



מבקר המדינה

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

▪ חשון התשפ"ו ▪ נובמבר 2025 ▪



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

תקציר

רקע

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 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.

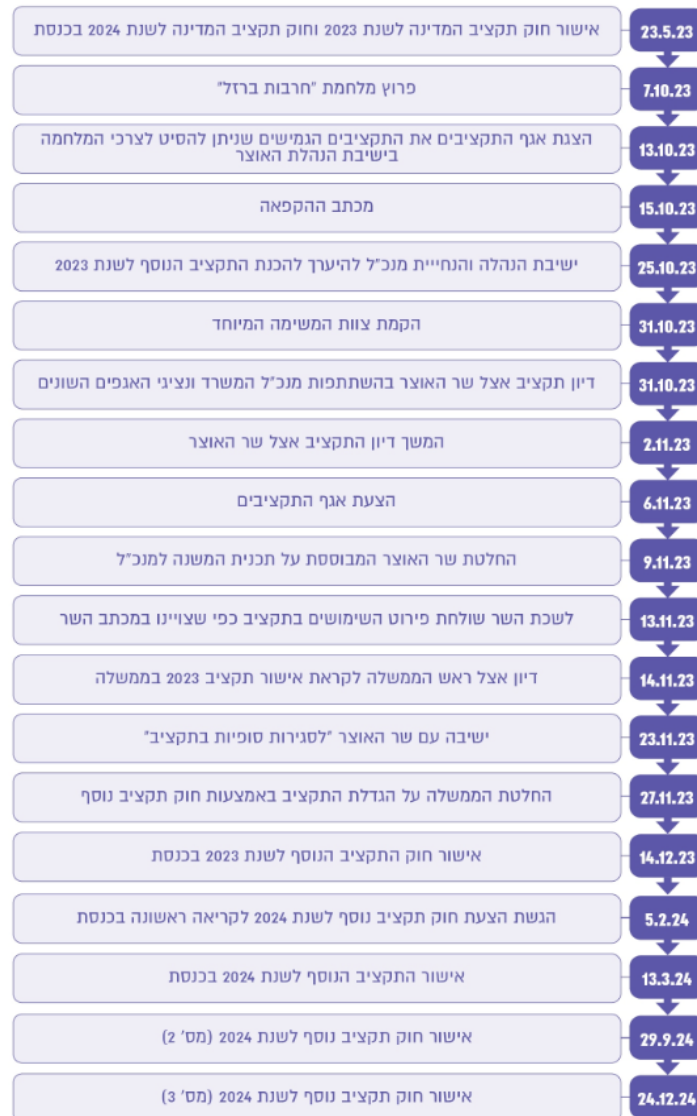
מדינת ישראל למודת אירועים ביטחוניים ומערכות קצרות וארוכות. מלחמה היא אחד הסיכונים העיקריים שאליהם חשופה המדינה, לצד רעידת אדמה, מגפות ועוד. לכן, מדינת ישראל נדרשת להיערך לאירועי חירום, משברים ואסונות אשר עלולים לסכן חיי אדם ולפגוע במידה ניכרת באורחות החיים, בתשתיות הלאומיות, ביכולת הביטחונית ובחוסן הלאומי. אשר להיערכות כלכלית למצב חירום, היא עשויה לשמור על יציבות הכלכלה ולסייע לעמידתה באתגרים פיסקליים ומוניטריים, לאפשר התמודדות עם משברים ומצבי חירום כלכליים, לשמור על גישה לשירותים ומשאבים בזמן חירום ועוד.

הפגיעה הכלכלית המתמשכת במשק מאז פרוץ המלחמה ולתוך שנת 2024 ומימון הוצאות המלחמה והשלכותיה גרמו לפגיעה במצבה הפיסקלי של ישראל והגדילו את חובות המדינה והציבור במידה ניכרת באופן שיספיע על הדורות הנוכחיים והבאים. על פי נתוני אגף החשב הכללי במשרד האוצר, נכון לנובמבר 2024, אומדן הוצאות המלחמה מפרוץ המלחמה ועד נובמבר 2024 עמד על כ-112.8 מיליארד ש"ח והתחזית של בנק ישראל מספטמבר 2024 היא כי בשנים 2023 - 2025 יעמוד היקף הוצאות המלחמה על כ-250 מיליארד ש"ח. נוסף על כך, בתקופה שבין פרוץ המלחמה ועד נובמבר 2024 שולמו כ-17.7 מיליארד ש"ח מקרן הפיצויים. ביצוע תקציב מערכת הביטחון בגין מלחמת חרבות ברזל בשנים 2023-2024 עמד על כ-95 מיליארד ש"ח. כ-37 מיליארד ש"ח שולמו בשנת 2024 בגין תגמולי מילואים והטבות מילואים (כ-22% מהוצאות מערכת הביטחון).

להלן רשימת בעלי התפקידים שכהנו בתפקידם בתקופת הביקורת: שר האוצר: מר בצלאל סמוטריץ'; מנכ"ל משרד האוצר: מר שלומי היילר; הממונה על התקציבים: מר יוגב גרדוס; החשב הכללי: מר יהלי רוטנברג; הכלכלן הראשי: מר שמואל אברמזון; והיועץ המשפטי של משרד האוצר: מר אסי מסינג.

ההיערכות הכלכלית לאירוע מלחמה וניהול תקציבי מלחמת חרבות ברזל בשנים 2023 - 2024 חשון התשפ"ו ■ נובמבר 2025

תהליך גיבוש תקציב המדינה הנוסף לשנת 2023 ותקציב המדינה הנוסף לשנת 2024 ואישורם במליאת הכנסת



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

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

2025-ל-2024	2024 (בפועל)	2023 (בפועל)	
3.8	0.9	2.0	התוצר המקומי הגולמי
7.0	2.6	-0.9	הצריכה הפרטית
4.9	6.8	4.0	גירעון הממשלה (אחוזי תוצר)
69	69	61.4	יחס החוב לתוצר
2.8	3.2	3.3	האינפלציה

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

נתוני מפתח

0.9% לעומת 3.1%	69% לעומת 61.5%	6.8%	250 מיליארד ש"ח
הצמיחה בפועל בשנת 2024 לעומת תחזית צמיחה לשנה זו של 3.1%, לפני פרוץ המלחמה	יחס חוב תוצר בשנת 2024, זאת לעומת יחס של 60.3% בשנת 2022 ו-61.5% בשנת 2023 (כולל חודשי המלחמה)	שיעור הגירעון בפועל בתקציב המדינה לשנת 2024, לעומת יעד גירעון מתוכנן בשיעור של 6.6% בתקציב הנוסף ממרץ 2024. זאת לעומת גירעון תקציבי של 4.1% בשנת 2023 ועודף תקציבי של 0.6