התקציב התוספתי לשימושים האזרחיים הסתכם בכ-8.8 מיליארד ש"ח, וכי נוסף על כך בוצעו הסטות בסך של כ-3 מיליארדי ש"ח.

אי-צירוף אומדן המקורות למימון התקציב

סעיף 3(ב)4 לחוק יסוד : משק המדינה קובע כי להצעת חוק התקציב יצורף אומדן המקורות למימונו.

לצירוף המסמכים הנלווים להצעת חוק התקציב, ובכלל זה אומדן המקורות לשימושים, יש חשיבות רבה לצורך פיקוח הכנסת על פעילות הממשלה. איחור בהגשת דיווחים הנדרשים לפי חוק פוגע בשלטון החוק ובעקרון חוקיות המינהל, והדבר אף פוגע בפעילות הכנסת וביכולתה לבצע את תפקידה.

ב-4.12.23 הניח משרד האוצר מטעם הממשלה את הצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2023 על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה. ואולם הוא לא צרף להצעת החוק כל אומדן של המקורות למימון התקציב, כנדרש בחוק היסוד.

בתשובת אגף התקציבים צוין כי החובה בדבר הגשת חוק תקציב עם הנספחים הנלווים קבועה בחוק היסוד ביחס לחוק תקציב שנתי ולא ביחס לחוק תקציב נוסף וכי בימים אלו מתנהל הליך משפטי בבג"ץ לגבי ההיקש מתקציב שנתי לתקציב נוסף לעניין המסמכים הנלווים.

היועצת המשפטית של הכנסת כתבה ב-26.12.23⁶⁹ ליועץ המשפטי של משרד האוצר ולממונה על התקציבים במשרד האוצר כי רק ב-12.12.23 (במהלך הקריאה השנייה והשלישית) העבירו נציגי אגף התקציבים לוועדת הכספים מסמך שכותרתו "אומדן מקורות למימון התקציב 2023", ובו התייחסות לתחזית התקבולים והמלוות לשנות הכספים 2021 עד 2023, וכי מסמך זה לא נתן מענה שלם לבקשת חברי הכנסת, בין היתר בשל לוחות הזמנים הצפופים לאישור התקציב הנוסף, לנוכח סיומה של שנת הכספים 2023.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי כדי שלא לפגוע בפעילות הכנסת וביכולתה לבצע את תפקידה, ואף נוכח אילוצי המלחמה, היה עליו לצרף את המסמכים הנלווים להצעת חוק התקציב שיספקו תשתית עובדתית מלאה⁷⁰.

הליך אישור התקציב הנוסף לשנת 2024

דוח לעניין העמידה במגבלות הפיסקליות לשנת 2024

בתיקון 13 לחוק יסוד: משק המדינה, אשר נחקק במאי 2023, נקבע כי הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב במועד שקבעה ועדת הכספים, אך לא יאוחר מ-60 ימים לפני תחילת שנת הכספים ולא מוקדם משישה חודשים לפני תחילת שנת הכספים. כחריג לכלל זה נקבע בסעיף 3(ב)(1)(ב)(2) כי אם הצעת חוק התקציב מונחת על שולחן הכנסת במהלך שנת התקציב, ניתן להניח עמה גם הצעת חוק תקציב לשנת התקציב הבאה, אף למעלה משישה חודשים לפני תחילת שנת התקציב הבאה⁷¹.

בתיקון לחוק נקבע כי כאשר מתקיים החריג האמור, יש לקבוע בחוק התקציב תקציב התאמות, ועל הממשלה להביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת את הצעתה לשימוש בתקציב ההתאמות.

⁶⁹ זאת בהמשך לעתירה (בג"ץ 120/24, קרן ברל כצנלסון נגד הממשלה) למתן צו על תנאי שהוגשה בינואר 2024 לבג"ץ בעניין היעדר השקיפות בהגשת חוק התקציב הנוסף לשנת 2023.

⁷⁰ יצוין כי לפי פסק דין מיום 17.2.25 בבג"ץ 120/24 קרן ברל כצנלסון (חל"צ) נ' הממשלה נקבע כי ההוראות שחלות על חוק התקציב יחולו גם על תקציב נוסף לרבות החובה לצרף מסמכים נלווים. עם זאת נקבעו סייגים: מתכונת הגשת החוק תהיה דומה אבל בתלות בנסיבות הגשת התקציב הנוסף, המסמכים שיצורפו יספקו ליצירת תשתית עובדתית מלאה וברורה שתאפשר דיון בוועדת הכספים ועוד.

⁷¹ חריג זה רלוונטי להצעת חוק התקציב לשנת 2024, אשר הונחה על שולחן הכנסת ב-23.3.23 עם הצעת חוק התקציב לשנת 2023.

לפי דברי ההסבר להצעת התיקון לחוק יסוד: משק המדינה, מטרת תקציב ההתאמות היא לשמש את הממשלה להתמודדות עם תרחישים המשפיעים על תקציב המדינה שלא היו ידועים בעת הנחת הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת. תקציב ההתאמות הוא מנגנון לשיפור כושר ההתמודדות של הממשלה עם חוסר ודאות הנגרמת בשל גיבוש תקציב במועד מוקדם, והוא חשוב במיוחד כאשר הממשלה ניצבת לפני תנודתיות במצב הכלכלי, לנוכח החרפת הקושי לגבש הנחות ותחזיות במידה סבירה של ביטחון בתקופות אלה.

עוד קובע חוק היסוד כי על הממשלה, לפי הצעת שר האוצר, להגיש לכנסת בין 15 באוקטובר ל-1 בנובמבר⁷² בשנה הקודמת לשנת התקציב דוח הפרשים, בעניין הפרש הוצאות⁷³ או הפרש גירעון⁷⁴ הצפויים בשנת התקציב (להלן - דוח הפרשים). החוק אף קובע כי על שר האוצר לדווח לוועדת הכספים של הכנסת, לא יאוחר מ-60 ימים לפני הגשת דוח ההפרשים, על המגמות הכלכליות והפיסקליות הצפויות בשנת התקציב (להלן - הדיווח על המגמות).

בחוק היסוד נקבע עוד כי אם מדוח ההפרשים עולה שבשנת התקציב צפוי הפרש הוצאות או הפרש גירעון שתקציב ההתאמות לא יוכל לכסותו במלואו, על שר האוצר להגיש לאישור הממשלה תוכנית מאזנת⁷⁵.

תקציב המדינה המקורי לשנת 2024 אושר בממשלה, עם תקציב המדינה לשנת 2023, ב-24.2.23, והתבסס על תחזיות שגובשו יותר מעשרה חודשים לפני תחילת שנת הכספים 2024.

ביום 23.10.23, כשבועיים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, הגישה הממשלה את הצעת חוק יסוד: משק המדינה (הוראת שעה לעניין חוק התקציב לשנת 2024 - חרבות ברזל). בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי בשל פרוץ המלחמה ועקב חוסר הודאות לגבי משך הלחימה והשפעותיה על המצב הכלכלי של המשק, לא ניתן לגבש תמונה פיסקלית מלאה לגבי שנת 2024 והיקף ההפרשים שיהיו, ולכן לא ניתן להגיש את דוח ההפרשים שישקף תחזיות מעודכנות לשנת 2024 עד המועד שנקבע לכך, 1.11.23.

ב-1.11.23 אמור היה להיות מוגש דוח ההפרשים, בהתאם להוראה המקורית שהייתה בתוקף באותו המועד, דבר שלא נעשה בפועל.

בתשובת אגף התקציבים צוין כי אי-הגשת דוח ההפרשים במועד הייתה על רקע הנסיבות של פרוץ המלחמה וחוסר ודאות מוחלט באשר להתפתחויות הצפויות בשנת 2024.

⁷² כעולה מדברי ההסבר להצעת החוק - פרק הזמן להגשת דוח ההפרשים נקבע בשים לב לצורך בהגשת תחזיות עדכניות ביותר תוך מתן שהות מספיקה לממשלה ולכנסת לאשר צעדי התכנסות - כגון החלטת ממשלה או תיקוני חקיקה להקטנת הוצאות הממשלה, וכן צעדים להעלאת הכנסות המדינה, אם הדבר נדרש.

⁷³ הפרש הוצאות - ההפרש שבין תחזית ההוצאה הממשלתית לשנת התקציב ובין סכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת התקציב, כפי שנקבע בחוק.

⁷⁴ הפרש גירעון - ההפרש שבין תחזית הגירעון לשנת התקציב ובין סכום הגירעון המותר לשנת התקציב, כפי שנקבע בחוק.

⁷⁵ בחוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2023, פורטו הסדרים משלימים לאמור בחוק יסוד: משק המדינה, ובין השאר פרטי המנגנון של תקציב התאמות, אופן השימוש בו ופרטי התוכנית המאזנת. בחוק זה נקבע בסעיף 3(א) כי תקציב ההתאמות יהיה בשיעור של 0.7% מההוצאה הממשלתית המותרת, וכי בשנת 2024 יהיה תקציב ההתאמות בשיעור של 0.4% מההוצאה הממשלתית המותרת.

בתיקון לחוק היסוד שהתקבל ב-14.12.23 (דהיינו לאחר המועד האחרון שנקבע בחוק להצגת דוח הפרשים) נקבע כי אם התרחש "אירוע חריג ובלתי צפוי שיש לו השלכה פיסקלית משמעותית, המשפיעה במישור על הנתונים שבבסיס דוח הפרשים... ובשל סמיכות האירוע והשפעותיו על מועד הגשת דוח הפרשים לא ניתן להגיש במועד הקבוע באותה פסקה דוח הפרשים הכולל נתונים מעודכנים כנדרש בחוק" - רשאית הממשלה, לפי הצעת שר האוצר, באישור הכנסת לאחר המלצה של ועדת הכספים, לדחות את המועד הקבוע להגשת דוח הפרשים בתקופה אחת שלא תעלה על 50 ימים.

לבקשת הממשלה אישרה הכנסת את הגשתו של דוח הפרשים באיחור של 50 יום מהמועד שנקבע בחוק יסוד: משק המדינה, ולא יאוחר מ-21.12.23. בסופו של דבר הדוח הוגש לכנסת ביום 22.12.23.

בדוח הפרשים לשנת 2024 נכתב כי "עוד לפני מתקפת 7 באוקטובר, ההנחות הפיסקליות התעדכנו ביחס לתחזיות שהיו קיימות בעת בניית התקציב לשנת 2024 בשל מגמות כלכליות בעלות השפעות פיסקליות. עליית סביבת הריבית, פחות ערך השקל והאצת האינפלציה הצפויה ביחס למדדים החזויים הביאו לגידול בהוצאה הצפויה לשנת 2024 עד קודם למלחמה. במקביל, תחזית הכנסות המדינה המעודכנת לשנת 2023 ערב המלחמה הייתה נמוכה בכ-10 מיליארד ש"ח מזו שנחזתה במסגרת התוכנית התלת שנתית לשנת 2024 עד 2027 כפי שעודכנה בחודש יוני 2023... חלק ניכר מהירידה ניתן לייחס לצניחה במספר העסקאות בנדל"ן לצד קיפאון במחירים בענף, לירידה במס חברות, להאטה בצריכה הפרטית על רקע העלאות הריבית, וכן לחולשה בשוקי ההון".

עוד נכתב בדוח הפרשים כי פרוץ המלחמה ביום 7.10.23, השפיע, וצפוי להשפיע, באופן משמעותי מאוד על הכלכלה הישראלית. כך לדוגמה השפעות המלחמה על התוצר בשנת 2023 בלבד מוערכות באובדן תוצר של כ-1.4%. עוד נכתב כי "בעקבות הירידה בפעילות הכלכלית כתוצאה מהמלחמה משרד האוצר צופה החרפה של מגמת הירידה בהכנסות המדינה ממסים במהלך הרבעון הרביעי של שנת 2023", וכי תחזית ההכנסות ממיסים לשנת 2023 הופחתה ב-26.5 מיליארד ש"ח.

לגבי שנת 2024 נכתב, בין היתר, כי גורמי המקצוע במשרד האוצר סבורים כי על פי תרחיש הבסיס שלפיו נקבעה התחזית, המניח סיום של השלב האינטנסיבי של הלחימה ברבעון הראשון של שנת 2024 והמשך שגרת לחימה עד סוף שנת 2024, תחזית הצמיחה הצפויה לשנת 2024 היא 1.6%. עוד נכתב כי סך הכנסות המדינה בשנת 2024 ירד בכ-35 מיליארד ש"ח בהשוואה לתחזית יוני 2023 (ירידה של 1.8% מהתוצר), וכי ההוצאה הממשלתית צפויה לגדול בהיקף תקציבי של כ-48.4 מיליארד ש"ח (8.8 מיליארד ש"ח בגין שינויים הנובעים ממגמות כלכליות שאינן קשורות במלואן למלחמה וכ-39.6 מיליארד ש"ח למימון ההוצאות הצבאיות והאזרחיות הנובעות מהמלחמה).

תיקון 14 לחוק יסוד: משק המדינה קובע כי אם יידחה מועד הגשת דוח הפרשים בהחלטת ממשלה, הרי שהמועד ליישום התוכנית המאזנת יהיה התאריך האחרון שנקבע לאישור התוכנית לצמצום ההוצאות, בתוספת תקופת הדחייה, ולאחר מועד זה יבוצע קיצוץ רוחבי. אם התוכנית המאזנת כוללת חוק תקציב חדש, על הממשלה להניח על שולחן הכנסת את הצעת החוק במועד שלא יפחת מ-30 ימים לפני תום תקופת הדחייה. בהודעת יו"ר הכנסת בעניין דחיית מועדים לפי חוק יסוד: משק המדינה מינואר 2024 נקבעו מועדים חדשים להגשת חוק התקציב המעודכן על שולחן הכנסת ולאישורו.

בלוח שלהלן מוצגים תאריכי מפתח בתהליך חקיקת חוק תקציב המדינה הנוסף לשנת 2024.

לוח 10 : תאריכי מפתח בתהליך חקיקת חוק תקציב המדינה הנוסף לשנת 2024

המועד הנדרש על פי החוק	המועד בפועל	
20.1.24	5.2.24	הגשת הצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2024 לקריאה ראשונה
19.2.24	13.3.24	אישור הצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2024 בקריאה שנייה ושלישית

על פי אתר הכנסת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח לעיל עולה כי על פי הוראות חוק היסוד והודעת יו"ר הכנסת, הצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2024 (שהיא התוכנית המאזנת) הייתה צריכה להיות מוגשת לקריאה ראשונה בכנסת עד 20.1.24, ובהתאם לכך המועד האחרון לאישור חוק התקציב הנוסף בכנסת היה 19.2.24.⁷⁶

בפגישות שקיים צוות הביקורת עם שר האוצר ציין השר כי הוא ביקש לתקן בחוק היסוד את מועד הגשת הצעת חוק התקציב ולדחותו בחודש וזאת בהמלצה של היועצת המשפטית של הכנסת, אך לדבריו הוא נתקל בסירוב של הייעוץ המשפטי לממשלה.

היועץ המשפטי של משרד האוצר מסר בתשובתו כי כפי שפורט במכתבו ליועצת המשפטית של הכנסת מינואר 2024 "אשר להצעה שהועלתה לתיקון חוק היסוד באותה עת לצורך דחייה נוספת של המועדים שנקבעו בתיקון 14, הרי שסברנו כי היא כרוכה בקשיים משפטיים שונים".

נמצא כי הצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2024 הונחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה רק ב-5.2.24 - איחור של יותר משבועיים לעומת המועד שנקבע בחוק, ואושרה בקריאה שלישית בכנסת ב-13.3.24 - איחור של יותר משלושה שבועות לעומת המועד שנקבע בחוק⁷⁷.

בשל האיחור באישור חוק התקציב הנוסף לשנת 2024 בוצע קיצוץ רוחבי⁷⁸ בתקציבי משרדי הממשלה החל מיום 20.2.24 ועד לאישור החוק ביום 13.3.24⁷⁹.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר ולעומד בראשו שר האוצר כי עליו להקפיד ולעמוד במועדים שנקבעו בהוראות החוק השונות, ובפרט בחוק יסוד: משק המדינה; משמעותה של אי-עמידה כזו, מלבד הפרת הוראות חוק היסוד, היא פגיעה בפועל בפעילות השוטפת של משרדי הממשלה.

⁷⁶ ראו בילקוט הפרסומים ברשומות מ-8.1.24.

⁷⁷ ראו הליך החקיקה:

<https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=2214776>

⁷⁸ הקיצוץ הרוחבי הוא בשיעור הפער שבין הגירעון החזוי בדוח ההפרשים (5.7% מהתוצר) לתקרת הגירעון הקבועה בחוק (2.25% מהתוצר). ראו בנק ישראל, **דין וחשבון 2023**, מרץ 2024 עמ' 148.

⁷⁹ יצוין כי בהתאם לעדכון של אג"ת לצוות הביקורת ממאי 2025, הסתכם הקיצוץ בסכום של 67.2 מיליארד ש"ח (שהם כ-13% מתקציב המדינה לשנת 2024).

הכנת התקציב הנוסף לשנת 2024

לנוכח המלחמה נדרשה הממשלה להוציא סכומים ניכרים, הן למימון הוצאות הלחימה עצמה והן למימון ההוצאות אזרחיות שנגרמו כתוצאה ממנה אשר לא נצפו בעת הגיבוש והאישור של חוק התקציב לשנת 2024. בשל הוצאות תקציביות אלה נדרש לשנות את מסגרות התקציב הממשלתי לצורך הגדלת ההוצאה הממשלתית ברכיבי הביטחון וברכיבים האזרחיים המושפעים מהלחימה. הגדלות אלה הסתכמו בעשרות מיליארדי ש"ח בשנת 2024 לבדה.

כאמור, ב-13.3.24⁸⁰ אישרה הכנסת את חוק התקציב הנוסף לשנת התקציב 2024 (להלן - התקציב הנוסף לשנת 2024). בתקציב הנוסף הועלתה תקרת הגירעון התקציבי המתוכנן ל-6.6% מהתוצר (במקום 2.25% בתקציב המקורי); והוגדלה מסגרת ההוצאה המותרת בסכום של 55 מיליארד ש"ח לצורך המשך מימון הצרכים הצבאיים - גידול נוסף בשיעור של 11.35% מסך ההוצאה הממשלתית לשנת 2023, ובסכום של כ-15.3 מיליארד ש"ח לצורך המשך מימון הצרכים האזרחיים הנובעים במישרין מהלחימה - גידול נוסף בשיעור של 3.2% מסך ההוצאה הממשלתית לשנת 2023⁸¹. הגידול הכולל במעבר מהתקציב המקורי לשנת 2024 (ממאי 2023) לתקציב הנוסף במרץ 2024 עמד על כ-70 מיליארד ש"ח.

התקציב הנוסף לשנת 2024 התבסס על תרחיש ייחוס בסיסי (להלן - תרחיש הבסיס) שמניח סיום של שלב הלחימה האינטנסיבי ברבעון הראשון של שנת 2024 והמשך שגרת לחימה עד סוף שנת 2024. יצוין כי הנחות תרחיש הבסיס לא כללו את הרחבת חזית הלחימה בצפון ואת האפשרות שלא יתקבל סיוע אמריקאי ייעודי⁸².

דירוג האשראי של מדינת ישראל

דירוג האשראי של מדינה הוא כלי שמשקף את רמת הסיכון של המדינה שמלווה כספים באמצעות הנפקת ניירות ערך. מאחר שלרוב למשקיע היחיד או למשקיע המוסדי אין הזמן, האמצעים או היכולות לעקוב באופן שוטף אחרי התנהלות הגוף המנפיק ואחר ביצועיו הכלכליים ולגזור את רמת הסיכון הכרוכה בניירות הערך שהוא מנפיק, קיימות חברות דירוג אשראי (Credit Rating Agencies) שתפקידן לעקוב אחר הגופים המנפיקים ולסקור את פעילותם, לפרסם את הנתונים העיקריים הרלוונטיים להערכת הסיכון הכרוך בהשקעה ולהעריך את רמת הסיכון של מתן הלוואות לאותם גופים על פי סולם קבוע.

עם התרחבותם של השווקים הפיננסיים והפיכתם למורכבים ומשוכללים יותר ועם התרחבות היצע המלווים והשוני ביניהם, הפך דירוג האשראי לפיסת מידע חיונית ביותר לקיומן של עסקאות פיננסיות, והוא מסייע לתמחור שוטף של האג"ח. דירוג האשראי של המדינה גם משפיע באופן ישיר על דירוג האשראי של מנפיקים אחרים במשק כגון בנקים, חברות וגופים ציבוריים, ויוצר בדרך כלל תקרה שתחתיה נמצא דירוג האשראי של אותם גופים.

⁸⁰ ראו חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2024, התשפ"ד-2024.

⁸¹ ראו הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 25), התשפ"ד-2024.

⁸² יצוין כי נכון למועד סיום הביקורת, אישר הקונגרס בארה"ב את הסיוע האמריקאי הייעודי למלחמה (ראו להלן בפרק בנושא "תקציב הביטחון בשנים 2023 - 2024").

בדוח בנק ישראל לשנת 2023⁸³ צוין כי "בתחילת 2023 פעלה הממשלה להנהגת שינויי חקיקה משמעותיים במערכת המשפט. אלה הביאו להתנגדות ציבורית רחבה, אשר נמשכה עד תחילת המלחמה". בפועל הדבר התבטא בהתחזקות מגמת הפיחות הנומינלי והריאלי, שהחלה באמצע 2022 (בשנת 2023 שיעור הגידול בשער החליפין של השקל מול הדולר היה כ-6.4%, ושיעור הגידול בשער החליפין של השקל מול האירו היה כ-9.6%⁸⁴), ובביצועי חסר בשוקי ההון (כך לדוגמה בשנת 2023 עלו מחירי המניות בישראל בשיעור של כ-4% לעומת עליות דו-ספרתיות של מרבית מדדי המניות המרכזיים בעולם⁸⁵). הם התבטאו גם בהבעת דאגה בחברות דירוג האשראי ובארגונים הכלכליים הבין-לאומיים והביאו לירידת "הסנטימנט העסקי"⁸⁶, ביחוד במגזר ההייטק. באפריל 2023 חברת הדירוג Moody's אף הורידה את תחזית דירוג האשראי של מדינת ישראל מ"חיובית" ל"ציבה". לצד זאת הדגישו חברות הדירוג וגופים בין-לאומיים שונים את העמידות הגבוהה של המשק ואת איתנות המערכת הפיננסית המקומית⁸⁷.

הורדת תחזית הדירוג של חברת הדירוג Moody's באפריל 2023 ופרסומים בדבר אי-הוודאות והסיכונים בישראל שהפיצו חברות דירוג אחרות, קרן המטבע וה-OECD חיזקו את תפיסת הוועדה המוניתרית בבנק ישראל כי פיחות השקל שיקף עלייה בפרמיית הסיכון של ישראל, לנוכח האפשרות לשינויי חקיקה משמעותיים הנוגעים למערכת המשפט, אשר עלולים להשפיע על הכלכלה⁸⁸.

במהלך אוקטובר 2023, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, הכניסו שתי חברות דירוג אשראי בין-לאומיות את מדינת ישראל ל"מעקב שלילי" (חברת הדירוג Fitch וחברת הדירוג Moody's), וחברת דירוג שלישית (S&P) עדכנה את תחזית הדירוג מ"ציבה" ל"שלילית".

נגיד בנק ישראל ציין בדבריו ביום 23.10.23 על ההחלטה בדבר המדיניות המוניתרית באוקטובר 2023 כי ההתנהלות התקציבית היא חשובה, וכי "בשלב הראשון יש לעשות מאמץ ולייצר את המקורות התקציביים הנדרשים באמצעות שינוי עדיפויות תחת המסגרת התקציבית הקיימת. זאת, לרבות סדרי עדיפויות המשתקפים בהסכמים הקואליציוניים". עוד ציין הנגיד כי "מאמץ של הממשלה להמשיך ולשמור על אחריות פיסקלית גם בעת הנוכחית, מהווה מסר חשוב לשווקים הפיננסיים, שיתמוך בשמירה על עלויות גיוס נמוכות של המימון הנדרש בתקופה רגישה זו".

בהודעת בנק ישראל מנובמבר 2023 בנושא התאמות לתקציב 2023 בגין המלחמה צוין בנוגע להודעת חברות הדירוג על בחינה של האפשרות להורדת דירוג האשראי של ישראל, כי גם בעיתות חירום יש חשיבות רבה לשמירה על מסגרת פיסקלית אחראית. הבנק הוסיף כי מאז פרוץ המלחמה עלתה פרמיית הסיכון של ישראל - דבר שבא לידי ביטוי בעליית מרווח התשואות לעומת אג"ח אמריקאיות מקבילות ובעליית מחירי ה-CDS. עוד ציין כי ההסתברות להתרחבות המלחמה אינה זניחה, והתרחבות כזאת תפגע עוד יותר

83 ראו בנק ישראל, **דין וחשבון 2023** (מרץ 2024), עמ' 4 ו-29.

84 ראו בנק ישראל, **דין וחשבון 2023** (מרץ 2024), עמ' 55.

85 ראו בנק ישראל, **דין וחשבון 2023** (מרץ 2024), עמ' 82.

86 בסנטימנט שוק הכוונה לתחושה או הטון של שוק פיננסי מסוים, כפי שמתגלה דרך הפעילות ותנועת המחירים של ניירות הערך הנסחרים באותו שוק.

87 ראו בנק ישראל, **דין וחשבון 2023** (מרץ 2024), עמ' 4 ו-29.

88 ראו בנק ישראל, **דין וחשבון 2023**, (מרץ 2024), עמ' 76.

בפעילות ותדרוש משאבים תקציביים נוספים. כן ציין הבנק כי הקיצוץ שהציעה הממשלה באותו המועד אינו גדול ותרומתו לחיזוק האמינות של מחויבות הממשלה להתאמה פיסקלית בגין עלויות המלחמה מוגבלת.

בפברואר 2024 הודיעה חברת הדירוג Moody's על הורדת דירוג האשראי של מדינת ישראל⁸⁹ מ-A1 ל-A2 ועל שינוי תחזית הדירוג ל"שלילית". החברה ציינה כי השלכות המלחמה מעלות באופן מהותי את הסיכונים הפוליטיים בישראל, מחלישות את הרשות המחוקקת ואת הרשות המבצעת ופוגעות בחוסנה הפיסקלי של המדינה בעתיד הנראה לעין. עוד ציינה החברה כי כתוצאה מהגידול בשיעורי הגירעון הצפויים בשנים הקרובות, יחס החוב לתוצר יעלה מ-60% בשנת 2022 לשיא של 67% עד שנת 2025, לעומת תחזית החברה לפני המלחמה, ולפיה יחס החוב לתוצר של ישראל ירד לשיעור של כ-55% מהתוצר. הורדת הדירוג צפויה לייקר את הריבית על ההלוואות שהמדינה מגייסת וכן את הריבית לחברות הישראליות ולמשקי הבית. במאי 2024 אישרה מחדש חברת הדירוג Moody's את דירוג האשראי של מדינת ישראל ברמה של A2 עם תחזית דירוג "שלילית" לאור הסיכונים הגיאופוליטיים שהמדינה חשופה אליהם והסיכון להסלמת העימות. החברה ציינה כי היא צופה לשנת 2024 גירעון ברמה של 7.8% מהתוצר, תחזית הגבוהה בשיעור של נקודת אחוז אחת מהצפי בפברואר אותה שנה, וכי היא צופה צמיחה חלשה בשנת 2024 של 0.6% בתוצר הריאלי.

נגיד בנק ישראל התייחס להחלטת חברת Moody's על הורדת הדירוג וציין כי "כדי לחזק את אמון השווקים וחברות הדירוג בכלכלה הישראלית חשוב שהממשלה והכנסת יפעלו לטיפול בסוגיות הכלכליות שמועלות בדוח. בנק ישראל הציג כבר מספר דרכי פעולה ברוח זו ובכללן אישור התקציב של 2024 בכנסת עם כל ההתאמות הנכללות בו"⁹⁰.

באפריל 2024 הודיעה גם חברת הדירוג S&P על הורדת דירוג האשראי של מדינת ישראל⁹¹ מ-AA- ל-A+. ועל הותרת תחזית הדירוג על "שלילית". הורדת הדירוג נעשתה על רקע המלחמה והאיום המתגבר להתלקחות תחזית מול איראן. החברה ציינה כי היא צופה שהגירעון הממשלתי של ישראל יגדל ל-8% מהתמ"ג בשנת 2024, בעיקר כתוצאה מהגדלת הוצאות הביטחון⁹², וכי בטווח הבינוני יחס החוב לתוצר יגיע ל-66% בשנת 2026 לפני שיתייצב וירד בהדרגה; זאת בניגוד לתחזית החברה לפני המלחמה של יחס חוב לתוצר של 54% לאותה השנה. עוד ציינה החברה כי לסכסוך אזורי רחב יותר, שאינו תרחיש הבסיס שלה, עשויה להיות השפעה שלילית מהותית נוספת על מצבה הביטחוני של ישראל, וכתוצאה מכך, על הפרמטרים הכלכליים והפיסקליים ועל פרמטרים של מאזן התשלומים.

89 צוין כי באפריל 2024 חברת הדירוג Fitch אישרה מחדש את דירוג האשראי של מדינת ישראל ברמה של A+ אך הורידה את תחזית הדירוג מ"יציבה" ל"שלילית". התחזית ה"שלילית", כפי שנימקה חברת הדירוג, נובעת בעיקר מחוסר הוודאות בנוגע להתרחבות המלחמה לזירה הצפונית, מועד סיום הלחימה בעזה והשינוי במדיניות הפיסקלית ראו: <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-removes-israel-from-rating-watch-negative-affirms-idr-at-a-with-negative-outlook-02-04-2024>

90 ראו: <https://boi.org.il/publications/pressreleases/73985/>

91 ראו: <https://disclosure.spglobal.com/ratings/en/regulatory/article/-/view/type/HTML/id/3155269>

92 וכן מההשפעה השלילית על ההכנסות מצמיחה כלכלית נמוכה יותר ותוספת הוצאות אזוריות לפיצוי על נזק כלכלי ופיזי מהעימותים המתמשכים.

החברה ציינה לחיוב, בין היתר, כי מדינת ישראל כבר נקטה כמה צעדים כדי להכיל את ההשפעה הפיסקלית לטווח ארוך, ובייחוד העלאת שיעור המע"ם משנת 2025, את מבנה החוב של מדינת ישראל, ש-84% ממנו נכון לסוף שנת 2023 נקוב במטבע המקומי, ואת העודף במאזן התשלומים, שצפוי להישאר נקודת חוזק.

באוגוסט 2024 הודיעה חברת הדירוג Fitch על הורדת דירוג האשראי של מדינת ישראל⁹³ מ-A+ ל-A- וכן על הותרת תחזית דירוג "שלילית". החברה ציינה כי הורדת הדירוג משקפת את המשך המלחמה בעזה, סיכונים גיאופוליטיים מוגברים ופעולות צבאיות במספר חזיתות. היא צופה שהגירעון הממשלתי של ישראל יגדל ל-7.8% מהתמ"ג בשנת 2024 ויחס חוב לתוצר יישאר מעל 70% בטווח הבינוני. בנוסף אינדיקטורים לממשל של הבנק העולמי צפויים להידרדר ולהכביד על פרופיל האשראי של מדינת ישראל⁹⁴. עוד ציינה החברה כי ישנם מדדים חיצוניים שנותרו חזקים ובהם יתרות מט"ח של בנק ישראל שגדלו ועודף צפוי בחשבון השוטף בשנת 2024 ובשנת 2025.

בספטמבר 2024 הודיעה חברת הדירוג Moody's על הורדה נוספת של דירוג האשראי של מדינת ישראל מ-A2 ל-Baa1 (באופן חריג בשתי דרגות) ועל השארת תחזית הדירוג ה"שלילית". המניע המרכזי להורדת הדירוג הוא השקפת החברה כי הסיכון הגיאופוליטי התגבר באופן משמעותי, לרמה גבוהה מאוד, עם השלכות שליליות מהותיות על כושר החזר האשראי של מדינת ישראל, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך. החברה ציינה גם כי ההסלמה המשמעותית בסיכון הגיאופוליטי מצביעה גם על ירידה באיכות המוסדות והממשל של ישראל, אשר לא היו אפקטיביים בצורה מלאה במניעת פעולות הפוגעות במדדי האשראי של המדינה. החברה הוסיפה כי תהליך גיבוש התקציב התעכב, נכון לעכשיו, במשך כחודשיים, ונותר לראות אם צעדי החיסכון וההתייעלות שהציע שר האוצר לאחרונה במסגרת המתווה לתקציב 2025 ייושמו כפי שהוצע. החברה צופה שהגירעון בשנת 2024 יהיה גבוה מהיעד שנקבע כל ידי הממשלה ברמה של 6.6% מהתוצר, ויעמוד על כ-7.5% מהתוצר לאור צמיחה נמוכה בתוצר והוצאות נוספות על משרתי המילואים ומפוני הצפון וכי היחס חוב לתוצר יעלה לרמה של 70% וזאת בהשוואה לתחזית שניתנה טרם ה-7 לאוקטובר, לירידה לרמה של 50%. עוד ציינה החברה כי הורידה את ציון הממשל של ישראל כדי לשקף את ההתדרדרות בחוסנם של המוסדות ובמשילות.

באוקטובר 2024 הודיעה גם חברת הדירוג S&P על הורדת דירוג האשראי של מדינת ישראל מ-A+ ל-A- ועל הותרת תחזית הדירוג על "שלילית". החברה ציינה כי היא צופה צמיחה אפסית של ישראל ב-2024 וצמיחה של 2.2% בשנת 2025 וכי עקב ההסלמה במלחמה הגירעון של הממשלה הרחבה בשנת 2024 יעמוד על שיעור של 9% מהתוצר ויירד לשיעור של 6% מהתוצר בשנת 2025.

החברה ציינה לחיוב כי למרות הסיכונים, הדירוג של מדינת ישראל נתמך על ידי מספר נקודות חוזק, החשובה ביניהן היא הכלכלה הגמישה והמגוונת של מדינת ישראל שנהנתה מהיסטוריה של שיעורי צמיחה חזקים והתאוששה במהירות מהמשבר הקודם. למדינת ישראל רמות הכנסה גבוהות לנפש. בנוסף החברה צופה שמאזן התשלומים של מדינת ישראל יישאר נקודת חוזק.

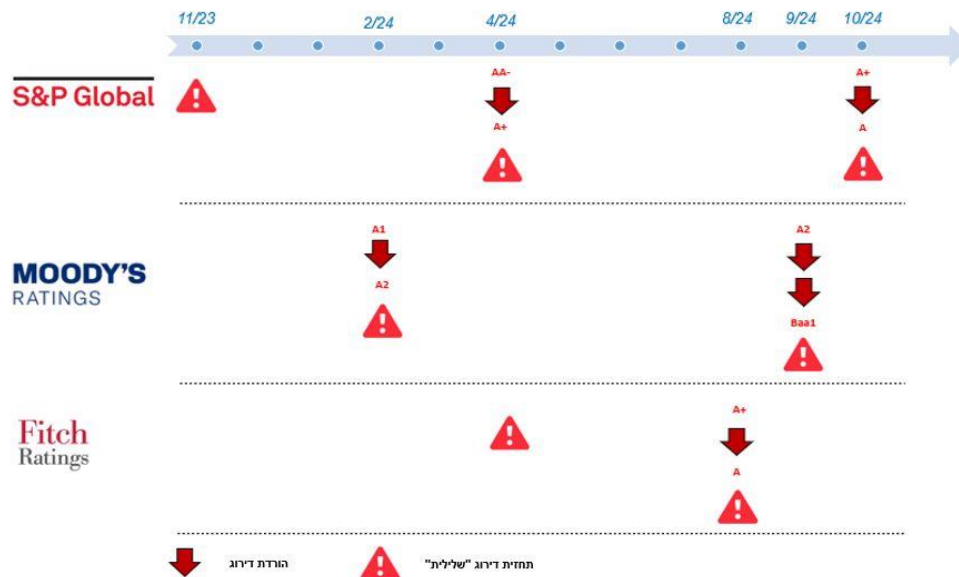
⁹³ <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-downgrades-israel-to-a-outlook-negative-12-08-2024>

⁹⁴ אחד האינדיקטורים האלה הוא איכות השירות הציבורי ורמת העצמאות שלו מלחצים פוליטיים. ראו: <https://www.worldbank.org/content/dam/sites/govindicators/doc/ge.pdf>

הורדות הדירוג של מדינת ישראל על ידי שלוש חברות הדירוג הבין-לאומיות Moody's ו-S&P ו-Fitch ושינוי תחזית הדירוג של אותן חברות ל"שלילית" התבצעו על רקע המלחמה, ולנוכח ציפיות חברות הדירוג להרעה בנתונים הפיסקליים של המדינה בעתיד הקרוב ועלייה בהוצאות הביטחון. יצוין כי בזמן שחלף אכן הייתה הרעה בנתונים הפיסקליים ונכון לסוף שנת 2024 עמד יחס החוב תוצר על 69% והגרעון התקציבי של הממשלה עמד על כ-6.8% מהתוצר.

בתרשים להלן ניתן לראות את התפתחות דירוג האשראי של מדינת ישראל מתחילת המלחמה ועד אוקטובר 2024.

תרשים 9: דירוג האשראי של מדינת ישראל מתחילת המלחמה ועד אוקטובר 2024



המקור: הודעות חברות הדירוג הבין-לאומיות בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי חברות הדירוג הבין-לאומיות ביצעו מספר הורדות דירוג למדינת ישראל החל מתחילת המלחמה ועד אוקטובר 2024 - חברת Fitch הורידה את הדירוג ברמה אחת, S&P הורידה את הדירוג בשתי רמות, ו-Moody's הורידה את הדירוג בשלוש רמות, כולל הורדת דירוג חריגה של שתי רמות בבת אחת בספטמבר 2024.

בתוכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2025 עד 2027 (להלן - הנומרטור) מיוני 2024 צוין כי "נטל תשלומי הריבית עלה בחדות מאז פרוץ המלחמה שגרמה לעלייה חדה בעלויות גיוס החוב של הממשלה. פרמיית הסיכון של המדינה עלתה לרמה גבוהה במיוחד בשל הסיכונים הגיאופוליטיים, החשש מהסלמת המלחמה

לזירות נוספות, ירידת דירוג האשראי וההרעה בנתונים הפיסקליים שבבסיסם הגידול המחויב בהוצאות הביטחון והריבית, העמקת הגרעון והגידול ביחס החוב לתוצר".

בתשובת אגף החשב הכללי צוין כי עיקר הגידול בהוצאות הריבית נובע מהגידול בגירעון. מספרי נומרטור אפריל 2023 התבססו על תחזיות טרום המלחמה ולכן הגרעון החזוי לשנים אלו היה נמוך מאוד. לאחר פרוץ המלחמה ועדכון הגרעון התקציבי בוצעו התאמות לתחזיות אלו.

בלוח שלהלן ניתן לראות את ההוצאה הצפויה על פי הנומרטור מיוני 2024 בגין תשלומי ריבית וכן בגין החזרי קרן לביטוח לאומי⁹⁵ בשנים 2025 - 2027, בהשוואה לנומרטור הקודם, שפורסם ביוני 2023 (במיליארדי ש"ח).

לוח 11: ההוצאה הצפויה בגין תשלומי ריבית ובגין החזרי קרן לביטוח לאומי בשנים 2025 - 2027 (במיליארדי ש"ח)

2027	2026	2025	
66.9	65.6	64.9	ההוצאה בגין תשלומי ריבית ובגין החזרי קרן לביטוח לאומי לפי הנומרטור מיוני 2023
78.9	74.2	71.4	ההוצאה בגין תשלומי ריבית ובגין החזרי קרן לביטוח לאומי לפי הנומרטור מיוני 2024
12	8.6	6.5	הגידול בהוצאה

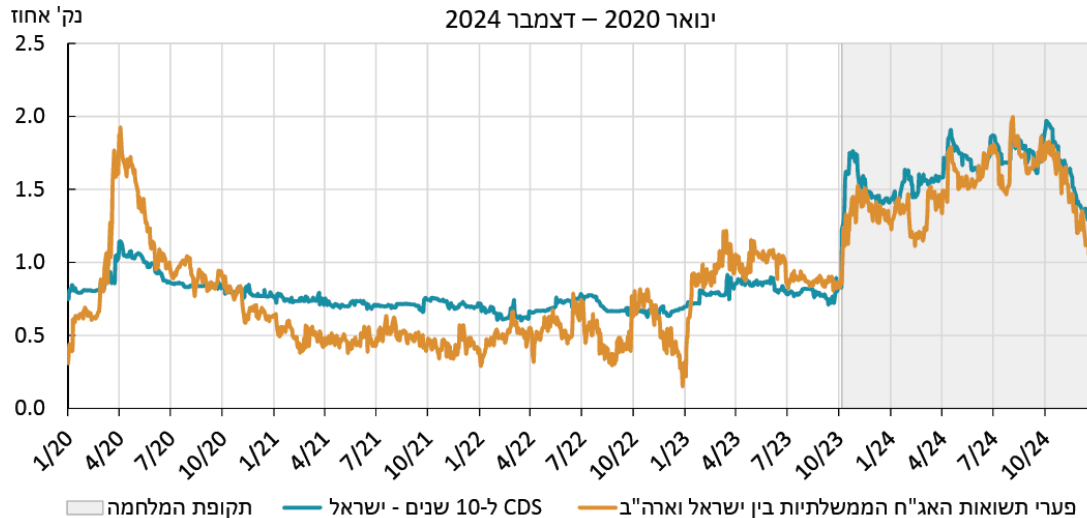
המקור: הנומרטורים שפורסמו ביוני 2024 וביוני 2023.

מהלוח שלעיל עולה כי סך ההוצאה בגין תשלומי ריבית ובגין החזרי קרן לביטוח לאומי לפי הנומרטור ליוני 2024 בשנים 2025 - 2027 הוא כ-224.5 מיליארד ש"ח, לעומת כ-197.4 מיליארדי ש"ח לפי הנומרטור ליוני 2023. הגידול הצפוי בתשלומי הריבית ובהחזרי קרן לביטוח לאומי בשנים 2025 - 2027 לאחר עדכון הנומרטור ביוני 2024 מסתכם בכ-27.1 מיליארדי ש"ח.

בתרשים שלהלן מוצגים פערי התשואות הדולריות לעשר שנים בין ישראל לארה"ב, ופרמיית הסיכון לפי CDS של עשר שנים.

⁹⁵ האג"ח המונפקות למוסד לביטוח לאומי צמודות למדד המחירים לצרכן, ולכן שינויים במדד גורמים לשינויים בתחזית החזרי הקרן כאמור.

תרשים 10: פערי התשואות הדולריות לעשר שנים בין ישראל לארה"ב, ופרמיית הסיכון לפי CDS של עשר שנים, 2020 - 2024



המקור: בנק ישראל, ועיבודי בנק ישראל על נתוני בלומברג. ראו בנק ישראל, דין וחשבון 2024 (מרץ 2025), עמ' 14.

מהתרשים לעיל ניתן לראות את העלייה במדדי הסיכון השונים עם פרוץ המלחמה: בתחילת המלחמה, עלה מחיר פרמיית הסיכון בחדות, ומתחילת שנת 2024 עד לאוקטובר של אותה השנה היא נעה במגמת עלייה קלה. בסוף שנת 2024 חלה ירידה חדה בפרמיית הסיכון אך היא נותרה גבוהה יותר מהרמה בה הייתה קודם פרוץ המלחמה.

לדירוג האשראי של המדינה יש השפעה קריטית על חוסנה הפיסקלי ועל האפשרויות העומדות לפניה לגיוס חוב נדרש בשווקים, בין היתר, לאור הגידול בצרכים הביטחוניים והאזרחיים הנובעים מהמלחמה והגידול שיידרש בשל הרחבת העימות הצבאי בצפון ובזירות נוספות והתממשותו של תרחיש שאינו תרחיש הבסיס שלפיו נבנה תקציב 2024.

נמצא כי לא התקיים כל דיון בממשלה או בקבינט החברתי-כלכלי בדבר ההשפעות של הורדת דירוג האשראי של המדינה ותחזיות הדירוג השליליות.

להורדות דירוג האשראי של המדינה על ידי חברות דירוג האשראי הבין-לאומיות ולתחזיות הדירוג "השליליות" שלהן (ובפרט נוכח רצף הפעמים שבהם נעשה הדבר) ישנה השפעה משמעותית על הגידול בהוצאות הריבית הצפויות בתקציב המדינה. כמו כן, ישנו צפי לגידול פרמננטי בתקציב הביטחון וההוצאות האזרחיות הנגזרות מהמלחמה. נוכח האמור, ולאור אי הוודאות הפיסקלית בתקופה זו, מומלץ כי שר האוצר והנהלת משרד האוצר יביאו בחשבון את המלצות הגורמים המקצועיים ובהם בנק ישראל, ויבחנו את הצורך בביצוע צעדים בהתאם כדי לשפר את מצבה הפיסקלי של המדינה ולחזק את מחויבותה

לפירעון חובותיה. עוד מומלץ כי ראש הממשלה ושר האוצר יפעלו לקיום דיון בממשלה או בקבינט החברתי-כלכלי בדבר ההשפעות של הורדת דירוג האשראי של המדינה ותחזיות הדירוג השליליות.

ההתאמות התקציביות שנדרשו בשנת 2024 ואילך בעקבות המלחמה

המשמעות הכלכלית של הפגיעה בתוצר, של הירידה הצפויה בהכנסות המדינה ושל הגידול בהוצאות המדינה בשל הוצאות המלחמה היא עלייה ניכרת בגירעון הממשלתי הצפוי לשנת 2024%. עלייה זו מחייבת את הממשלה לבצע צעדים מאזנים, שכוללים הן תעודף מחדש של הוצאות המדינה וקיצוץ בהן, והן הגדלה של הכנסות המדינה. זאת כדי לשמור על יציבותה הפיננסית של המדינה, הנדרשת בעת הזו ביתר שאת כדי לאפשר למדינה לספק לאורך זמן את הצרכים הצבאיים והאזרחיים הנדרשים בשעת מלחמה. אי-ביצוע צעדים מאזנים, לרבות הגדלת הכנסות המדינה, עלול בטווח הקצר להביא לחוסר יכולת לממן חלק מהצרכים של המדינה והמשק ובטווח הארוך לפגיעה ביציבות הכלכלית. פגיעה כזו תקשה על המדינה לגייס חוב, תייקר את החוב שאכן יגויס, ואף תיצור בעיית נזילות תזרימית של המדינה.

ההתאמות התקציביות שנדרשו בשנת 2024

במצגת שהוכנה לבקשת הנהלת משרד האוצר ושהוצגה למנכ"ל משרד האוצר בנובמבר 2023 בנושא עקרונות לתוכנית כלכלית מקיפה לשנת 2024, שהכינו בכירים לשעבר באגף התקציבים⁹⁷ (להלן - מצגת צוות מילואים) צוין כי לנוכח הפגיעה הצפויה בתוצר ואי-הוודאות לגבי משך המערכה, נדרשת מדיניות פיסקלית מרחיבה אך אחראית. כלומר נדרש איזון עדין בין הצורך להגדיל את הוצאות הממשלה, את שיעור הגירעון ואת הביקוש המצרפי ובין הצורך לספק את צורכי הלחימה והמשק, אבל בצורה מדודה כדי שלא לאבד שליטה על המדיניות הכלכלית וכדי שלא לאבד את אמון השווקים הבין-לאומיים. לאור זאת צוין כי נדרשת מדיניות תקציבית מרחיבה אך במידה סבירה. כלומר, גירעון של לא יותר מ-4% - 5% לצד מדיניות מוניטרית מרסנת אינפלציה ושער חליפין, אך מעודדת ותומכת צמיחה. עוד צוין כי כחלק מהמענה התקציבי מוצע לבטל את מרבית התקציבים הקואליציוניים ותוכניות ממשלתיות שאינן בסדרי העדיפויות ואינן תורמות לצמיחה.

במכתב של הממונה על התקציבים אל שר האוצר מדצמבר 2023 בנושא המלצת אגף התקציבים להתמודדות פיסקלית עם ההשלכות הכלכליות של המלחמה בשנת 2024 נכתב כי המלחמה הסבה נזק רב לפעילות המשק והרעה את מצבה הפיסקלי של הממשלה. ההשפעה הפיסקלית המלאה של המלחמה בתרחיש הבסיס צפויה להיות גבוהה מ-150 מיליארד ש"ח על פני השנים 2023 - 2024 ועוד גידול קבוע בהוצאות הממשלה של לכל הפחות 20 מיליארד ש"ח בשנים 2025 ואילך, לעומת תוואי ההוצאה הצפוי קודם המלחמה (בשל הוצאות ביטחוניות ואזרחיות והוצאות מימון). היקף ההשלכות הכלכליות והפיסקליות של המלחמה, אשר חורגים בסדרי גודל מהשלכותיהם של מבצעים ואירועי לחימה אחרים ב-20 השנים האחרונות, מחייבים את הממשלה לבצע בחינה מחדש של המדיניות הפיסקלית שלה. על

⁹⁶ ראו פירוט בפרק "עמידה בתקרת הגירעון המתוכננת לשנת 2024" להלן.

⁹⁷ הצוות מנה שני מנכ"לי משרד האוצר לשעבר ושני ממונים על אגף התקציבים לשעבר.

הממשלה לעצב מחדש את המדיניות הפיסקלית לשנת 2024 ולבצע שינויים משמעותיים בתקציב המדינה ובתוכנית הכלכלית.

עוד כתב הממונה על התקציבים לשר האוצר כי "מועד פרוץ הלחימה, ברבעון האחרון של שנת 2023, הגביל את יכולת התגובה הפיסקלית של הממשלה בשנת 2023. שיעור התקציב הגבוה שכבר חויב לפני תחילת הלחימה, לצד לוח הזמנים הדחוק לביצוע שינויים בהקצאות תקציב ובמדיניות הכלכלית, הגבילו את יכולת הממשלה לבצע צעדים משמעותיים לצמצום השלכות המלחמה על מצבה הפיסקלי בשנת 2023. לאור זאת, מבחן האמינות הפיסקלית של הממשלה הוא בנקיטת מדיניות פיסקלית אחראית בשנת 2024 ואילך".

במכתב של נגיד בנק ישראל אל ראש הממשלה מינואר 2024 בנושא התאמות תקציביות נדרשות בעקבות מלחמת חרבות ברזל נכתב כי המלחמה מייצרת נטל תקציבי בשני מובנים מרכזיים: (א) עלייה בהוצאות של מערכת הביטחון בגין הצורך לממן את פעולות המלחמה; (ב) גידול מתמיד ומשמעותי בבסיס תקציב הביטחון בטווח הנראה לעין. גידול כזה מכאן ואילך ללא ביצוע התאמות נדרשות בתקציב עלול לפגוע בצמיחת המשק ולהוביל להתבדרות של יחס החוב לתוצר על פני שנים קדימה שתשפיע לרעה על האופן שבו נתפסת האיתנות של המשק הישראלי. הנגיד ציין ש"כדי לחזק את האמון במשק הישראלי ולשמר את האיתנות שלו יש להחליט כבר כעת באופן מחייב ושקוף ציבורית על התאמות תקציביות מקיפות שכוללות צעדים של ממש להקטנת הוצאות ו/או הגדלת הכנסות בתקציב 2024 ובתקציב 2025 וליישם חלק מהותי מהן באופן מיידי" (ההדגשה במקור). עוד ציין הנגיד כי נכון שההתאמות הללו יבוצעו בבסיס התקציב ויהיו גם הן בעלות אופי מתמיד, וכי "על מנת להבטיח חזרה מהירה של המשק לתוואי של צמיחה ובכך להקטין את שיעור החוב מהתוצר, יש למקד את ההתאמות בסעיפים בעלי השפעה מועטה על הצמיחה במשק" (ההדגשה במקור).

בדוח בנק ישראל ממרץ 2024 נכתב כי "גידול זמני של הגירעון ושל החוב בשל הוצאות לחימה זמניות אינו פוגע באופן מהותי בהקצאות המשאבים במשק לאורך זמן, וניתן להתמודד איתו תוך ריכוז מאמץ תקציבי בתקופה מוגבלת ופריסה ארוכת טווח של החזר העלויות. לעומת זאת, גידול מתמשך של הוצאות הביטחון מחייב התאמות תקציביות, כדי למנוע גידול שאינו בר-קיימא בחוב הציבורי, ובעקבותיו בעלויות המימון של המשק"⁹⁸. עוד נכתב כי "חשוב שהממשלה תקיים דיון מחודש בכללים הפיסקליים בישראל במטרה להשיב את אמינותה של המסגרת הפיסקלית ובה בעת לסייע לממשלה בקידום יעדים כלכליים ארוכי טווח".

ההתאמות התקציביות שבוצעו בתקציב הנוסף לשנת 2024

בתהליך גיבוש התקציב החדש לשנת 2024 הביא אגף התקציבים לפני שר האוצר שורת צעדי התאמה, הן בצד ההכנסות והן בצד ההוצאות, בסכום כולל של יותר מ-50 מיליארד ש"ח. הצעדים כללו בצד ההכנסות, בין היתר, מיסוי בלו על בניזין בסך של כ-1.8 מיליארד ש"ח, צמצום תקורות הטבות מס על הפקדות המעסיק בסך של כ-3.1 מיליארד ש"ח, ביטול הפטור ממס רווחי הון על חיסכון נזיל בסך של כ-1.9 מיליארד ש"ח,

העלאת שיעור המע"ם בסכום של כ-7.2 מיליארד ש"ח, העלאת שיעור מס הכנסה בסכום של כ-5.2 מיליארד ש"ח, העלאת שיעור מס החברות בסכום של כ-2 מיליארד ש"ח והקפאת תקורות מס ההכנסה ליחידים בסכום של כ-3 מיליארד ש"ח; ובצד ההוצאות, בין היתר, קיצוץ בכספים קואליציוניים בסכום של כ-5 מיליארד ש"ח וצמצום הוצאות השכר והפנסיה בשירות המדינה בסכום של כ-4.5 מיליארד ש"ח (מתוכו צמצום הוצאות שכר בסכום של כ-2.5 מיליארד ש"ח).

בסופו של דבר בתקציב הנוסף לשנת 2024 החליטה הממשלה על שורה של צעדים, ובהם קיצוץ רוחבי במשרדי הממשלה בשיעור של 5%, הקפאת פרויקטים והקפאת גיוס כוח אדם. זאת, לצד צעדים להגדלת ההכנסות, כגון ביטול ההנחה בבלו על הדלק, מיסוי מוצרי עישון, מיסוי תחליפי דלק, מיסוי בנקים, משיכת דיבידנד מחברות ממשלתיות ועוד.

הקפאה והפחתה של דמי הבראה בשנת 2024 למימון הטבות למשרתי מילואים

כחלק מהתעדוף מחדש של הוצאות המדינה, קיבלה הממשלה כמה החלטות בהתאם לסעיף 18 ולסעיף 20 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, שעניינן מענקים כספיים לחיילי מילואים המשתתפים במלחמת חרבות ברזל, ועלותן הכוללת היא מיליארדי ש"ח⁹⁹. נוסף על הטבות אלו הוחלט בסעיף 5 להחלטת ממשלה מס' 1295¹⁰⁰ מ-14.1.24 ובסעיף 3 להחלטת ממשלה מס' 1300 מ-14.1.24¹⁰¹ כי מימושן של שתי הטבות נוספות שנקבעו בהחלטת ממשלה מס' 1226 מ-1027.1.24 יותנה בהשלמת החקיקה המוצעת להפחתת הזכאות ליום הבראה אחד לכלל העובדים במשק וחיוב המעסיקים להעביר את מחיר יום הבראה לאוצר המדינה.

אלה שתי ההטבות הנוספות שנקבעו בהחלטת ממשלה מס' 1226 :

1. המענק בסך 133 ש"ח המשולם כיום לפי פקודות הצבא בעבור כל יום מילואים החל מהיום ה-61 לשירות רק למי שהוא מפקד לוחם, ישולם גם למי שאינו מפקד לוחם, כלומר לכל חיילי המילואים המשרתים בתקופה הרלוונטית החל מהיום ה-61 לשירותם. עלות הטבה זו מוערכת בכ-1.72 מיליארד ש"ח.

2. סכום המענק השנתי עבור תשלומי משק הבית שישולם בשנת 2024 לחיילי המילואים במערך הלוחם ששירתו לפחות 45 ימים בשירות מזכה, יוגדל באופן חד-פעמי ל-2,500 ש"ח. עלות הטבה זו מוערכת בכ-0.2 מיליארד ש"ח.

⁹⁹ כך לדוגמה, החלטה 1295 "הוקרה", סיוע ותגמול לחיילי מילואים המשרתים במלחמת חרבות ברזל" (14.1.24), שיעדה, בין היתר, בתקציב הנוסף לשנת 2024 סך של 9 מיליארד ש"ח עבור מענקים לחיילי המילואים.

¹⁰⁰ בנושא הוקרה, סיוע ותגמול לחיילי מילואים המשרתים במלחמת חרבות ברזל.

¹⁰¹ החלטה 1300 "השתתפות העובדים במשק במימון הטבות לחיילי המילואים על רקע מלחמת חרבות ברזל" (14.1.2024).

¹⁰² החלטה 1226 "הוקרה", סיוע ותגמול לחיילי מילואים המשרתים במלחמת חרבות ברזל ותיקון החלטת ממשלה" (7.1.2024).

כדי לתמוך בצעדי הממשלה האמורים נחתם ב-23.1.24 בין המדינה ומעסיקים נוספים לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - ההסתדרות הכללית) הסכם קיבוצי מיוחד. בהסכם עוגנו הבנות שגיבשו יו"ר ההסתדרות הכללית ושר האוצר בדבר השתתפות עובדי המעסיקים החתומים עליו בהוצאות הנגרמות בשל המלחמה. על פי ההסכם, העובדים ישתתפו במימון חלק מצעדי הממשלה למתן הטבות לחיילי המילואים, באמצעות רכיב דמי ההבראה, אשר משולם למרבית העובדים במשק כתשלום שנתי: (א) ממשכורתו של כל עובד שההסכם הקיבוצי חל עליו ואשר זכאי לדמי הבראה בשנת 2024 יופחת ערך יום הבראה אחד; (ב) מחיר יום הבראה לעובד בשנת 2024 יוקפא ויהיה זהה למחיר בשנת 2023. נוסף על ההסכם הקיבוצי המיוחד הושלמה החקיקה הדרושה ליישום ההסכם כאמור ב-18.3.24.¹⁰³

יצוין כי אין זו הפעם הראשונה שבה בשל קושי כלכלי משמעותי מגובש הסכם עם ההסתדרות הכללית. כך לדוגמה בתוכנית החירום הכלכלית שבוצעה בשנת 2003 נעשו קיצוצי שכר שונים; בשנים 2009 ו-2010 נחתם הסכם קיבוצי בין המעסיקים בשירות הציבורי ובין ההסתדרות הכללית בדבר הפחתת מחצית דמי ההבראה המשולמים בשנים אלה¹⁰⁴; ובשנת 2013 נחתם הסכם קיבוצי בין המדינה להסתדרות הכללית שמשמעותו הכלכלית הייתה צמצום הוצאות השכר בשיעור של 0.9324% מהבסיס הקובע בחוק¹⁰⁵.

להלן פרטים על תוכנית החירום הכלכלית שבוצעה בשנת 2003 כדוגמה לצעדים שננקטו בעבר בעת משבר כלכלי חריף:

תוכנית החירום הכלכלית שהופעלה בשנת 2003

משנת 1996 ואילך, ובייחוד בשנים 2001 - 2003, נקלעה ישראל לשפל כלכלי מתמשך, שבא לידי ביטוי במגמת ירידה בשיעור הצמיחה של התמ"ג, אבטלה בשיעור ניכר, עלייה בריבית בנק ישראל וגידול בגירעון התקציבי וביעור החוב הציבורי מהתמ"ג. המשבר הכלכלי נגרם משילוב של גורמים רבים ובהם האטה בכלכלה העולמית, משבר בענף ההייטק, מצב ביטחוני קשה שנבע מהאינתיפאדה השנייה וחוסר ודאות כלכלית בעקבותיה, וכן מדיניות פיסקלית ומוניטרית מרסנות. מגמת הירידה בצמיחה, המיתון העמוק, הירידה ברמת ההכנסה לנפש והזעזועים בשווקים הפיננסיים הביאו לאי-ודאות הולכת וגוברת בשוקי האג"ח והמט"ח ולחשש ליציבות הפיננסית במשק.

בהצעת תקציב המדינה לשנת 2003 הציבה הממשלה כיעדים מרכזיים את ייצוב המשק, בלימת המיתון בטווח הקצר ויצירת תנאים שיאפשרו חזרה למסלול של צמיחה בת קיימה, תוך צמצום ממדי האבטלה במשק בטווח הקצר. לשם מימוש היעדים ביקשה הממשלה לנקוט אמצעים לצמצום אי-הוודאות הכלכלית, המקשה על המגזר העסקי, לשמירה על יציבות המחירים ועל היציבות הפיננסית ולחזרה לתוואי של השקעות, צמיחה ותעסוקה.

¹⁰³ ראו חוק הקפאה והפחתה של דמי הבראה בשנת 2024 לשם תקצוב הטבות לחיילי מילואים, התשפ"ד-2024. בחוק הורחבה תחולת ההסדר של הפחתת והקפאת דמי ההבראה באופן שיחול על כל עובד במשק, כהגדרתו בחוק, הזכאי לדמי הבראה בשנת 2024.

¹⁰⁴ ראו חוק לתשלום חלקי של דמי הבראה בשירות הציבורי בשנים 2009 ו-2010 (הוראת שעה), התשס"ט-2009.

¹⁰⁵ חוק להשתתפותם של העובדים, נושאי המשרה ובעלי תפקיד אחרים בשירות הציבורי, בצעדים לייצוב המצב הפיסקלי במדינה במהלך השנים 2013 ו-2014 (הוראת שעה), התשע"ג-2013.

למימוש התוכנית הכלכלית, שכונתה בתחילה "חומת מגן כלכלית", פעלה הממשלה באמצעות שלושה חוקי הסדרים וצעדי חקיקה נוספים: חוק תוכנית החירום הכלכלית¹⁰⁶, חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2003¹⁰⁷ וחוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל¹⁰⁸ ממאי 2003, שבו נקבעה מטרת החוק "לאפשר התייעלות מבנית ארוכת טווח של המגזר הציבורי, לבצע רפורמות בענפי המשק, להשיג את יעדי התקציב ולצמצם את הגירעון הממשלתי, ההוצאה הממשלתית והציבורית והחוב הלאומי, והכל במסגרת תכנית להבראת כלכלת ישראל".

עיקרי החקיקה כללו היטל על העסקת עובדים זרים, הפחתת משכורתם של עובדים ונושאי משרה בשירות הציבורי למשך כשנתיים, ניכוי משכרם של עובדים המבוטחים בפנסיה תקציבית, צמצום הקלות מס שניתנו ליישובים שונים, לרבות יישובי יהודה ושומרון ורבים מיישובי הנגב, קיצוצים חדים בקצבאות הילדים וקצבאות נוספות של הביטוח הלאומי והצמדת גמלאות המוסד לביטוח לאומי למדד המחירים לצרכן במקום לשכר הממוצע במשק. במסגרת רפורמה במס הכנסה נקבעה הורדה הדרגתית של שיעורי מס הכנסה, חיוב במס הכנסה על רווחים ריאליים בשוק ההון, מעבר ממיסוי טריטוריאלי למיסוי פרסונלי ורפורמה במיסוי של הקצאת מניות לעובדים. החקיקה כללה גם רפורמות מבניות במשק, לרבות רפורמה להקטנת הריכוזיות בשוק ההון, הלאמת קרנות הפנסיה הוותיקות הגירעוניות והעלאת גיל הפרישה לגברים ולנשים. צעדים משלימים שנקבעו בתוכנית ובעקבותיה כללו שורת הפרטות, לרבות הפרטת חברת אל על וחברת צים ומכירת גרעין השליטה בבנק דיסקונט ובבזק.

הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר כתב למשרד מבקר המדינה באפריל 2024 כי כמה גורמים הקשו על ביצוע קיצוצים משמעותיים יותר בשכר העובדים בשנת 2024:

1. במרבית המגזר הציבורי, ככלל, אין תשלום עודף ביחס לשכר השוק, ולכן כל קיצוץ יצטרך להיות רוחבי.
2. לחלקים גדולים מהמגזר הציבורי יש תפקיד משמעותי במלחמה (כך לדוגמה מערכת הביטחון, מערכת הבריאות ומערכת החינוך), דבר שמקשה על היכולת לקצץ בשכרם.
3. הממשלה לא ביצעה צעדים מרסנים משמעותיים מאוד בתקציב החדש לשנת 2024 דוגמת צמצום וסגירה של משרדי ממשלה או צמצום משמעותי בכספים קואליציוניים או ביטול כניסתו לתוקף של חוק הסיוע להורים עד גיל שלוש. דבר זה מקשה על הממשלה לבקש מההסתדרות הכללית לפתוח הסכמי שכר חתומים.

¹⁰⁶ חוק תכנית החירום הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2002 ו-2003), התשס"ב-2002.

¹⁰⁷ חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003), התשס"ג-2002.

¹⁰⁸ חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003.

4. יחס החוב לתוצר, שהוא מדד מרכזי לבחינת חוסנה הפיננסי וגמישותה הפיסקלית של המדינה, הסתכם בשנת 2023 ב-61.9%¹⁰⁹, והוא נמוך משמעותית מיחס החוב לתוצר בשנים הקודמות שבהן בוצעו קיצוצי שכר (בשנת 2003 - 104.8%¹¹⁰, בשנת 2009 - 72.9%, בשנת 2013 - 66.1%).

תוכנית החירום הכלכלית שהופעלה בשנת 2003, כללה כאמור, בין היתר, פעולות משמעותיות לייצוב המשק ובהן קיצוצים חדים בקצבאות הילדים ובקצבאות נוספות של ביטוח לאומי, צמצום הטבות מס ורפורמות מבניות.

לעמדת הממונה על השכר, להבדיל מתוכנית 2003 התוכנית המאזנת הנוכחית, שאושרה במסגרת התקציב הנוסף לשנת 2024, לא כללה צעדים מרסנים משמעותיים מספיק (כגון הפחתה משמעותית בכספים הקואליציוניים) אשר היה בהם לאותת למשק על מחויבות הממשלה להתנהלות תקציבית מרסנת בתקופת המלחמה. היעדר פעולות משלימות אלו הקשה על הובלת צעדי קיצוץ נוספים מול ההסתדרות הכללית ובפרט קיצוץ בשכר עובדי המגזר הציבורי.

אגף התקציבים מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2024 כי צמצום הוצאות השכר של עובדי המגזר הציבורי בסך של כ-2.5 מיליארד ש"ח שהוצע בתהליך גיבוש התקציב גובש על בסיס מספר שיחות של גורמים במשרד האוצר עם ההסתדרות. עם זאת, לאחר דין ודברים בין הצדדים, ובדיקת היתכנות ביצוע קיצוצי שכר, החליט שר האוצר לקצץ יום הבראה אחד (והקפאת התעריף ליום הבראה) במסגרת התקציב הנוסף לשנת 2024.

כאמור, בתקציב הנוסף לשנת 2024 החליטה הממשלה על שורה של צעדים, ובהם קיצוץ רוחבי במשרדי הממשלה בשיעור אחיד של 5%, הקפאת פרויקטים והקפאת גיוס כוח אדם. זאת לצד צעדים להגדלת ההכנסות, כגון ביטול ההנחה בבלו על הדלק, מיסוי מוצרי עישון, מיסוי תחליפי דלק, מיסוי בנקים, משיכת דיבידנד מחברות ממשלתיות ועוד. שורת צעדים אלו הובילה לחיסכון המסתכם בכ-0.9% מהתוצר¹¹¹ (סכום של כ-17 מיליארד ש"ח) וליעד גירעון מעודכן בשיעור של 6.6% מהתוצר¹¹² לעומת 2.25% בתקציב המקורי לאותה השנה. יצוין כי במסגרת הצעדים בהיקף של 17 מיליארד ש"ח, הקיצוץ בכספים הקואליציוניים הסתכם בכ-2.3 מיליארד ש"ח¹¹³ בלבד, לעומת הצעת אגף התקציבים, שהסתכמה כאמור ב-5 מיליארד ש"ח.

109 ראו חטיבת המימון והאשראי אגף החשב הכללי, משרד האוצר, **הדוח השנתי יחידת ניהול החוב הממשלתי** (אפריל 2024) - <https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/annual-debt-report-2023/he/annual-debt-report-annual-debt-report-2023-print-version.pdf>. יצוין כי נכון לאוקטובר 2024 עודכן ל-61.4% על פי בנק ישראל, התחזית המקור-כלכלית של חטיבת המחקר, אוקטובר 2024.

110 יחס החוב הממשלתי לתמ"ג.

111 התוצר הנומינלי במיליארדי ש"ח לשנת 2023 היה כ-1,868 מיליארדי ש"ח. ראו בנק ישראל, **דין וחשבון 2023** (מרץ 2024), עמ' 6.

112 ראו בנק ישראל, **דין וחשבון 2023** (מרץ 2024), עמ' 148.

113 ראו החלטת ממשלה מס' 1306 מיום 14.1.24 שעניינה "יישום הסכמים קואליציוניים בשנת הכספים 2024 ותיקון החלטות ממשלה". בהחלטה תוקן סכום ההקצאה לכספים קואליציוניים מ-7,949 מיליון ש"ל ל-5,690 מיליון ש"ח בשנת 2024.

נמצא כי בתקציב הנוסף שאושר במרץ 2024, ועמד על כ-724 מיליארדי ש"ח (כולל תשלום חובות למעט תשלום חובות לביטוח הלאומי), לא ננקטו צעדים מרסנים משמעותיים, ובין היתר לא הוקטן מספר משרדי הממשלה, ולא נעשה קיצוץ משמעותי יותר בכספים הקואליציוניים.

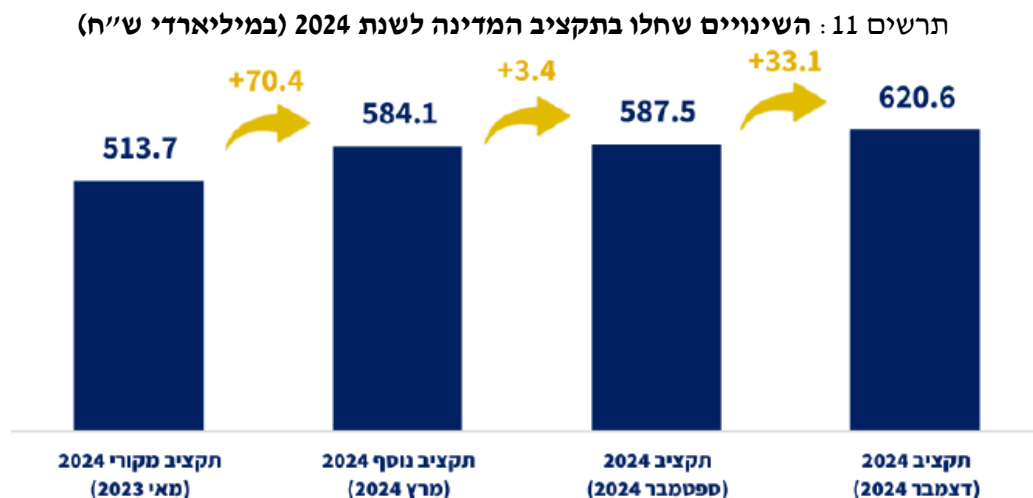
בתשובת אגף התקציבים צוין כי "הפחתת התקציב הקואליציוני וסגירת משרדים הינם צעדים חשובים בראש ובראשונה על מנת להעביר מסר שהממשלה מוכנה לבצע צעדים בעלי מחירים פוליטיים ישירים בשביל לצמצם את ההוצאה. אולם אין בכך כדי לטעון כי לא בוצעו צעדים משמעותיים לריסון הגרעון, ודי להזכיר... כי היקף הצעדים בשנת 2024 הסתכם ב-17 מיליארד ש"ח. סכום זה נמוך מהיעד שהוגדר (20 - 25 מיליארד ש"ח) אך מהווה ריסון בלתי מבוטל".

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח הגידול הניכר בהוצאות הביטחוניות והאזרחיות בגין המלחמה, השפעת הירידה בדירוג האשראי על תשלומי הריבית, היקף החוב של הממשלה והעלייה ביחס החוב לתוצר, ומאחר שלא נעשו די התאמות מספקות בתקציב 2024, עולה החשש כי חוסנה הפיסקלי של המדינה ייפגע. נוכח חשיבות השמירה על האמינות הפיסקלית של הממשלה, ראוי כי שר האוצר ומשרד האוצר יבחנו נקיטת צעדים מרסנים בעלי השפעה קבועה, בהתבסס על יצירת סדרי עדיפות בתקציב המדינה.

השינויים שחלו בתקציב הנוסף לשנת 2024

התקציב הנוסף הראשון לשנת 2024 שאושר בכנסת במרץ 2024 נשען על כמה הנחות מרכזיות, ובהן ההנחה כי עצימות הלחימה תדעך עד סוף חודש יוני 2024, הנחה שלא התממשה. כפועל יוצא, ונוכח התמשכות המלחמה והצורך לממן את ההוצאות האזרחיות והצבאיות הנדרשות, החליטה הממשלה בחודשים אוגוסט ונובמבר 2024 להגדיל את סכומי ההוצאה הממשלתית בתקציב המדינה. לצורך כך, בספטמבר 2024 התקבל בכנסת חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2024 (מס' 2) (להלן - חוק התקציב הנוסף השני), ובדצמבר 2024 התקבל בכנסת חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2024 (מס' 3) (להלן - חוק התקציב הנוסף השלישי).

בתרשים שלהלן מוצגים השינויים שחלו בתקציב המדינה לשנת 2024 במהלך השנה שקיבלו ביטוי באמצעות חוקי תקציב נוספים לשנת הכספים 2024.



המקור: משרד האוצר, החשב הכללי, דוחות על ביצוע התקציב 2024 (מרץ 2025), עמ' 8.
התקציב הינו במונחי מגבלת ההוצאה ואינו כולל תשלום חובות למעט תשלום חובות לביטוח לאומי.

מהתרשים עולה כי בשנת 2024 אושרו הגדלות משמעותיות בתקציב המדינה שקיבלו ביטוי באמצעות חקיקת חוקי תקציב נוספים. מהנתונים עולה כי סך הגידול בתקציבים הנוספים שאושרו בשנת 2024 לעומת התקציב המקורי לשנה זו, שאושר במאי 2023, הוא כ-106.9 מיליארד ש"ח (כ-20.8%).

כאמור עקב התארכות המלחמה החליטה הממשלה בסוף אוגוסט 2024 להגדיל את ההוצאה האזרחית עבור הארכת הפינויים. מנכ"ל משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי לצורך קבלת ההחלטה ומימון הארכת הפינויים עד סוף שנת 2024 נדרש לאתר מקורות תקציביים נוספים לאמור בגובה של כ-2.3 מיליארד ש"ח. לדברי המנכ"ל, לא הוצגו בפניו מספיק חלופות מהן יוכל שר האוצר לבחור מקור תקציבי למימון הארכת הפינויים.

במצגת שהציג אגף תקציבים להנהלת המשרד הציע האגף מספר מקורות מימון אפשריים במסגרת תקציב 2024, בהיקף כולל של 4.35 - 4.75 מיליארד ש"ח הכוללים: כספים מוקפאים והחלטות ממשלה שלא מומשו (לרבות כספים קואליציוניים) בסכום של כ-2.3 מיליארד ש"ח; שינוי מנגנון הפיצוי למפונים בסכום של 0.2 - 0.6 מיליארד ש"ח; דחיית חתימה על הסכמי שכר לשנת 2025 בסכום של 0.5 מיליארד ש"ח; השלמת צעדי התאמה מהתקציב הנוסף בסכום של 0.35 מיליארד ש"ח; קרן מחצבות בסכום של 0.5 מיליארד ש"ח; וקק"ל בסכום של 0.5 מיליארד ש"ח. בנוסף, במצגת הוצגו מקורות מימון אפשריים נוספים הכוללים חלופות של צעדי התאמה בשנת 2025 למימון הארכת הפינויים בשנת 2024 כאמור, בהיקף כולל של 18 מיליארד ש"ח: הקפאת הצמדות בסכום של 5.7 מיליארד ש"ח; הקפאות שכר בשנת 2025 בסך של 7.7 מיליארד ש"ח; וצעדי התאמה אחרים בסך של 4.6 מיליארד ש"ח.

אגף תקציבים הדגיש במצגת כי תוספת תקציב בשנת 2024 ללא מציאת מקורות מימון שתחרוג ממגבלת ההוצאה שנקבעה מהווה סטייה בוטה ממחויבויות הממשלה, תהווה מסר שלילי לשווקים וכוללת סיכון

גבוה לסחרור כלכלי. במכתב של הממונה על התקציבים לראש מטה שר האוצר מיום 19 באוגוסט 2024, ציין הממונה כי "תיקון חוק התקציב תוך כדי שנת התקציב הוא צעד חריג ביותר, אשר ניתן להצדיקו כאשר התיקון משמש לתקצוב צורך הכרחי, שלא תוקצב במסגרת התקציב ושלא ניתן למצוא לו מקור בתוך המסגרת הקיימת בשל היקפו המשמעותי, תוך תיחום תוספת ההוצאה עבור צורך זה בלבד. מדובר בכלי המשמש כמוצא אחרון, וחשוב לשמור עליו ככזה. שימוש בכלי זה כפתרון מזדמן מאיין את מסגרות התקציב המאושרות עבור כל שנת כספים, ובכך פוגע קשות באמון השווקים בממשלה".

בתשובתו של שר האוצר מיום 20 באוגוסט 2024 לממונה על התקציבים, ציין השר: "שקלתי בכובד ראש את טיעוניך ואת מכלול השיקולים, והחלטתי כפי שהחלטתי. אבקשך להיערך באופן מידי לחקיקת הקופסה התקציבית ולעמוד במועדים שקבעתי... מימון המשך פינוי תושבי הצפון והנלוות לו... עונה בדיוק... לקריטריון אותו הגדרת אתה בראש מכתבך למנגנון הקופסה התקציבית: 'צורך הכרחי, שלא תוקצב במסגרת התקציב ושלא ניתן למצוא לו תקציב בתוך המסגרת הקיימת'. כזה בדיוק מימון הפינוי החל מחודש יולי ועד לסוף השנה". עוד הוסיף השר במכתבו כי "לא רק שאין בכך לפגוע באמון השווקים בממשלה ובכלכלה, נהפוך הוא - המשקיעים יודעים שנהגנו באחריות לכל אורך הדרך..."

בסוף אוגוסט 2024 החליטה הממשלה¹¹⁴, על פי הצעת שר האוצר, לממן את תוספת ההוצאות האזרחיות, ובעיקר את הארכת הפינויים, עד לסוף שנת 2024 בעלות של כ-3.4 מיליארד ש"ח, באמצעות הגשת חוק התקציב הנוסף השני. מדברי ההסבר להצעת החוק עולה¹¹⁵ כי התוספת נדרשה בין היתר לצורך מימון הארכת משך הפינויים ומענקי הסיוע לתושבים בלתי מועסקים (כ-2.7 מיליארד ש"ח); ליישום המלצות דוח הוועדה הציבורית למתן סיוע לנפגעי אירועי השבעה באוקטובר (255 מלש"ח לתקציב הביטוח הלאומי); ולהרחבת המעטפת הניתנת למשרתי המילואים בשנת 2024 (200 מלש"ח). בהתאם, תוקן חוק המסגרות כך שתקרת ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2024 הועלתה בשיעור של 0.69% לעומת סך ההוצאה הממשלתית לשנת התקציב 2023 שאושרה בחודש מאי 2023¹¹⁶.

בסוף נובמבר 2024 החליטה הממשלה להגיש את חוק התקציב הנוסף השלישי לשנת 2024, לצורך מימון תוספת הוצאות צבאיות ואזרחיות, בהיקף של כ-33.1 מיליארד ש"ח¹¹⁷. מדברי ההסבר להצעת החוק¹¹⁸ עולה כי התוספת נדרשה בין היתר לצורך מימון העיכוב שחל בתזרים הגעת הסיוע האמריקאי המיוחד למלחמת חרבות ברזל (כ-18 מיליארד ש"ח); למימון הימשכות המלחמה תוך גיוס מילואים משמעותי והרחבת המלחמה בצפון (כ-13.4 מיליארד ש"ח); ולצורך גידול בתחזית הוצאות תשלומי הריבית על החוב הממשלתי בשנת 2024 (כ-1.8 מיליארד ש"ח). בהתאם, החליטה הממשלה לתקן את חוק המסגרות ולהגדיל הן את מגבלת ההוצאה המותרת לשנת 2024 בשיעור כולל של 6.8%, והן את תקרת הגירעון מ-6.6 אחוזי תוצר ל-7.7 אחוזי תוצר¹¹⁹.

114 החלטה 2150 "מסגרות התקציב לשנת 2024 (25.8.24)..
115 הצ"ח הממשלה 1792 מיום 9.9.24. חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2024 (מס' 2) התקבל בכנסת ביום 29.9.24.

116 הצ"ח הממשלה 1791 מיום 5.9.24. תיקון מס' 26 לחוק המסגרות התקבל בכנסת ביום 29.9.24. יצוין כי בתיקון זה לא הועלתה תקרת הגירעון המתוכננת לשנת 2024 שאושרה במרץ 2024 (6.6 אחוזי תוצר).

117 ראו החלטה 2428 (17.11.24).

118 הצ"ח הממשלה 1817 מיום 27.11.24. חוק התקציב הנוסף לשנת הכספים 2024 (מס' 3) התקבל בכנסת ביום 24.12.24.

119 הצ"ח הממשלה 1814 מיום 25.11.24. תיקון מס' 27 לחוק המסגרות התקבל בכנסת ביום 24.12.24.

עולה כי בהמשך לאישור התקציב הנוסף הראשון לשנת 2024, שאושר בכנסת במרץ 2024, בחודשים ספטמבר ודצמבר 2024 אושרו בכנסת שני חוקי תקציב נוספים (ובהתאם תוקן פעמיים חוק המסגרות): בספטמבר 2024 לצורך מימון הוצאות אזרחיות בהיקף של כ-3.4 מיליארד ש"ח, ובדצמבר לצורך מימון של הוצאות צבאיות ואזרחיות בהיקף של כ-33.1 מיליארד ש"ח. יצוין כי ההתאמות שנעשו בחוק המסגרות במהלך 2024 לחוקי התקציב הנוספים נעשו באמצעות "קופסאות" תקציביות חד-פעמיות, במובן זה שתוספות התקציב הללו לא יובאו בחשבון לצורך חישוב סכום ההוצאה הממשלתית המותרת בשנים הבאות¹²⁰. בסופו של דבר אושרו בתקציבים הנוספים במהלך 2024 (לעומת התקציב המקורי לשנה זו ממאי 2023) תוספות תקציביות והתאמת מסגרות הוצאה בהיקף כולל של כ-107 מיליארד ש"ח, ותקרת הגירעון המתוכנן הועלתה בחוק בהתאם - משיעור של 2.25 אחוזי תוצר לשיעור של 7.7 אחוזי תוצר. תוספות התקציב בדצמבר 2024 תוקצבו, בין היתר, לצורך מימון העיכוב בתזרים הסיוע האמריקאי המיוחד למלחמה (18 מיליארד ש"ח), גיוס המילואים להרחבת המלחמה בצפון (13.4 מיליארד ש"ח), הגידול בתחזית הוצאות תשלומי הריבית על החוב הממשלתי בשנת 2024 (1.8 מיליארד ש"ח). תוספת התקציב בספטמבר 2024 תוקצבה, בין היתר, למימון תוספת בסך של כ-2.2 מיליארד ש"ח בעבור הארכת משך הפינויים ובכלל זה מענקי אכלוס עצמאי וסיוע.

כפי שציין מבקר המדינה בדוח קודם, מן הראוי כי השימוש ב"קופסה" תקציבית ייעשה רק בנסיבות חריגות המצדיקות דרך זו, על מנת לשמר ככל שניתן את העקרונות הפיסקליים, הממשלתיים והחוקיים העומדים בבסיס אישור תקציב המדינה השנתי¹²¹.

בלוח הבא מתוארת מדיניות התקציב לנוכח מלחמת חרבות ברזל והתפתחות הגירעון הצפוי ובפועל בשנים 2024 - 2023.

¹²⁰ יצוין כי בחוק התקציב הנוסף השני נקבע כי הוראותיו יבואו במקום הוראותיו של חוק התקציב הנוסף הראשון, שאושר במרץ 2024. בחוק התקציב הנוסף השלישי נקבע כי חוק זה מתקן את חוק התקציב הנוסף השני.

¹²¹ ראו מבקר המדינה, **דוח מיוחד** (2021), "ההתנהלות התקציבית במשבר הקורונה - ניהול המשבר והיערכות לעתיד", עמ' 121.

חשון התשפ"ו ■ נובמבר 2025

הכנת תקציבי המלחמה בשנים 2023 - 2024 במשרד האוצר

לוח 12 : מדיניות התקציב לנוכח מלחמת חרבות ברזל והתפתחות הגירעון הצפוי ובפועל בשנים
2024 - 2023

הגרעון (באחוזי תוצר)		אפיון	ציון הדרך	המועד
2024	2023			
0.8	0.9	נחקק תקציב דו-שנתי שמרני על אף תחזית הכנסות אופטימית, ליצירת כריות ביטחון	אישור תקציב המדינה המקורי לשנים 2023 ו-2024	23.5.2023
			מתקפת הטרור של חמאס ופרוץ מלחמת "חרבות ברזל"	07.10.2023
-	3.7	נוספו 17 מיליארד ש"ח לביטחון ו-9 מיליארד ש"ח לצרכים אזרחיים עבור 2023	אישור תקציב המדינה המעודכן לשנת 2023	14.12.2023
5.9	-	הוצג לוועדת הכספים גידול הוצאה צפוי של כ-50 מיליארד ש"ח ב-2024, מתוכם כ-41 מיליארד ש"ח הקשורים למלחמה	הצגת דו"ח ההפרשים לשנת 2024 בוועדת הכספים	25.12.2023
-	4.2		אומדן ראשוני לשנת 2023	14.01.2024
6.6	-	בצד ההוצאה: תוספת נטו לתקציב 2024 של 70 מיליארד, מהם כ-55 מיליארד ש"ח למערכת הביטחון ו-15 מיליארד ש"ח לצרכים אזרחיים הקשורים למלחמה. קוצצו 9 מיליארד ש"ח של תקציבים אזרחיים כנגד הפרשים שלא קשורים למלחמה. בצד ההכנסה: בוצעו צעדים שהכניסו כ-4 מיליארד ש"ח, מרביתם חד-פעמית. הוחלט להעלות את המע"מ ואת מס הבריאות החל משנת 2025 כך שיכניסו כ-8 מיליארד ש"ח לשנה.	אישור תקציב המדינה המעודכן לשנת 2024	13.3.2024
6.6	-	תוספת לתקציב 2024 של 3.3 מיליארד ש"ח בעיקר לצורך מימון תשלומים למפונים	אישור תקציב נוסף א' לשנת 2024	29.09.2024
		במסגרת מבצע "חצי צפון"	כניסה קרקעית של צה"ל ללבנון	30.09.2024
		צעדי ההתכנסות עליהם הוחלט הביאו את סך ההתאמות, כולל אלו שעליהן הוחלט בתקציב 2024 ל-40 מיליארד ש"ח סך הכול. חלק מהם צפויים לפוג בהדרגה כך ששוויים פרמנטטית מוערך ב-30 מיליארד ש"ח. הצעדים הפרמנטטיים הם בצד ההכנסה. הגדולים שבהם העלאת המע"מ (אושר במסגרת העדכון הראשון לתקציב 2024 ונכנס לתוקף בתחילת 2025), הקפאת מדרגות המס ומיסוי רווחים כלאים (אושר בכנסת ונכנס לתוקף בתחילת 2025).	אישור תקציב 2025 בממשלה ותחילת דיוני ועדות הכנסת	01.11.2024
7.7	-	תוספת לתקציב 2024 של 33 מיליארד ש"ח בשל דחיית פעימה של המענק האמריקאי (18), מבצע "חצי צפון" (12) וגידול בהוצאות הריבית (2)	אישור תקציב נוסף ב' לשנת 2024	24.12.2024
6.8	4.1	הנתונים נכון למועד פרסום דוח זה		
			בפועל	צפוי

המקור: בנק ישראל, **דין וחשבון 2024** (מרץ 2025), עמ' 131.

מהלוח עולה כי ביום 24.12.2024 עמד הגירעון התקציבי הצפוי על 7.7 אחוזי תוצר. בפועל בשנת 2024 עמד הגירעון התקציבי על כ-6.8 אחוזי תוצר.

מומלץ כי משרד האוצר יגבש בהקדם פתרונות אפשריים, הן לטווח הקצר והן לטווח הארוך על מנת שניתן יהיה להתכנס ככל הניתן לשיעור הגירעון המתוכנן בחוק, וכי שר האוצר יביא זאת לדיון והחלטה בממשלה.

תוכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2025 עד 2027

לפי סעיף 40 לחוק יסודות התקציב, על הממשלה להניח על שולחן הכנסת את תוכנית התקציב התלת-שנתית עם הצעת חוק התקציב השנתי. ביחס לשנת התקציב 2024 מוצגים בתוכנית זו שלוש שנות תקציב 2025 - 2027.

עם הגשת הצעת חוק התקציב הנוסף במרץ 2024 צורף לתקציב עדכון התוכנית התלת-שנתית לשנים 2025 עד 2027 הכולל צעדי התאמה שונים.

מאחר שכ-70% מהתאמות שנקבעו לתקציב 2024 הן בעלות אופי זמני, קיבלה הממשלה שורה של החלטות לגבי השנים 2025 ואילך - המשמעותית שבהן היא העלאה של שיעור המע"ם בנקודת אחוז מינואר 2025 (משמעות תקציבית של כ-7 מיליארד ש"ח). ואולם חלק מהחלטות הממשלה הכוללות העלאות מיסים וביטול פטורים בסכום שנתי של כ-3 מיליארד ש"ח (צעדים אלו כללו: מס נסועה והעלאות אגרות על רכבים חשמליים, מיסוי פליטת מזהמות - מס פחמן, מיסוי סיגריות שנמכרות בדיוטי פרי, מס הרכישה למשקיעים, מיסוי שכר דירה ורפורמת הדלקנים) פוצלו במהלך דיוני התקציב והכנסת החליטה להפריד את תהליך החקיקה שלהם למועד מאוחר יותר¹²².

עולה כי צעדים מרכזיים שנכללו בתוכנית התלת-שנתית שהוגשה יחד עם התקציב הנוסף ממרץ 2024 לא אושרו עם הצעת חוק התקציב. בשל כך נוצרה בתקציב המדינה חשיפה תקציבית בהיקף של מיליארדי ש"ח, שתבוא לידי ביטוי החל בשנת 2024 ובעיקר בשנים 2025 ואילך, ותשפיע במישרין על יכולתה של הממשלה לעמוד ביעדי הגירעון המתוכננים.

עמידה בתקרת הגירעון המתוכננת לשנת 2024

כאמור, בחוק התקציב הנוסף ממרץ 2024 הועמדה תקרת הגירעון התקציבי המתוכנן לשנת 2024 על 6.6% מהתוצר (במקום 2.25% בתקציב המקורי). זאת על פי תרחיש הבסיס.

מאומדן ראשוני של ביצוע תקציב הממשלה - העודף או הגירעון בתקציב ומימונו לחודש נובמבר 2024 - שפרסם אגף החשב הכללי¹²³ עולה כי הגירעון המצטבר ב-12 החודשים האחרונים (דצמבר 2023 עד נובמבר

¹²² ראו בנק ישראל, **דין וחשבון 2023** (מרץ 2024), עמ' 148.

¹²³ ראו: - https://www.gov.il/BlobFolder/news/press_08122024/he/PressReleases_files_press_08122024-file1.pdf

2024) עומד על כ-7.7% מהתוצר. נתונים אלו גבוהים מתקרת הגירעון כאמור. לדברי אגף החשב הכללי מגמת הגידול בגירעון צפויה להימשך בחודשים הקרובים ולקטון לקראת הרבעון האחרון של השנה עקב שינוי בהתפלגות ההוצאות וההכנסות הנובעות מהמלחמה¹²⁴.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נכון לסוף שנת 2024, כעשרה חודשים לאחר אישור תקציב 2024 ולאחר שהממשלה הגדילה באופן משמעותי את תקרת הגירעון המתוכננת במרץ 2024, עמד הגירעון התקציבי בפועל על כ-6.8% מהתוצר. כמו כן הרחבת העימות הצבאי בצפון ובזירות נוספות והתממשותו של תרחיש שאינו תרחיש הבסיס שלפיו נבנה תקציב 2024 חייבה את הממשלה לבחון נקיטת צעדים והתאמות כדי להימנע ככל הניתן מהתמודדות עם גידול משמעותי של הגירעון, שיחייב גיוס של חוב גדול ויקר בשווקים¹²⁵.

נוכח התמשכות הלחימה והרחבת העימות הצבאי בצפון ובזירות נוספות (והצפי לעלות הכוללת של המלחמה לשנים 2023 - 2025 המסתכמת בכ-250 מיליארד ש"ח), והציפיות להרעה באינדיקטורים של כלכלת ישראל החל מפרוץ המלחמה ובהם: רצף הורדות דירוג האשראי, העלייה ביחס חוב-תוצר בכ-7.6 נקודות אחוז (מכ-61.4% בשנת 2023 לכ-69% בשנת 2024), הגידול שחל בגירעון התקציבי של הממשלה בכ-2.7 נקודות אחוז (מכ-4.1% מהתוצר לכ-6.8% מהתוצר בשנת 2024), והקטנת תחזית הצמיחה על ידי כלל הגורמים המקצועיים - על שר האוצר לקיים בחינה עתית בהשתתפות כלל הגורמים המקצועיים הרלוונטיים, בתוך משרד האוצר ומחוצה לו, לגבי הצעדים הנדרשים לצורך חיזוק חוסנה הכלכלי של המדינה.

תקציב הביטחון בשנים 2023 - 2024

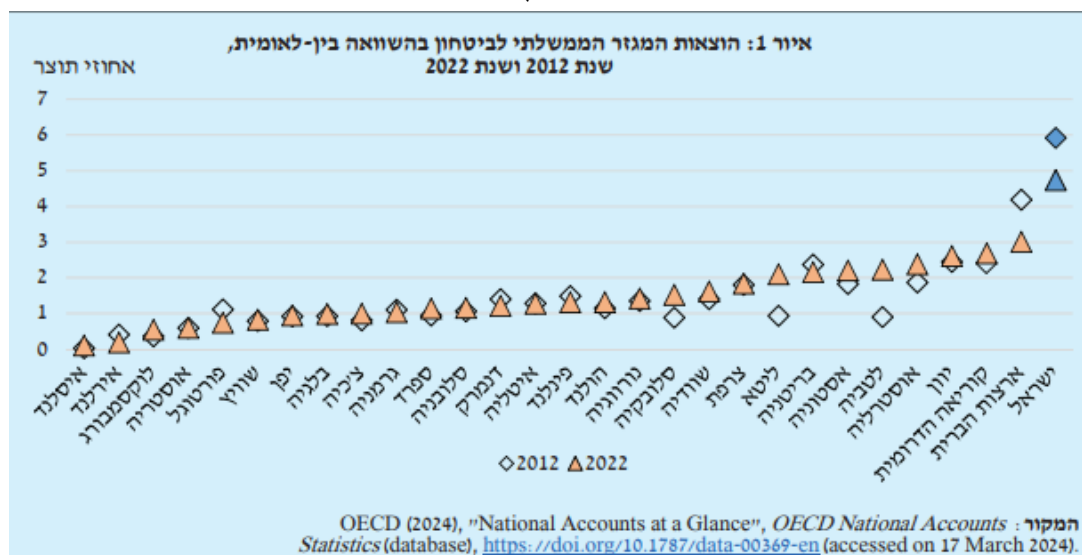
בדוח השנתי של בנק ישראל לשנת 2023 נכתב¹²⁶ כי "ההוצאה הממשלתית לביטחון בישראל היא הגבוהה ביותר, במונחי תוצר, בקרב המדינות המפותחות, על אף מגמה ארוכת טווח של צמצומה". בתרשים שלהלן הוצאות הממשלה לביטחון בהשוואה בין-לאומית והשינוי שחל בהן בין השנים 2012 ו-2022 (במונחי תוצר):

¹²⁴ אגף החשב הכללי, "אומדן ראשוני לביצוע תקציב, עודף/גירעון הממשלה ומימונו לפברואר 2024".
https://www.gov.il/BlobFolder/news/press_10032024/he/PressReleases_files_press_10032024-file1.pdf

¹²⁵ כאמור, ההתאמות האמורות שנדרשו בשלהי 2024 באו לידי ביטוי באישור חוק התקציב הנוסף השלישי בכנסת בדצמבר 2024, תוך העלאת תקרת הגירעון המתוכנן בחוק המסגרות משיעור של 6.6% תוצר לשיעור של 7.7% תוצר. משכך, הגירעון בפועל בשנת 2024, שעמד על 6.8% תוצר, לא חרג מתקרת הגירעון המתוכנן המעודכנת.

¹²⁶ דוח בנק ישראל לשנת 2023, עמ' 156 - 161.

תרשים 12: הוצאות הממשלה לביטחון בישראל בהשוואה בין-לאומית, 2022 לעומת 2012 (במונחי תוצר)



המקור: הדוח השנתי של בנק ישראל לשנת 2023, עמ' 157.

מהתרשים עולה כי עוד לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל הייתה ההוצאה הביטחונית בישראל גבוהה באופן משמעותי, במונחי תוצר, בהשוואה ליתר המדינות המפותחות. משנת 2012 לשנת 2022 חל קיטון בהוצאה הביטחונית בישראל בהיקף של יותר מאחוז מהתוצר.

במאי 2023 אישרה הכנסת את תקציב המדינה הדו-שנתי לשנים 2023 - 2024. ביוני 2023, לאחר אישור תקציב המדינה, נחתם בין משרד האוצר למשרד הביטחון סיכום בדבר תקציב הביטחון לשנים 2023 - 2027, ובו נקבעה המסגרת התקציבית הרב-שנתית של תקציב הביטחון לשנים האמורות (להלן - התר"ש)¹²⁷. התר"ש כולל הסכמות והבנות בנוגע לתקציב ולשינויים מבניים במשרד הביטחון ובצה"ל, שמטרתן לאפשר יציבות תכנונית ותקציבית בכל הנוגע למענה לאיומים המתעצמים ולאתגרי תקציב המדינה. מסגרת התר"ש נועדה לאפשר את מימוש תוכנית העבודה של משרד הביטחון וצה"ל, ייעול ההוצאה על תקציב הביטחון, מענה לאתגרים הביטחוניים בנושאי תקציב וכוח אדם והגברת השקיפות של תקציב הביטחון והבקרה עליו.

החל מפרוץ המלחמה באוקטובר 2023 חל גידול ניכר בהיקף ההוצאה הביטחונית, והיקפה היה צפוי לעלות במידה ניכרת בשנת 2024. הגידול החד בתקציב הביטחון הוא אחת הסיבות העיקריות לחריגה שהסתמנה

¹²⁷ סיכום לתקציב הביטחון לשנים 2023 - 2027 מיום 14.6.23. יצוין כי נוסף על הסכם התר"ש, ביום 14.2.24, לפני אישור חוק תקציב המדינה הנוסף לשנת 2024 בכנסת, נחתם סיכום תקציבי בין משרד האוצר למשרד הביטחון שבו סוכמו בין היתר התקציב השוטף ועלויות הלחימה, תקציב בניין הכוח ותקציב ההוצאה המותנית בהכנסה של משרד הביטחון.

באפריל 2024 מתקרת הגירעון המתוכננת לשנת 2024 - גירעון בפועל של כ-8 אחוזי תוצר, לעומת יעד של 6.6 אחוזים¹²⁸. פריצת המלחמה חייבה שינוי מהותי בסדרי העדיפויות התקציביים ובמסגרות תקציב הביטחון, כדי לעמוד בגידול הניכר בהוצאות המלחמה - הצבאיות והאזרחיות. משכך, בדצמבר 2023 ובמרץ 2024 אושרו בכנסת שני חוקי תקציב נוספים - לשנת 2023 ולשנת 2024.

התקציב הנוסף לשנת 2023, שהתקבל בכנסת ביום 21.12.23, עמד על כ-636.6 מיליארד ש"ח (נטו), גבוה בכ-26 מיליארד ש"ח מהתקציב הקודם, שעמד על כ-610.7 מיליארד ש"ח (נטו)¹²⁹. התקציב הנוסף כלל תוספות תקציב בהיקף של כ-26 מיליארד ש"ח למימון צורכי המלחמה לתקופה שנותרה עד סוף 2023: כ-17 מיליארד ש"ח למימון ההוצאות הצבאיות ותוקצבו בתקציב משרד הביטחון וכ-9 מיליארד ש"ח למימון ההוצאות האזרחיות.

התקציב הנוסף לשנת 2024, שהתקבל בכנסת ביום 21.3.24, עמד על כ-724 מיליארד ש"ח (נטו), גבוה בכ-70 מיליארד ש"ח מהתקציב הקודם, שעמד על כ-653.6 מיליארד ש"ח (נטו). מרבית תוספת התקציב מיועדת למימון הוצאות המלחמה הצבאיות והאזרחיות, כ-53 מיליארד ש"ח ממנה תוקצבו בסעיף תקציב משרד הביטחון.

כאמור, במהלך שנת 2024 אושרו עוד שני תקציבים נוספים (בספטמבר ובדצמבר). התקציב הנוסף מחודש דצמבר כלל תוספת תקציבית של 33.2 מיליארד ש"ח, שעיקרו יועד למימון העיכוב שחל בהגעת הסיוע האמריקאי המיוחד למלחמת חרבות ברזל (כ-18 מיליארד ש"ח); והימשכות המלחמה תוך גיוס מילואים משמעותי והרחבת המלחמה בצפון (כ-13.4 מיליארד ש"ח).

הבקרה והפיקוח של משרד האוצר על התקציב שהוקצה למשרד הביטחון

התקציבים העיקריים בתקציב המדינה המיועדים למימון הוצאות המלחמה הצבאיות מתוקצבים בסעיף תקציב משרד הביטחון (סעיף 15)¹³⁰. בלוח להלן נתוני סעיף תקציב משרד הביטחון כפי שאושרו בחוק התקציב הנוסף לשנת 2023 ובחוק התקציב הנוסף לשנת 2024 שאושר במרץ 2024:

¹²⁸ כאמור, ביום 18.4.24 הורידה חברת דירוג האשראי הבין-לאומית S&P את דירוג האשראי של ישראל ואת תחזית הדירוג לטווח הארוך ל"שלילית". חברת הדירוג ציינה בהחלטתה בין היתר כי היא חוזה שהגירעון התקציבי של הממשלה יגדל ל-8 אחוזי תוצר בשנת 2024, בעיקר כתוצאה מגידול בהוצאות הביטחון. החברה הוסיפה כי גירעונות בשיעורים גבוהים ישררו בטווח הזמן הבינוני, וכי היא צופה שהחוב הממשלתי ביחס לתוצר יגיע ל-66 אחוזים בשנת 2026. יצוין כי הורדת דירוג האשראי של ישראל בחודשים פברואר ואפריל 2024 על ידי שתי חברות דירוג והורדת תחזית הדירוג של ישראל על ידי שלושת חברות דירוג מייקרות במידה ניכרת את הריבית שהמדינה תשלם על תוספת החוב שיהיה עליה לגייס בשווקים למימון הגידול בהוצאות המלחמה.

¹²⁹ יצוין כי נתוני התקציב בתת פרק זה כוללים את התקציב לתשלום החזר רכיב הקרן בחובות הממשלה.

¹³⁰ ההוצאות הממשלתיות לתחומים הביטחוניים נרשמות בתקציב המדינה בכמה סעיפים תקציביים. פרק זה עוסק בסעיף תקציב משרד הביטחון (סעיף 15).

לוח 13 : נתוני סעיף תקציב משרד הביטחון לשנים 2023 - 2024 כפי שאושרו במאי 2023 ובתקציבים הנוספים לאחר פרוץ המלחמה (תקציב מקורי, במיליארדי ש"ח)

תקציב 2024					תקציב 2023				
תוספת בגין הוצאות מלחמה (ברוטו)	הרשאה להתייב	הוצאה (ברוטו)	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה (נטו)	תוספת בגין הוצאות מלחמה	הרשאה להתייב	הוצאה (ברוטו)	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה (נטו)
---	37.3	83	18.5	64.5	---	45.6	82.6	19.5	63.1
66	13187.4	168	50.5	117.5	17	45.6	102.4	19.5	82.9
13232	119.6	200.1	50.6	149.5					

* התקציב הנוסף השני, שהתקבל בספטמבר 2024, כלל בעיקר תוספות תקציב למטרות אזרחיות (פינויים).

מהלוח עולה כי בתקציב הנוסף לשנת 2023 תוקצבה בתקציב משרד הביטחון תוספת של כ-17 מיליארד ש"ח למימון הוצאות המלחמה הצבאיות, לעומת התקציב לאותה שנה שאושר במאי 2023, ותקציב ההוצאה הכולל (ברוטו) גדל בכ-20 מיליארד ש"ח (מכ-82.6 מיליארד ש"ח לכ-102.4 מיליארד ש"ח)¹³³.

עוד עולה כי בתקציב הנוסף ממרץ 2024 הוגדלו מסגרות התקציב של משרד הביטחון במידה ניכרת מאוד לעומת התקציב לאותה שנה שאושר במאי 2023 : תקציב ההוצאה (נטו) גדל בסכום של כ-53 מיליארד ש"ח (מכ-64.5 מיליארד ש"ח לכ-117.5 מיליארד ש"ח), תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה גדל בכ-32 מיליארד ש"ח (בעיקר בשל תקצוב מענק הסיוע המיוחד מארה"ב)¹³⁴, ותקציב ההרשאה להתייב (המיועד בעיקר להתעצמות רב-שנתית ולבניין הכוח) גדל בכ-50 מיליארד ש"ח. לפיכך, מסגרת ההוצאה (ברוטו) בתקציב הנוסף ממרץ 2024 גדלה בכ-85 מיליארד ש"ח לעומת תקציב 2024 שאושר במאי 2023¹³⁵.

131 מסגרת ההרשאה להתייב בתקציב משרד הביטחון הוגדלה בחוק התקציב הנוסף השני לשנת 2024 מספטמבר 2024, בסכום נוסף של כ-32.2 מיליארד ש"ח, והועמדה על כ-120 מיליארד ש"ח.

132 נוכח העיכוב בהכנסות הסיוע האמריקאי המיוחד למימון הוצאות המלחמה, ובשל התמשכות הלחימה העצימה והרחבתה לגזרות נוספות, הוגדל תקציב ההוצאה נטו של משרד הביטחון בתקציב הנוסף השלישי לשנת 2024, מדצמבר 2024, בסכום של כ-32 מיליארד ש"ח (מזה כ-18 מיליארד ש"ח בגין העיכוב בקבלת הסיוע האמריקאי - ראו להלן), והועמד על כ-150 מיליארד ש"ח (נטו), ועל כ-200 מיליארד ש"ח (ברוטו).

133 כלומר, משרד הביטחון קיבל בתקציב הנוסף לשנת 2023 תוספת של כ-3 מיליארד ש"ח מעבר לתוספת של 17 מיליארד ש"ח שניתנה בגין הוצאות המלחמה. תקציבי ההוצאה המותנית בהכנסה וההרשאה להתייב בתקציב הנוסף לשנת 2023 לא השתנו לעומת התקציב שאושר במאי 2023.

134 נכון למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2024, היקף הסיוע אושר בארה"ב, אולם יש חוסר וודאות באשר לעיתוי קבלתו. עם זאת, במהלך הביקורת נמצא כי משרד הביטחון חייב את תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה בהתבסס על כך שההכנסה המיועדת של מענק הסיוע האמריקאי תתקבל בפועל.

135 כלומר, משרד הביטחון קיבל בתקציב הנוסף לשנת 2024 תקציבים נוספים בהיקף של כ-19 מיליארד ש"ח מלבד התוספת של כ-66 מיליארד ש"ח שניתנה בגין הוצאות המלחמה.

עוד עולה כי בתקציב הנוסף השלישי לשנת 2024 שאושר בדצמבר 2024 הוגדלו מסגרות התקציב של המשרד במידה ניכרת מאוד לעומת התקציב המקורי ממאי 2023: תקציב ההוצאה (נטו) גדל בסכום של כ-85 מיליארד ש"ח (מכ-64.5 מיליארד ש"ח לכ-149.5 מיליארד ש"ח), ותקציב ההרשאה להתחייב גדל בכ-82 מיליארד ש"ח. מסגרת ההוצאה (ברוטו) בתקציב הנוסף מדצמבר 2024 גדלה בכ-117 מיליארד ש"ח, והועמדה על 200.1 מיליארד ש"ח.

עולה אפוא כי תוספת התקציב שקיבל משרד הביטחון בשנים 2023 - 2024 למימון הוצאות מלחמת חרבות ברזל מסתכמת בכ-115 מיליארד ש"ח (ברוטו): 17 מיליארד ש"ח בתקציב הנוסף לשנת 2023, 66 מיליארד ש"ח בתקציב הנוסף לשנת 2024, ו-32 מיליארד ש"ח בתקציב הנוסף השלישי שאושר בדצמבר 2024.

בתרשים להלן פירוט נתוני התקציב על שינויי ונתוני ביצוע התקציב של משרד הביטחון במסגרת התקציב הנוסף לשנת 2023 (ברוטו, במיליוני ש"ח):

לוח 14: התקציב על שינויי וביצוע התקציב של משרד הביטחון בשנת 2023 (ברוטו, במיליוני ש"ח)

תחום פעולה	תיאור	ביאור	תקציב על שינויי		ביצוע		התחייבויות	
			מיועדת הכנסה	ברוטו	מיועדת הכנסה	הפרש	אחוז ביצוע	אחוז לשינויי
1510	כח אדם	א	-	38,980.9	-	(8,667.9)	128.6%	-
1511	הוצאות ביטחון	ב	(19,484.8)	54,455.7	(17,585.4)	11,224.8	82.9%	-
1512	אגפי שיקום ומשפחות	ג	-	7,335.9	-	(918.0)	114.3%	-
			(19,484.8)	100,772.5	(17,585.4)	1,638.9	98.4%	-

נתוני מלחמת חרבות ברזל נתוני הביאור הראשי שלעיל

תחום פעולה	תיאור	ביאור	ביצוע חרבות ברזל	יתרת התחייבויות במזמן חרבות ברזל
1511	הוצאות ביטחון	ב	17,000.0	-
			17,000.0	-

המקור: החשב הכללי, דוחות על ביצוע התקציב לשנת 2023.

מלוח 14 עולה כי הביצוע הכולל (ברוטו) בתקציב משרד הביטחון בשנת 2023 עמד על כ-100.8 מיליארד ש"ח (98.4%)¹³⁶. בתחומי הפעולה "כוח אדם" (כ-39 מיליארד ש"ח) ו"אגפי שיקום ומשפחות" (כ-7.3 מיליארד ש"ח) הביצוע גבוה מהתקציב על שינויי (בכ-28% ובכ-14%, בהתאמה), ואילו שיעור הביצוע בתחום "הוצאות ביטחון" (כ-54.4 מיליארד ש"ח), המיועד למימון כלל הרכש של משרד הביטחון בארץ ובחו"ל, עומד על כ-83%.

בלוח להלן פירוט נתוני התקציב על שינויי וביצוע התקציב של משרד הביטחון שאושרו בתקציב הנוסף מדצמבר 2024 (במיליוני ש"ח):

¹³⁶ הביצוע נטו בסעיף תקציב משרד הביטחון בשנת 2023 עמד על כ-83.2 מיליארד ש"ח, מזה 17 מיליארד ש"ח בגין המלחמה.

לוח 15 : התקציב על שינויי וביצוע התקציב של משרד הביטחון בשנת 2024 (במיליוני ש"ח)

תחום פעולה	תיאור	ביאור	תקציב על שינויי			ביצוע			התחייבויות		
			נטו	מיועדת	הכנסה	ברוטו	נטו	מיועדת	הכנסה	אחוז הפרש נטו	אחוז לשנים הבאות
1510	כח אדם	א	39,044.1	-	39,044.1	39,044.1	70,476.4	-	70,476.4	(31,432.3)	180.5%
1511	הוצאות ביטחון	ב	157,242.3	(50,560.2)	106,682.1	96,717.2	71,813.1	(24,904.1)	46,913.1	34,869.0	73.5%
1512	אגפי שיקום ומשפחות	ג	7,672.6	-	7,672.6	7,672.6	9,413.1	-	9,413.1	(1,740.5)	122.7%
			203,959.0	(50,560.2)	153,398.8	176,606.7	151,702.6	(24,904.1)	126,800.5	1,696.2	99.0%

< נתוני מלחמת "חרבות ברזל" מתוך פירוט נתוני הביאור הראשי שלעיל

תחום פעולה	תיאור	ביאור	ביצוע "חרבות ברזל"	יתרת התחייבויות במזומן "חרבות ברזל"
1510	כח אדם	א	33,610.3	-
1511	הוצאות ביטחון	ב	41,876.1	-
1512	אגפי שיקום ומשפחות	ג	2,513.6	-
			78,000.0	-

המקור : החשב הכללי, דוחות על ביצוע התקציב לשנת 2023.

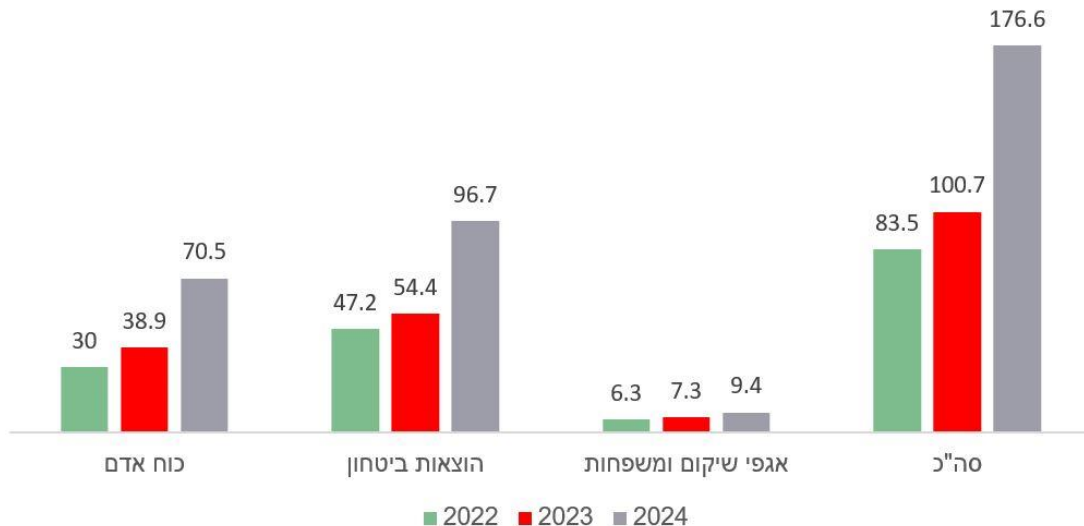
מלוח 15 עולה כי הביצוע הכולל (ברוטו) בתקציב משרד הביטחון בשנת 2024 עמד על כ-176.6 מיליארד ש"ח (99% ביצוע), מזה כ-70.4 מיליארד ש"ח בתחום הפעולה "כוח אדם" (180% ביצוע); כ-96.7 מיליארד ש"ח בתחום הפעולה "הוצאות ביטחון" (כ-73% ביצוע), וכ-9.4 מיליארד ש"ח בתחום הפעולה "אגפי שיקום ומשפחות" (123% ביצוע). הביצוע נטו בתקציב הביטחון הסתכם בכ-151.2 מיליארד ש"ח.

יצוין כי תחום הפעולה "כוח אדם" כולל מימון של הוצאות שכר החיילים ועובדי משרד הביטחון, תשלומי גמלאות ותשלום תגמולי מילואים למשרתי המילואים; תחום הפעולה "הוצאות ביטחון" כולל את מימון כלל הרכש של המשרד¹³⁷; ותחום הפעולה "אגפי שיקום ומשפחות" כולל את מימון התגמולים, הטיפול הרפואי והסוציאלי לנכי צה"ל ולמשפחות שכולות. בשנת 2023 החשב הכללי סיווג את התוספת בסך 17 מיליארד ש"ח בתחום הפעולה "הוצאות ביטחון", ומלוח 14 עולה כי הסכום נוצל במלואו. בשנת 2024 עמד הביצוע נטו של הוצאות חרבות ברזל על 78 מיליארד ש"ח, והוא סווג לשלושת התחומים האמורים: כ-33 מיליארד ש"ח בגין "כוח אדם"; כ-41.8 מיליארד ש"ח בגין "הוצאות ביטחון"; וכ-2.5 מיליארד ש"ח בגין "אגפי שיקום ומשפחות".

בתרשים להלן השוואת נתוני הביצוע של משרד הביטחון בשנים 2022-2024 (ברוטו, במיליארדי ש"ח):

137 ההכנסה המיועדת בתחום פעולה זה נובעת ברובה מהכנסות מסיוע אמריקאי (לא כספי המענק המיוחד, שאמור להתקבל בשנת 2024) ומהכנסות מגורמי חוץ.

תרשים 13: נתוני הביצוע של משרד הביטחון בשנים 2022 - 2024 (ברוטו, במיליארדי ש"ח)

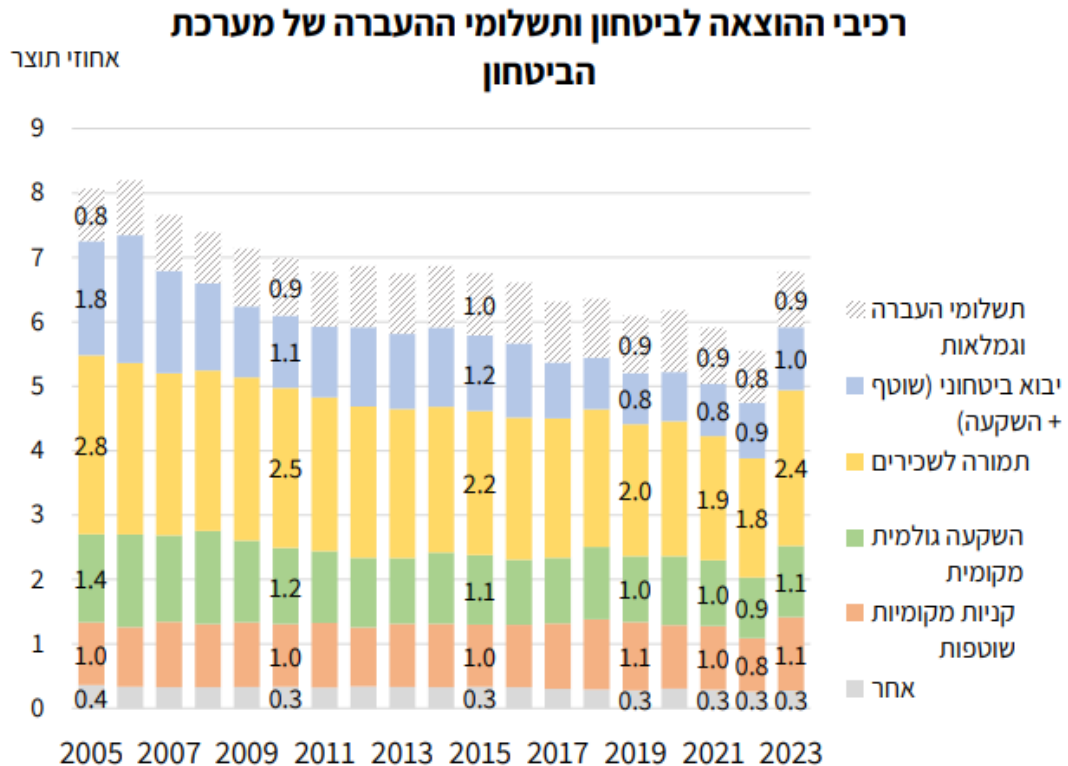


על פי נתוני דוחות על ביצוע התקציב לשנים 2022 - 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ביצוע תקציב משרד הביטחון בשנים 2023-2024 בתחומי "כוח אדם", "הוצאות ביטחון" ו"אגפי שיקום ומשפחות" היה גבוה במידה ניכרת מהביצוע בשנת 2022: ההוצאה בתחום "כוח אדם" הייתה כ-38.9 מיליארד ש"ח בשנת 2023 ו-70.4 מיליארד ש"ח בשנת 2024 (כ-40 מיליארד ש"ח יותר מ-2022); ההוצאה בתחום "הוצאות ביטחון" הייתה כ-54.4 מיליארד ש"ח בשנת 2023 ו-96.7 מיליארד ש"ח בשנת 2024 (כ-49 מיליארד ש"ח יותר מ-2022); וההוצאה בתחום "אגפי שיקום ומשפחות" הייתה כ-7.3 מיליארד ש"ח בשנת 2023 ו-9.4 מיליארד ש"ח בשנת 2024 (כ-3 מיליארד ש"ח יותר משנת 2022). סך ההוצאה (ברוטו) בשנת 2024 הייתה גבוהה ב-98.4 מיליארד ש"ח מסך ההוצאה בשנת 2022.

בתרשים שלהלן פירוט של רכיבי ההוצאה לביטחון ותשלומי ההעברה של מערכת הביטחון (באחוזי תוצר) בין השנים 2005 ל-2023:

תרשים 14: פירוט של רכיבי ההוצאה לביטחון ותשלומי ההעברה של מערכת הביטחון (באחוזי תוצר)
בין השנים 2005 ל-2023



תשלומי ההעברה והגמלאות הם לא חלק מההוצאה לביטחון, משום שהם משולמים למשרתי עבר במערכת הביטחון. מרכיב זה אנו מקזזים את הזקיפה לפנסיה למשרתי הווה בקבע שנרשמת בתוך התמורה לשכירים. "אחר" כולל מסים על ייצור, הוצאות הון אחרות וחלק מהוצאות משמר הגבול שאינן חלק מהצרכי הביטחוני, אך הן כן מסווגות בהוצאה לביטחון.

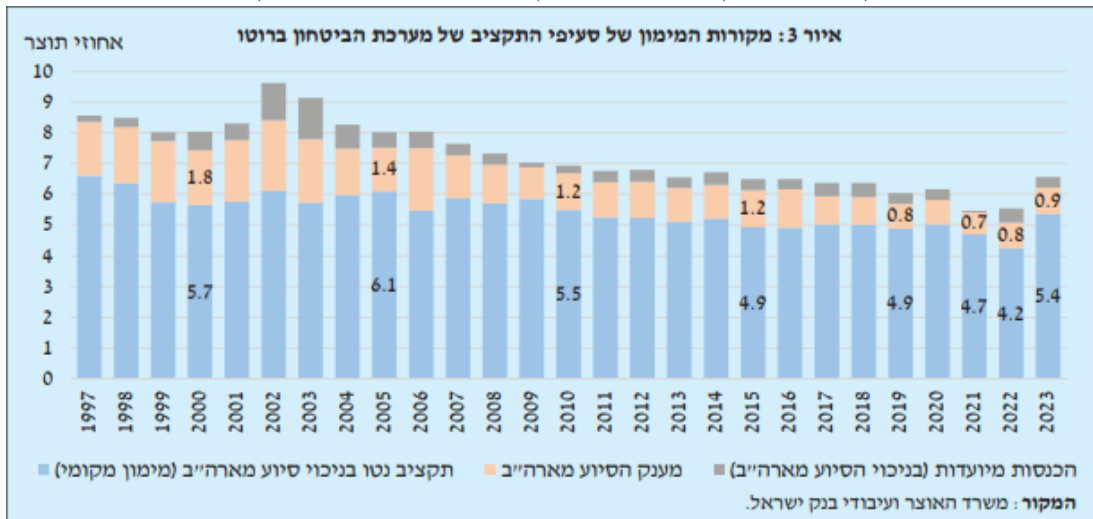
המקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד בנק ישראל.

מהתרשים עולה כי בשנת 2023 חל גידול בכלל רכיבי ההוצאה לביטחון בהיקף של 1.2 אחוזי תוצר לעומת שנת 2022, ועמדה בסך הכול על 5.9 אחוזי תוצר (לא כולל תשלומי העברה וגמלאות למשרתי עבר). כמחצית מהגידול נובע מסעיף "תמורה לשכירים" המגלם בין היתר את התשלומים למשרתי המילואים (גידול של 0.6 אחוזי תוצר לעומת שנת 2022).

הלימה בין היקף ההוצאות וההתקשרויות למסגרת מקורות המימון

מקורות המימון של הוצאות הביטחון הם תקציב המדינה (מימון מקומי), מענק הסיוע האמריקאי והכנסות מיועדות אחרות. להלן בתרשים 15 פירוט מקורות המימון של סעיפי התקציב של מערכת הביטחון באחוזי תוצר (ברוטו):

תרשים 15: פירוט מקורות המימון של סעיפי התקציב של מערכת הביטחון באחוזי תוצר (ברוטו):



המקור: בנק ישראל, הדוח השנתי לשנת 2023.

מהתרשים עולה כי עד 2023 הייתה מגמה של ירידה בתקציב הביטחון (נטו) - משיעור של יותר מ-6 אחוזי תוצר בשנות התשעים של המאה העשרים לשיעור של 4.2 אחוזי תוצר בשנת 2022. בשנת 2023 גדלה ההוצאה התקציבית מתקציב המדינה בכ-1.2 אחוזי תוצר והסתכמה ב-5.4 אחוזי תוצר.

מדוח בנק ישראל עולה כי "מחצית מגידולה של ההוצאה שימשה לתשלום התמורה לשכירים, לרבות המגויסים למילואים אשר גויסו בהיקפים חסרי תקדים מאז מלחמת יום הכיפורים. תקציב הביטחון גדל ב-2023 ב-1.2 אחוז תוצר, ו-0.9 אחוז מגידול זה נבע ישירות מהמלחמה. בשנת 2024 צפויה ההוצאה הביטחונית לגדול בשיעור של 3 אחוזי תוצר ביחס לשנת 2023 - 1.4 אחוזי תוצר ימומנו במסגרת תקציב המדינה, והשאר צפוי להיות ממומן באמצעות מענק סיוע אמריקאי חד-פעמי בסך 8.7 מיליארדי דולרים."

עם פרוץ המלחמה אפשר החשב הכללי למשרד הביטחון להוציא הוצאות וליצור התקשרויות והתחייבויות ללא הגבלה, כדי שלא לפגוע בפעולות המלחמה ובצרכים הצבאיים הכרוכים בה. הגם שהתנהלות זו נועדה לצורך קידום פעולות המלחמה והצרכים הצבאיים, הדבר נעשה ללא מנגנוני בקרה ופיקוח מספקים המאפשרים ניהול סדור וסיווג של התקציב שהוקצה לטובת תקציב הביטחון. משרד מבקר המדינה מציין כי ככל ותקציב המלחמה לשנת 2023 היה מאושר בשלב מוקדם יותר, לאחר פרוץ

המלחמה, היה בכך לייצר מסגרת תקציבית ברורה להוצאות הביטחון, דבר שהיה מקל על מנגנוני הפיקוח והבקרה התקציבית של משרד האוצר אחר קצב ביצוע ההוצאות הביטחוניות.

היועץ הכספי לרמטכ"ל וראש אגף התקציבים במשרד הביטחון כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 2025 (להלן - תשובת היועץ) כי "כל פעולות התקצוב במערכות תקציב הביטחון (שקופות במלואן לחשכ"ל) סומנו בקוד ייעודי למלחמה.... הועברו עדכונים חודשיים על רכש חימושים ותחמושת... מספר שבועות מתחילת המלחמה (עם קבלת ההבנה שמדובר באירוע מתמשך) נפתח מישור תקציבי ייעודי במערכת, המאפשר מימד נוסף של הפרדה בתקציב, וגם הוא שקוף ונגיש לחשכ"ל, כל זאת באמצעות נציגו במשרד הביטחון - ר' אכ"ס וחשב המשרד. עוד יש לציין כי כל התקשרות בתקציב הביטחון נחתמת על ידי נציג החשכ"ל, באופן שמאפשר בקרה מקיפה על ביצוע התקציב ועל מהות הרכש. יתרה מכך, הועבר באופן שוטף דוח למשרד האוצר שמפרט את כלל הוצאות המלחמה בחתכים שונים, כולל לרמות השורות הפרטניות, כך שניתן היה לפקח ולבקר על ההוצאות באופן שוטף מיום פתיחת המלחמה" (ההדגשות במקור).

אגף החשב הכללי כתב למשרד מבקר המדינה באפריל 2025 כי "לעניין סימון קוד המלחמה, נדגיש שבתחילת הלחימה אכן סומן קוד זה אך מהר מאוד הבינו כלל הגורמים שקוד זה משרת אך ורק מטרה אחת בלבד סימון לגורמי הרכש והחשבות שההזמנה חשובה לקידום וחתימה. בהמשך השימוש בקוד זה ירד באופן דרסטי. כל נושא המעקב אחר הוצאות הלחימה נוהלו באת"ק (בשקיפות לחשבות) בשיטת התמחיר קרי אם נורה פגז כמה יעלה לרכוש אותו כדי להשלים למלאי (כלומר ישר הוא קיבל ביטוי כהוצאה ללא קשר אם נרכש בפועל ושולם בגינו). המעקב לא נעשה ברמת ניצול בפועל מזומן כי לא היתה יכולת לנהל זאת במערכות הכספיות של המשרד לאור העובדה שאין "צבע" בתהליכי רכש למקור התקציבי האם זה "מלחמה/תרי"ש/התעצמות". גם הדיווח שנעשה מעת לעת ע"י משהב"ט כולל בתום שנת 2024 הינו במונחי תמחיר בלבד - הנ"ל לא עולה בקשר ישיר לצורך לדווח על ביצוע הפעילות במונחי תקציב מזומן כדי שיהיה קשר ישיר בין שיטת הדיווח של ביצוע תקציב המדינה לנתון זה קרי דיווח על ביצוע תקציב המלחמה במוזמן. נדגיש שגם אין צבע ברור לתקציב המוקצה לנושאי מלחמה בתקנות המסווגות של משהב"ט. יש אזכור כללי לכך שאינו חד חד ערכי בספר הבלמ"ס. לסיכום שיטת ניהול תקציב הלחימה מנוהל באת"ק במתכונת שאינה מאפשרת קשר ישיר בין התקציב שהוקצה לנושא לבין ניצולו בפועל. וגם שיטת תקצוב הוצאות הלחימה אינו חד חד ערכי בתקציב משהב"ט".

החשב הכללי הסביר במהלך הביקורת כי הדבר נעשה בחודשים הראשונים של המלחמה, וכי בחלוף הזמן, עם הירידה בעצימות הלחימה, כוונתו להאט את קצב ההוצאות הצבאיות ולבצע פיקוח ובקרה הדוקים יותר.

מדוח ביצוע התקציב של החשב הכללי לשנת 2023 עולה כי מעבר להוצאות הישירות בגין ניהול המלחמה, היקף ההתקשרויות המהותיות של משרד הביטחון¹³⁸ בגין מלחמת חרבות ברזל ליום 31.12.23 מסתכם בכ- 21 מיליארד ש"ח. יתרת התקשרויות אלה עומדת על כ-18 מיליארד ש"ח.

מהנתונים עולה כי נכון ליום 31.12.23 היקף תוספת ההוצאות וההתחייבויות של משרד הביטחון בגין מלחמת חרבות ברזל ברבעון הרביעי של 2023 - הן ההוצאות הישירות ששולמו באותה שנה (17 מיליארד ש"ח) והן יתרת ההתחייבויות העתידיות בגין הסכמי רכש והתקשרויות רב-שנתיות שישולמו מתקציב משרד הביטחון בשנות התקציב הבאות (כ-18 מיליארד ש"ח) - עומד על כ-35 מיליארד ש"ח. מאחר שהיקפי ההוצאות האמורות נוצרו ברבעון האחרון של 2023, נוכח התמשכות הלחימה, ומאחר שתקציב משרד הביטחון גדל באופן משמעותי במעבר משנת 2023 לשנת 2024, היקפי ההוצאות וההתקשרויות של משרד הביטחון בגין מלחמת חרבות ברזל צפויים להיות גבוהים במידה ניכרת בשנת 2024.

ביום 22.1.24 כתב החשב הכללי למנכ"ל משרד הביטחון כי על פי הידוע לו, משרד הביטחון נזקק למימון בהיקף של כ-40 מיליארד ש"ח לרבעון, וכי יש פער משמעותי בין קצב הוצאה זה לבין מקורות המימון הצפויים למשרד בשנת 2024. החשב הכללי הוסיף כי תמונת ההוצאות הצפויות במזומן בשנת 2024 אינה בהלימה לתחזית המקורות הצפויות למשרד עד תום השנה, נוכח תנאי אי וודאות גבוהים.

החשב הכללי הודיע למנכ"ל משרד הביטחון כי הנחה את חשב משרד הביטחון להגביל את היקף התשלומים החודשי של המשרד ל-11 מיליארד ש"ח וליצור מסגרת חתימה להתחייבויות חדשות שאינן לצורך התמודדות מיידית עם המלחמה, בהיקף של עד 1 מיליארד ש"ח לחודש. החשב הכללי ביקש לתת דגש על המנגנונים לצבירת עלויות הלחימה בנפרד מפעולות שוטפות והתעצמות, לקיים מנגנון בדיקה משותף, ולהקפיד על כך שעלויות שייצברו בגין לחימה יהיו בהתאם למתודולוגיה עדכנית ומותאמת.

מנכ"ל משרד הביטחון השיב לחשב הכללי ביום 24.1.24 כי "משרד הביטחון ימשיך לפעול באחריות תקציבית מלאה תוך עמידה בכללי התקציב גם בשנת 2024, כפי שפעלנו בשנים קודמות" (ההדגשה במקור). המנכ"ל הוסיף כי על פי הסיכומים התקציביים לשנת 2024 הוקצו לתקציב הביטחון מקורות בהיקף של כ-160 מיליארד ש"ח, מהם כ-64 מיליארד ש"ח בתקציב שבסיכום התר"ש; 67 מיליארד ש"ח למול עלויות המלחמה; 20 מיליארד ש"ח לבניין הכוח (תקציב התעצמות); ו-10 מיליארד ש"ח בגין המרות והכנסות אחרות. המנכ"ל ציין כי סכומים אלה כוללים את כספי הסיוע הייעודי מארה"ב.

המנכ"ל הוסיף במכתבו כי "גם אם יש ממש בתחזית ההוצאה ברבעון הקרוב בסך 40 מיליארד ש"ח... הרי שיתכן שסכום זה מבטא את היקף שיא הפעילות הצבאית במלחמה עד כה (לדוגמה, בחודש האחרון ירד סד"כ המילואים בלמעלה מ-30% ביחס לסד"כ המילואים בחודש דצמבר 2023)". עוד ציין המנכ"ל כי "הגם שעלויות המלחמה לשנת 2024 נאמדו על ידנו בהיקף גבוה יותר, קבע משרד האוצר בהמלצת הגורמים המקצועיים את הסכום שישורין מראש לנושא בתוך תקציב המדינה, זאת מתוך הבנה הדדית שהוצאות המלחמה יכוסו לפי הביצוע בפועל" (ההדגשה במקור). בעניין המתודולוגיה לאיסוף העלויות המנכ"ל ציין כי משרד הביטחון פועל להצגת עלויות המלחמה לפי מתודולוגיה סדורה שאישר החשכ"ל, וכי אנשיו משולבים בדיונים וחשופים לנתוני הרכש והתקציב באופן מלא.

הגידול הרב בהיקף ההוצאות הצבאיות של משרד הביטחון בגין מלחמת חרבות ברזל - הן הוצאות שוטפות והן הוצאות להתקשרויות - מחייב כי משרדי האוצר והביטחון יפעילו מנגנוני פיקוח ובקרה הדוקים על קצב ההוצאות הצבאיות בגין המלחמה אל מול מקורות המימון שהועמדו. זאת בפרט נוכח האי-ודאות הגדולה בדבר התרחישים העתידיים וההוצאות שיידרשו למימונם, ונוכח ההשפעה של גידול קבוע

בהוצאות הביטחון על תקציב המדינה ועל העמידה במסגרות הפיסקליות. יש לקיים את הפיקוח והבקרה הן על קצב ההוצאות השוטפות והן על היקף ההתקשרויות וההתחייבויות שיש להן השפעה רב-שנתית משמעותית על הוצאות משרד הביטחון ותקציב המדינה בשנים הבאות.

האמירה של מנכ"ל משרד הביטחון שלפיה הוצאות המלחמה יכוסו לפי ההוצאות בפועל, מדגישה את הצורך בניהול מבוקר ומפוקח של תקציב המלחמה במשרד האוצר ובמשרד הביטחון.

היועכ"ל כתב בתשובתו כי "לראיתנו, ובהתחבר למה שהיה ידוע באותה נקודת זמן, במלחמה עצימה קיים הכרח לאפשר את פעילות צה"ל הנדרשת להתקפה ולהגנה על האוכלוסייה, תוך היערכות במקביל של הממשלה לתקצוב פעילות מערכת הביטחון בהתאם להתפתחות המלחמה כפי שנגזרות מהדרג המדיני. נדגיש כי אין סתירה בין השניים - לראיה, הן בשנת 2023 והן בשנת 2024, משרד הביטחון עמד בתקציב ההוצאה שאושר בחוק, וזאת על אף התפתחויות חסרות תקדים במלחמה" [ההדגשות במקור].

יצוין כי כבר בנובמבר 2023 כתב סגן הממונה על התקציבים ליועץ הכספי לרמטכ"ל כי "במהלך התקופה בה מתקיים המצב המיוחד בעורף, לשר הביטחון ולרמטכ"ל סמכות משמעותית בקבלת החלטות ביטחוניות. להחלטות אלו השפעות נרחבות על המשק, ונגזרות מהן עלויות משמעותיות, הן במישור האזרחי והן במישור הביטחוני. מעבר לכך, יש להחלטות אלה השפעות משקיות משמעותיות בהיבטים רבים, וצפויות לכך השפעות על החוסן הכלכלי והחברתי של מדינת ישראל בהווה ובעתיד. לעמדתנו, יש לשקף באופן שוטף למקבלי ההחלטות במערכת הביטחון את העלויות וההשפעות המשקיות של ההחלטות שמתקבלות במהלך תקופת המצב המיוחד בעורף."

מדיון שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עם היועכ"ל עלה כי בבוא המטכ"ל לאשר תוכניות צבאיות לא נשקל כלל השיקול הכלכלי.

על החשב הכללי לבצע בקרה ופיקוח מלא אחר הניצול התקציבי של תקציבי המלחמה ושל התקציבים השוטפים של מערכת הביטחון ובפרט נוכח התמשכות הרבה של המלחמה והצורך בניהול מושכל ויעיל של תקציב המדינה לאורך זמן.

כמו כן, מן הראוי כי בבואם להכריע בדבר החלופה הנבחרת לניהול המלחמה, הממשלה או הקבינט המדיני-ביטחוני, בסיוע הדרגים המקצועיים הרלוונטיים במערכת הצבאית והביטחונית, ייתנו במקרים המתאימים את המשקל הראוי גם לפן הכלכלי.

אופן השימוש בימי מילואים במהלך המלחמה

אחת ההוצאות המשמעותיות של משרד הביטחון בגין המלחמה היא ההוצאה על שירות המילואים. בתחילת המלחמה גויסו למילואים כ-300,000 איש. לגיוס חיילי מילואים יש הן עלות תקציבית ישירה גבוהה והן עלות כלכלית עקיפה גבוהה בשל היעדרות משרת המילואים משוק העבודה והפגיעה בתוצר. תקציב המדינה הוא משאב מוגבל, והשימוש במסגרת התקציב ובכללים שלפיהם הוא נקבע נעשה על פי

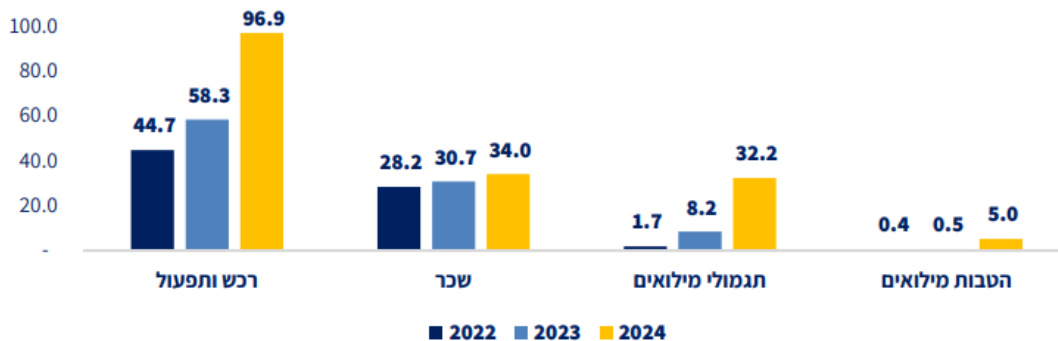
חשון התשפ"ו ■ נובמבר 2025

הכנת תקציבי המלחמה בשנים 2023 - 2024 במשרד האוצר

סדרי העדיפויות של הממשלה והכנסת. לפיכך, הוצאות המלחמה, ובהן ההוצאות על תחמושת, וימי מילואים הן משאבים מוגבלים, הכפופים למסגרת התקציב של מערכת הביטחון¹³⁹.

בתרשים להלן פירוט סך התשלומים בתקציב מערכת הביטחון (נטו) לרבות התשלומים בגין תגמולי מילואים והטבות מילואים בשנים 2022-2024.

תרשים 16: פירוט התשלומים בתקציב מערכת הביטחון לרבות בגין תגמולי מילואים והטבות מילואים בשנים 2022-2024 (נטו, במיליארדי ש"ח)



המקור: הדוחות הכספיים של המדינה ליום 31.12.24.

מהתרשים עולה כי בשנות המלחמה 2024-2023 חל גידול משמעותי בהוצאות בגין תגמולי מילואים: מביצוע שנתי של פחות מ-2 מיליארד ש"ח בשנת 2022, לביצוע של כ-8 מיליארד ש"ח בשנת 2023, וכ-32 מיליארד ש"ח בשנת 2024. בנוסף, הטבות המילואים גדלו אף הן באופן משמעותי: מביצוע של כ-0.5 מיליארד ש"ח בשנים 2023-2022 לביצוע של כ-5 מיליארד ש"ח בשנת 2024. לפיכך, סך ההוצאה השנתית בשנת 2024 בגין המילואים עמדה על כ-37 מיליארד ש"ח - למעלה מ-3 מיליארד ש"ח לחודש (כ-22% מהוצאות מערכת הביטחון באותה שנה).

כאמור, עם פרוץ המלחמה אפשרו החשב הכללי ואגף התקציבים למשרד הביטחון להוציא הוצאות וליצור התקשרויות והתחייבויות ללא הגבלה, כדי שלא לפגוע במאמצי המלחמה ובמילוי הצרכים הצבאיים הנדרשים.

סגן הממונה על התקציבים הסביר לצוות הביקורת כי עם הירידה בעצימות המלחמה היה על צה"ל להקטין בשיעור ניכר את מספר ימי המילואים על פי צו 8, אולם לדבריו הדבר לא נעשה בקצב הצפוי. לדבריו, פערי מידע בין משרד האוצר למשרד הביטחון אינם מאפשרים לבצע פיקוח ובקרה מלאים על השימוש בימי

139 החל מפרוץ המלחמה החליטה הממשלה מספר החלטות למתן סיוע ותגמול לחיילי המילואים ששירתו במלחמה: החלטה 1023 (3.11.23), החלטה 1226 (7.1.24), החלטה 1295 (14.1.24), החלטה 2540 (דצמבר 2024), והחלטה 1350 (ינואר 2024).

מילואים המוקצים, כדי ליעל את השימוש בהם ולצמצם במידת האפשר את ההוצאות הנגזרות מכך ומושתות על תקציב המדינה.

בחדשים מרץ-אפריל 2024 פנה סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר ליועכ"ל בעניין אופן השימוש בימי מילואים במלחמה¹⁴⁰. בין היתר ציין סגן הממונה כי מפברואר 2024 חלה ירידה משמעותית וצפויה במספר משרתי המילואים, אולם היא הייתה מתונה מזו שהציגה מערכת הביטחון, וכי "עובדה זו גוררת עלויות תקציביות ומשקיות שלא נלקחו בחשבון במלואן בעת כתיבת התקציב המתקין לשנת 2024". סגן הממונה הוסיף כי ממידע שהגיע לידיו עולה "תמונה מדאיגה של הקצאת ימי מילואים באופן בזבזני, הנובע ככל הנראה מהסרת המגבלה על מספר הימים המותרים בקריאה לחייל המילואים ובעיקר מכך שאין הפנמת עלות של הצבא, מכיוון שישנו שיפוי מלא של עלויות המילואים על ידי משרד האוצר... משרתים הנקראים לשירות קצר של מספר משמרות בשבוע ומקבלים שבוע שלם של ימי מילואים, משרתים המבצעים מספר מועט של שעות ביום ומקבלים יום מילואים מלא, משרתים הנקראים לשירות בתפקידים שאינם נדרשים במצב הלחימה, והקצאת מספר רב של ימי מילואים לאחר השירות עבור התארגנות".

סגן הממונה כתב ליועכ"ל כי ביקש נתונים שונים על אופן הניהול וההקצאה של ימי המילואים במהלך המלחמה, אולם הנתונים לא התקבלו במלואם, "ואין בידינו לגבש תמונת מצב מלאה בנוגע להקצאת ימי המילואים". סגן הממונה ביקש להגיע לסיכום על עדכון מדיניות הגיבוי התקציבי לעלות המילואים ולסכם את העלות הצפויה עד לסוף 2024.

במאי 2024 כתב סגן הממונה על התקציבים לסגן הרמטכ"ל¹⁴¹ בעניין זה: "אנו מבצעים עבודת מטה משותפת עם אגף התקציבים במשרד הביטחון על מנת לייצר מודל מילואים חדש לשעות חרום שמטרתו למזער בזבוז זה... יש לוודא כי השימוש בימי מילואים מתבצע כנגד תפוקות ביטחוניות בפועל ולמנוע עיוותים של מתן ימי מילואים על שירות חלקי. מהלכים אלו חשובים עבור שמירה על הקופה הציבורית, מזעור הנזק המשקי, שמירה על הוגנות מודל המילואים ואמון הציבור במערכת הביטחון".

במכתבי מענה של צה"ל ומשרד הביטחון למשרד האוצר מהחדשים מרץ-מאי 2024 נכתב בין היתר כי הם פועלים לביצוע בקרה על ניצול משאב ימי המילואים, וכי הם עוסקים רבות במציאת נקודת האיזון שבין הצורך המבצעי לבין הצורך לחסוך בעלויות התקציביות והמשקיות הנגרמות מהשימוש במשאב זה.

במסגרת התר"ש מיוני 2023 הוחלט להקים מינהלת גמלאות ושכר משותפת לחשב הכללי ולצה"ל, שתחל לפעול ביום 1.10.23, ותכליתה ביצוע ובקרה של תשלומי הפרט בצה"ל. נקבע כי בראשה יעמוד נציג החשב הכללי, וכי סמכויותיו יכללו את האחריות למכלול הפעולות הקשורות בניהול, ביצוע ובקרה של תשלומי הפרט בצה"ל (שכר, גמלאות ועוד), וכי לא יבוצעו תשלומים לפרט בצה"ל שלא באמצעות המינהלת ובאחריותה.

140 מכתבים מיום 12.3.24 ומיום 8.4.24.

141 מכתב מיום 7.5.24.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2024, לא הוקמה המינהלת המשותפת. אי-הקמת המינהלת אינה מאפשרת את השגת תכלית הקמתה - פיקוח ובקרה של החשב הכללי על תשלומי הפרט בצה"ל. יצוין כי ביום 22.11.24 מונה ראש מנהלת שכר וגמלאות בצה"ל מטעם החשב הכללי.

בתשובת היועכ"ל נכתב כי "הדוח קושר בין מנהלת השכר והגמלאות בצה"ל (שכבר הוקמה ומונה נציג חשכ"ל לתפקיד ר' המנהלת) לבין הבקרה והמעקב אחר המילואים. חשוב לדייק ולהדגיש שאין למנהלת השכר והגמלאות סמכויות בתחום הפעלת הכוח, ולכן הקישור בין הנושאים הינו מאולץ... צה"ל קיים מהלכים רבים להידוק הבקרה על נושא המילואים ולתיקון עיוותים בצד התשלום, חלקם הגדול נובע מכך שבהעדר תיקון לחוק המילואים אנשי המילואים מזומנים בצווי 8 לתקופות ארוכות מאלו שאליו תוכנן המנגנון האמור" [ההדגשות במקור].

אגף החשב הכללי כתב למשרד מבקר המדינה באפריל 2025 כי "בעניין מנהלת השכר - תחילה נציין שהמנהלת בתהליכי הקמה - בשלב זה החשב בתהליך כניסה והעברת הפעילות והכפיפות הפיקודית אליו. נכון להיום אין לחשב חשיפה ו/או יכולת להשפיע על תהליך. כשהמהלך יסתיים נדע לאיזה מידע נחשף ומה היכולת שלנו להבין ממידע זה התמונה וכן לבקר/להשפיע על התהליך. נדגיש שככל הידוע לנו הקצאת הימ"מ וניצולו מנוהל ע"י אגף המבצעים והגורמים המקצועיים באכ"א. התשלומים בגין ניצול המילואים מבוצעים באמצעות המוסד לביטוח לאומי במימון תקציב משהב"ט. מופ"ת משלמים למילואימניקים רק תשלומים ספציפיים ומצומצמים כגון החזר/השתתפות בתחבורה ציבורית ולכן לא בטוח שיש במערכות השכר של אכ"א מידע שיאפשר לנו לדעת ניצול ומעקב אחר ביצוע ימ"מ".

אגף החשכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2025 כי "מאז תחילת מלחמת חרבות ברזל משתמש צה"ל בצווי מילואים פתוחים לתקופה ממושכת באופן שיוצר השפעות כלכליות שליליות: הצו הפתוח יוצר תופעה של עבודה במקביל לשירות המילואים ומעורר שאלות כלכליות, משקיות ואתיות לגבי התופעה, ובראייה ארוכת טווח הוא עלול להוביל לכך שהאינטרס הכלכלי לשרת במילואים יהפוך להיות לעיתים המרכזי; אופן השימוש בימי המילואים בצה"ל בתקופת מלחמת חרבות ברזל מייצר דיפרנציאציה בין ניהול המשאב בקרב הלוחמים לעומת לא לוחמים תוך יצירת עדיפות כלכלית דווקא למגזר הלא לוחמים; כידוע ניהול הימ"מ מתבצע באופן מלא ע"י גורמי צה"ל ואין לחשבות משהב"ט או גורם חיצוני אחר בקרה או יכולת לשנות את תהליך קבלת ההחלטות בצה"ל. אנו מקבלים מדי פעם דיווחים שצה"ל משתמש בימי המילואים ככלי לגייס בעלי מקצוע ונותני שירות במקום להתקשר עם אותם בעלי מקצוע לפי חוק חובת המכרזים ותקנותיו. עוד ציין סגן החשב הכללי כי באופן שבו צה"ל מנהל את המשאב כיום ההוצאה על תגמולי המילואים שהיא הפכה להיות נתח גדול בתקציב המדינה הבא על חשבון תחומים אחרים ורבים בניהול תקציב המדינה. יש חשיבות לכך שצה"ל ינהל את המשאב גם בראייה כלכלית ולא רק בראייה מבצעית ובעיקר יעשה שימוש יעיל ונכון במשאב זה ולמטרות שהוגדרו לו בחוק."

ההוצאה התקציבית בגין ימי המילואים בשנים 2023 - 2024 מסתכמת בעשרות מיליארדי ש"ח, והיא אחת מהוצאות המלחמה העיקריות. נוכח טענות החשב הכללי מתעורר החשש כי צה"ל לא מקיים בקרה ופיקוח מספקים ואפקטיביים על אופן השימוש בימי המילואים במהלך המלחמה, ומנגד עלה כי לא מתקיים פיקוח מתאים של החשכ"ל על הוצאה זו, בהעדר כלים מתאימים לכך לדבריו.

בתשובת היועכ"ל מספטמבר 2025 צוין כי צה"ל ומשהב"ט פועלים באופן יזום לשיפור בניהול משאב המילואים בצה"ל, ולתקן את הליקויים העולים מביקורת המובאת בפניהם. כן צוין היועכ"ל בתשובתו כי לצד הרחבת הבקורות בצה"ל, מתקיים שיתוף פעולה רציף ומעמיק בין משרד הביטחון למשרד האוצר, לרבות העברת דיווחים קבועים ושוטפים למשרד האוצר הכוללים נתונים נדרשים בחתכים שונים, לצורך בקרה.

צה"ל מסר בתשובתו מספטמבר 2025 כי צה"ל מודע למשמעות הכלכלית שיש למשאב ימי המילואים בשגרה ובחירום, ומפעיל מערך בקרה רב שכבתי וסדור המתפתח ומותאם באופן מתמיד לצרכי השטח. בין היתר צוין בתשובה כי עוד טרם המלחמה נקבעה הוראה בנושא ניהול משאב הימ"מ בעת שגרה, וכי במהלך שנת 2024 בוצעה עבודת מטה שבעקבותיה עבר צה"ל למנגנון חדש לניהול סד"כ המילואים, וזאת מתוך ראייה שיש לגדר את המשאב על מנת לוודא קיום מנגנון ניהול יעיל של משאב זה.

אגף החשב הכללי מסר בתשובתו מספטמבר 2025 כי "הוצאות הממשלה על המילואים היא אחת מהוצאות המלחמה העיקריות. אגף החשב הכללי מתריע ומשקף למקבלי ההחלטות ולציבור את היקף ההוצאה ממילואים ואת הצורך לקיים בקרה ופיקוח אפקטיביים על אופן ההקצאה והשימוש בימי המילואים מתחילת המלחמה... ראוי שבטווח הקצר באחריות צה"ל לוודא הקצאה אפקטיבית ושימוש בימי מילואים באופן אחראי ובטווח הבינוני ראוי לבצע בחינה של תהליכי השימוש, ההקצאה, הפיקוח והבקרה של ימי המילואים. כיום, אין שום תהליך בקרה חיצוני להחלטות צה"ל ואופן ניהול הימ"מ, אנו סבורים שנכון ליצר תהליך בקרה חיצוני לתהליך והיינו רוצים לקבל כלי עבודה ושינוי תהליכי העבודה כך שנהיה שלובים בתהליך אבל הנ"ל דורש שינוי הוראות הדין/ הפקודות/ הכללים..."

נוכח העלויות התקציביות והמשקיות של שירות המילואים, חלוף הזמן מפרוץ המלחמה, והמציאות המשתנה, על משרדי האוצר והביטחון בהתייעצות עם צה"ל לבחון את מודל התגמול של משרתי המילואים ואת התאמתו למציאות העכשווית. בין היתר ראוי לשקול הבחנה בין משרתים קרביים לאחרים, תגמול עבור ימי מילואים חלקיים ופיקוח ובקרה הדוקים על ההקצאה של ימי המילואים למשרתי המילואים ועל השימוש בהם, תוך בחינת מודל מתאים ויעיל לשימוש בימי המילואים. זאת תוך לקיחה בחשבון של צורכי מערכת הביטחון, צורכי המשק ומגבלת המשאבים¹⁴². כמו כן, על משרדי האוצר והביטחון למסד מנגנון פיקוח ובקרה אפקטיבי על תשלומי המילואים.

ועדה ציבורית לבחינת תקציב הביטחון

מלחמת חרבות ברזל היא אירוע ביטחוני בסדר גודל נרחב, המחייב תוספת עלויות לתקציב הביטחון לצורך רכש והצטיידות, נוסף על העלויות הישירות של המלחמה. כאמור, מפרוץ המלחמה גדלו באופן משמעותי תקציבי משרד הביטחון - התקציב השוטף ותקציב ההתעצמות. שינוי תפיסת ההתמודדות עם האיומים הביטחוניים בעקבות המלחמה ועם צורכי מערכת הביטחון העלה את הצורך בהקמתה של ועדה ציבורית כדי לגבש את ההיקף הרצוי של צרכי מערכת הביטחון, תוך שמירה על איזון בין הצרכים הביטחוניים

¹⁴² במסמך היערכות של אגף התקציבים לתרחיש מלחמה צפוני צוין כי לצבא אין מגבלה של ממש לזימון משרתי מילואים, וקיים חשש לשימוש יתר במשאב זה.

לאזרחיים. להגדלה קבועה של תקציבי הביטחון בהיקף ניכר יש השלכות משמעותיות על פוטנציאל הצמיחה של המשק, היא מחייבת הגדלה של מקורות המימון ומשפיעה על הוצאות הממשלה האזרחיות¹⁴³.

בדיון שהתקיים בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בדצמבר 2023¹⁴⁴ מסר נגיד בנק ישראל: "יש לנו קודם כל גיבנת מיידית של בערך 200 מיליארד שקלים. מעבר אליה, התבטא אתמול ראש הממשלה בטקס בבית הנשיא, שתהיה עוד תוספת של 20 מיליארד. זה גם היה מספר שאני הכנתי מראש, אבל... אסור לתת 'קארט בלאנש' בנושא הביטחוני. גם פה, ככל שיבואו דרישות, וסביר שיהיו דרישות ויהיה צורך להגדיל, צריך לחדד את העפרונות כדי שגם מערכת הביטחון תתייעל, ולא נגדיל את התקציב מעבר למה שצריך... אנחנו רוצים להיות במקום שבו אנחנו מראים לשווקים שמצד אחד אנחנו יודעים לנהל את האירוע הזה וגם את הגידול הצפוי בהוצאות הביטחון... הדבר הראשון במדע הכלכלה הוא שיש מגבלת תקציב. אין משאבים בלתי מוגבלים. והציבור מבין את זה ויבין את זה... צריך להפנות ככל האפשר את התקציב לנושאים שהם תומכי צמיחה ולהסיט אותם מחוץ לנושאים שהם לא תומכי צמיחה או בנושא המלחמתי... יהיו פה שינויים מסוימים באסטרטגיה וטקטיקה, שיידרשו הצטיידויות או סדרי גודל שיידרשו עוד כספים... בתהליך הזה, כמו שעושים התאמות והתייעלויות בשאר תקציב המדינה, צריך קודם כל גם לחדד את זה בתוך המערכת הביטחונית."

בינואר 2024 הכריז ראש הממשלה על הקמתה של ועדה ציבורית לבחינת צורכי הביטחון, שאמורה הייתה לסיים את עבודתה בתוך שמונה שבועות (להלן - ועדת נגל). בפברואר 2024 הודיע נגיד בנק ישראל¹⁴⁵: "אני חוזר על הצורך להניע במהלך התקופה הקרובה ועדה בהשתתפות גורמים ביטחוניים ואזרחיים שתמפה את צורכי הביטחון של ישראל בשנים הקרובות ותגבש תוכנית תקציבית רב-שנתית הולמת. הוועדה תוכל לדון באופן מושכל על גובה והרכב תקציב הביטחון ואני מקווה שמינוי הוועדה יושלם בהקדם. עבודת ועדה כזו ויישום מסקנותיה יוכלו לשפר את יכולתה של ישראל להתמודד עם צרכי הביטחון תוך התחשבות בצרכים האזרחיים ובצורך באחריות פיסקלית."

בדוח השנתי של בנק ישראל לשנת 2023 נכתב כי "אירועי ה-7 באוקטובר עוררו מחדש את הדיון בגודלו הרצוי של תקציב הביטחון בטווח הארוך ובאופן מימונו. ועדות ציבוריות שהמליצו בעבר על מתווים רב-שנתיים לתקציב הביטחון הדגישו כי תקציב מערכת הביטחון צריך להיבנות מלמעלה-למטה: יש להגדיר תחילה את המסגרת התקציבית שניתן להקצות לביטחון לאחר בחינה מאקרו-כלכלית של יכולות וצורכי המשק, ומתוכה להקצות את המשאבים לצרכים בתוך מערכת הביטחון. למרות הצרכים הדחופים של הטווח הקצר חשוב שהממשלה תדון בהקדם בגודל תקציב הביטחון הרצוי בטווח הארוך, תוך איזון בין הצרכים הביטחוניים, מחד גיסא, והעלויות התקציביות והעקיפות של הגדלת ההוצאה הביטחונית שיושגו על המשק הישראלי, מאידך."

¹⁴³ ועדה לבחינת תקציב הביטחון בראשות דוד ברודט הגישה את המלצותיה במאי 2007 וקבעה לראשונה מסגרת תקציב רב-שנתית לתקציב הביטחון. ועדה נוספת בראשות יוחנן לוקר הגישה את המלצותיה ביוני 2015.

¹⁴⁴ פרוטוקול ישיבת הוועדה מיום 19.12.23.

¹⁴⁵ דברי הנגיד בתדרוך עיתונאים בדבר החלטת המדיניות המוניטרית מיום 26.2.24.

באפריל 2024 כתב שר האוצר לראש הממשלה¹⁴⁶ בין היתר כי "מלחמת 'חרבות ברזל' מערערת הנחות יסוד רבות בתפיסת הביטחון, בתרחישי הייחוס ובמענים הנדרשים בהיבטי בנין הכח, סד"כ והתעצמות, היא דורשת חשיבה מחודשת... בעקבות המלחמה דורשת מערכת הביטחון תוספות תקציביות אדירות ועמדת משרד האוצר ועמדת, כפי שהובעו פעמים רבות לאחרונה בדיונים בעניין, הנה כי נדרשים תיקוף או תיקון הנחות היסוד וקביעת עקרונות וסדרי עדיפויות עדכניים בהתאם... בהינתן שלעולם תקציב דורש שיח של סדרי עדיפויות ולא רק של צרכים, לא ניתן יהיה לתקצב את כל החלופות גם וגם".

שר האוצר הוסיף במכתבו: "בסיכום משותף שהובלת עם משרדי האוצר והביטחון סביב התקציב המתוקן לשנת 2024 נקבע כי לשם כך תוקם וועדה ציבורית שתגיש את המלצותיה בתוך כחודשיים. מאז הסיכום האמור מערכת הביטחון מונעת את הקמת הוועדה ומבקשת לקבוע עובדות בשטח ולחייב היקפי תקציב אדירים... הציפייה של מערכת הביטחון לקבל שיק פתוח בסכומי עתק ובהשלכות עצומות על המשק והכלכלה ואיכות החיים של אזרחי ישראל ללא שום חשיבה ביקורתית, סיעור מוחות, דיון מקצועי, ציבורי וממשלתי, הנה לא לגיטימית ולא ריאלית".

בשל מחלוקות שהתפתחו בין משרד האוצר למשרד הביטחון בדבר זהות חברי הוועדה, הנושאים שבהם תדון והתקציב שיינתן למערכת הביטחון עד תום דיוניה (בעיקר לצורכי התעצמות), הוועדה החלה לפעול רק במהלך חודש אוגוסט 2024 במקום בחודש ינואר 2024 כפי שתוכנן. נוכח זאת, התעורר חשש שעבודת הוועדה לא הייתה רלוונטית להכנת תקציב 2025.

נמצא כי על אף הכרזת ראש הממשלה מינואר 2024 על הקמת הוועדה הציבורית לבחינת צורכי הביטחון, ואף ששר האוצר ונגיד בנק ישראל הביעו את עמדתם בדבר החשיבות של הקמת הוועדה למיפוי צורכי הביטחון של מדינת ישראל, החלה הוועדה לפעול רק באוגוסט 2024 בין היתר, בשל מחלוקות בין משרדי הביטחון והאוצר על תכולת עבודת הוועדה, הנושאים שיידונו במסגרתה וכן הרכב חבריה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הביטחון על אי הסדרת הנושאים שבמחלוקות, במשך תקופה ארוכה, דבר שהוביל לדחיית הקמת הוועדה לבחינת תקציב הביטחון בכ-7 חודשים.

יצוין כי המלצות ועדת נגל הוגשו לראש הממשלה, לשר הביטחון ולשר האוצר בינואר 2025 וכי בחוק התקציב לשנת 2025 שאושר בכנסת ביום 25.3.25 תוקצבה תוספת של כ-4 מיליארד ש"ח בתקציב משרד הביטחון כחלק מתוספות התקציב שעליהן המליצה הוועדה. עם זאת, נכון ליוני 2025 טרם נדונו המלצות הוועדה. בנוסף לכך בחודש יוני 2025 התקיים מבצע "עם כלביא" שראוי לבחון את השלכותיו על תקציב הביטחון בשנים הבאות.

נוכח הגידול הניכר בהיקף ההוצאה הביטחונית בשנים הבאות והשפעותיה על תקציב המדינה והמשק, מן הראוי שהקצאת המשאבים לביטחון תעשה תוך שמירה על איזון בין הצרכים הביטחוניים לאזרחיים, ותוך התייחסות להשלכות מבצע "עם כלביא", על מנת לשפר את יכולתה של ישראל להתמודד עם צורכי הביטחון תוך גילוי של אחריות פיסקלית וראייה משקית כוללת. מומלץ, נוכח הגידול בהיקף ההוצאה

מכתב שר האוצר לראש הממשלה מיום 1.4.24 בעניין "החלטה על אופן התעצמות צה"ל ורכישות 2 טייסות חדשות רק לאחר המלצות ועדה ציבורית - ווטו על כינוס וועדת שרים להצטיידות".

הביטחוניות בגין מלחמת חרבות ברזל בשנים 2023 - 2024 בהיקף של כ-95 מיליארד ש"ח, לוודא קיומה של בקרה נאותה על ביצוע תקציב משרד הביטחון וצה"ל ע"י משרד האוצר. יצוין כי בחוק התקציב בשנת 2025 הועמד תקציב משרד הביטחון על כ-110 מיליארדי ש"ח (נטו), זאת לעומת סכום של כ-65 מיליארדי ש"ח (נטו) בחוק התקציב המקורי לשנת 2024, שאושר במאי 2023 לפני המלחמה, פער של כ-45 מיליארדי ש"ח.

סיכום

תקציב המדינה משקף את סדרי העדיפויות המתוכננים של הממשלה ומתייחס לצרכים שהיא רואה לנגד עיניה במועד גיבוש התקציב על פי מיטב התחזיות שבידיה באותו מועד. מפרוץ המלחמה באוקטובר 2023 נדרשה הממשלה להוציא סכומים ניכרים, הן למימון ההוצאות הצבאיות והן להוצאות אזרחיות הנובעות ממנה, הוצאות אשר לא נצפו בעת הגיבוש והאישור של תקציבי השנים 2023 ו-2024 במאי 2023.

לנוכח האמור הוגדלה מסגרת תקציב המדינה לשנת 2023 במסגרת חוק תקציב חדש לשנת 2023 שאושר בכנסת ב-14.12.23¹⁴⁷. בתקציב החדש הועלתה תקרת הגירעון המתוכנן ל-3.7% מהתוצר; והוגדלה ההוצאה המותרת בסכום של כ-26 מיליארד ש"ח: 17 מיליארד ש"ח למימון ההוצאות הצבאיות וכ-8.8 מיליארד ש"ח למימון ההוצאות האזרחיות¹⁴⁸.

ב-13.3.24¹⁴⁹ אישרה הכנסת חוק תקציב נוסף לשנת התקציב 2024. בתקציב החדש הועלתה תקרת הגירעון התקציבי המתוכנן ל-6.6% מהתוצר (במקום 2.25% בתקציב המקורי); והוגדלה ההוצאה המותרת בסכום של 55 מיליארד ש"ח לצורך המשך מימון הצרכים הצבאיים, ובסכום של כ-15.3 מיליארד ש"ח לצורך המשך מימון הצרכים האזרחיים הנובעים במישרין מהלחימה¹⁵⁰. כמו כן בספטמבר 2024 התקבל בכנסת חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2024 (מס' 2) שבו הוגדלה ההוצאה המותרת בהיקף של 3.4 מיליארד ש"ח, ובדצמבר 2024 התקבל בכנסת חוק תקציב נוסף (מס' 3) שבו הוגדלה ההוצאה המותרת בהיקף נוסף של 33.1 מיליארד ש"ח.

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, ובין היתר לא נעשה קיצוץ משמעותי יותר בכספים הקואליציוניים ולא הוקטן בשנת 2024 מספר משרדי הממשלה.

147 ראו חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2023, התשפ"ד-2023.

148 ראו הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 24), התשפ"ד-2023.

149 ראו חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2024, התשפ"ד-2024.

150 ראו הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 25), התשפ"ד-2024.

לצד האמור, יוער כי בכספים הקואליציוניים נכללות גם תוכניות אשר דומות לתוכניות הנכללות בבסיס התקציב מבחינת מהות ההוצאה המתקצבת, לדוגמה בתחומי התרבות, החינוך ועוד. משמעות הדבר היא כי הנהלת משרד האוצר התמקדה באיתור מקורות זמינים, כגון הכספים הקואליציוניים¹⁵¹, ולא ביצירת סדרי עדיפות לאורך תקציב המדינה כולו באופן שייתן מענה לאיזון התקציבי בראי מלחמה מתמשכת ובראייה צופה פני עתיד, למול צרכי הביטחון. מיקוד זה של הנהלת האוצר נבע, בין היתר, מכך שעדכון התקציב בוצע בסוף שנת תקציב 2023, לאחר שתוכניות רבות שנכללו בבסיס התקציב כבר חויבו או בוצעו, ולא ניתן היה להסיטן לטובת תקציב המלחמה.

מומלץ כי בעת גיבוש תקציב המדינה, תתמקד הנהלת משרד האוצר ביצירת סדרי עדיפויות לאורך תקציב המדינה כולו באופן שייתן מענה לאיזון התקציבי בראי מלחמה מתמשכת ובראייה צופה פני עתיד למול צרכי הביטחון אשר עתידים לקבל מענה בתקציב המדינה ולמתן מענה לאזרחי ישראל בשעת חירום.

מומלץ כי שר האוצר והנהלת משרד האוצר יפעלו לגיבוש סדר עדיפות ולביצוע צעדים ברמת תקציב המדינה כדי לשפר את מצבה הפיסקלי של המדינה ולחזק את מחויבות המדינה לפירעון חובותיה. במסגרת זו, עליהם להביא בחשבון את המלצות הגורמים המקצועיים ובהם בנק ישראל, ולבחון את הצורך בביצוע צעדים בהתאם.

כמו כן, מן הראוי כי משרד האוצר בראשות שר האוצר יפעל לחיזוק ולטיוב הממשקים למול הגורמים המקצועיים במשרד, בין היתר, באמצעות קביעת נוהלי עבודה להתנהלות בין-אגפית שיבטיחו כי לאחר קביעת סדרי העדיפויות של הדרג המדיני תהליך הכנת תקציב המדינה יהיה יעיל, תקין ומקצועי ויבוצע על ידי הדרג המקצועי, כמקובל.

נוכח התמשכות הלחימה והרחבת העימות הצבאי בצפון ובזירות נוספות (והצפי לעלות הכוללת של המלחמה לשנים 2023 - 2025 המסתכמת בכ-250 מיליארד ש"ח), וההרעה באינדיקטורים של כלכלת ישראל החל מפרוץ המלחמה ועד לסיום מועד הביקורת ובהם: רצף הורדות דירוג אשראי, עלייה ביחס חוב-תוצר בשיעור של כ-7.6 נקודות אחוז (מכ-61.4% בשנת 2023 לכ-69% בשנת 2024), גידול בגירעון התקציבי של הממשלה בשיעור של כ-2.7 נקודות אחוז (מכ-4.1% מהתוצר לכ-6.8% מהתוצר בשנת 2024), והקטנת תחזית הצמיחה על ידי כלל הגורמים המקצועיים - על שר האוצר לקיים בחינה עתית בהשתתפות כלל הגורמים הרלוונטיים, בתוך משרד האוצר ומחוצה לו, לגבי הצעדים הנדרשים לצורך חיזוק חוסנה הכלכלי של המדינה, לרבות נקיטת צעדים מעודדי צמיחה.

לנוכח המשמעויות המשקיות והכלכליות הנרחבות של ניהול מערכה ביטחונית מתמשכת, מן הראוי כי הממשלה, בסיוע הדרגים המקצועיים הרלוונטיים במערכת הצבאית והביטחונית ובמשרדים הכלכליים, תגבש עקרונות לבניית תקציב המדינה בשנים הקרובות בראייה רב-שנתית בשים לב לשיעור הגירעון שנצבר בתקופת המלחמה, לתחזית הצמיחה ולגידול הצפוי בתקציב הביטחון לצד התמודדות הממשלה עם הצרכים האזרחיים, כגון: חינוך, רווחה ובריאות. כמו כן, נוכח הגידול הניכר בהיקף ההוצאה הביטחונית בשנים הבאות והשפעותיה על תקציב המדינה והמשק, מן הראוי שהקצאת המשאבים

¹⁵¹ ועם זאת, יצוין כי בפרט בהצעת אגף התקציבים למקורות למימון הוצאות המלחמה האזרחיות מה-6/11/23, נכללו גם מקורות תקציב שונים שמקורם אינו רק בכספים קואליציוניים.

לביטחון תעשה תוך שמירה על איזון בין הצרכים הביטחוניים לאזרחיים, ותוך התייחסות להשלכות מבצע "עם כלביא", דבר שישפר את יכולתה של ישראל להתמודד עם צורכי הביטחון תוך גילוי של אחריות פיסקלית וראייה משקית כוללת. עוד מומלץ, נוכח הגידול האמור בהיקף ההוצאה הביטחונית, לוודא קיומה של בקרה נאותה על ביצוע תקציב משרד הביטחון וצה"ל ע"י משרד האוצר.

נספח 1: דוגמאות לתוכניות תקציב שאינן קשורות לתמיכה במאמצי המלחמה, באוכלוסייה האזרחית שנפגעה או במתן שירותים חיוניים של המשק וסכומי התקציב שתוקצבו בהן במסגרת החלטות

הממשלה על הכספים הקואליציוניים לשנת 2023

המשרד	מספר התוכנית ושמה	הסכום במאי 2023 (באלפי ש"ח)	הסכום שטרם הוקצה 2023 (באלפי ש"ח)	הסכום בדצמבר 2023 (באלפי ש"ח)	המטרה	האם מיועד למטרות חדשות שלא היו בשנים קודמות*	השיעור או הסכום של הגידול (הקיטון)
ראש הממשלה	045104 תמיכה בארגוני הנצחה	9,760	9,760	14,928	מרכז מורשת גנדי - תגבור היקף הפעולות בהקמת המרכז להנצחת זכרו ופועלו של רחבעם זאבי	כן	53%
ראש הממשלה	045110 פרויקטים והחלטות	1,460	1,460	2,500	תחזוקת מנהרות הכותל	כן	71%
התיישבות ומשימות לאומיות	045213 משרד ההתיישבות	131,820	131,820	88,366	חיזוק הזהות היהודית באמצעות מיזמים משותפים, פרויקטים שונים, מבחני תמיכה ופעולות בקרב סטודנטים, חיילים וחיילים משוחררים	לא	(33%)
התיישבות ומשימות לאומיות	045213 משרד ההתיישבות	19,530	19,530	19,530	בינוי ושיפוץ במכינות	כן	ללא שינוי

הכנת תקציבי המלחמה בשנים 2023 - 2024 במשרד האוצר

חשון התשפ"ו ■ נובמבר 2025

המשרד	מספר התוכנית ושמה	הסכום במאי 2023 (באלפי ש"ח)	הסכום שטרם הוקצה לשימוש נכון לאוקטובר 2023 (באלפי ש"ח)	הסכום בדצמבר 2023 (באלפי ש"ח)	המטרה	האם מיועד למטרות חדשות שלא היו בשנים קודמות*	השיעור הסכום הגידול (הקיטון)	או של
משפטים	085101 מטה המשרד	2,930	1,950	2,244	חיזוק פעילות בתי הדין לממונות	לא	(23%)	
המורשת	194201 רשות העתיקות	11,720	11,720	11,720	פרויקטי פיתוח ברשות העתיקות	לא	ללא שינוי	
תרבות וספורט	194202 מינהל התרבות	2,930	2,930	2,930	יד בן צבי - מיזמים עם הקהילה האתיופית ומיזמים חברתיים	כן	ללא שינוי	
חינוך	206304 מוכר שאינו רשמי	-	-	75,000	תמרוץ וטיפוח בבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים	כן	75,000	
חינוך	206305 מוסדות הפטור	-	-	9,000	ערך שעה	כן	9,000	
חינוך	206305 מוסדות הפטור	-	-	5,000	שרתים ומזכירים	כן	5,000	
חינוך	206701 פעילות ופרויקטים	27,340	6,340	27,340	חינוך לנוער - תוכנית למניעת נשירה	לא	ללא שינוי	
חינוך	206901 תרבות יהודית	12,690	12,690	12,690	בישיבות מדרשות ליהדות וללימודי ארץ ישראל	לא	ללא שינוי	

הכנת תקציבי המלחמה בשנים 2023 - 2024 במשרד האוצר

חשון התשפ"ו ■ נובמבר 2025

המשרד	מספר התוכנית ושמה	הסכום במאי 2023 (באלפי ש"ח)	הסכום שטרם הוקצה לשימוש נכון לאוקטובר 2023 (באלפי ש"ח)	הסכום בדצמבר 2023 (באלפי ש"ח)	המטרה	האם מיועד למטרות חדשות שלא היו בשנים קודמות*	השיעור של הסכום הגידול (הקיטון)	או של
חינוך	206901 תרבות יהודית	11,720	11,720	11,720	מרכזים להעמקת החינוך	לא	ללא שינוי	
חינוך	206902 מוסדות תורניים	1,089,530	34,530	1,089,530	תמיכה במוסדות תורניים	לא	ללא שינוי	
שירותי דת	220102 תמיכה בשירותי דת	53,700	53,700	48,820	מבני דת	כן	(9%)	
סך הכול		1,375,130	298,150	1,421,318				

על פי החלטות הממשלה מס' 1172 מ-24.12.23, 1096 מ-27.11.23 ו-861 מ-30.7.23 ונתונים מאגף התקציבים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מטרות שלא היו בשנים הקודמות (2020 - 2022) אך כן צוינו לראשונה בהחלטות הממשלה 511 ו-861.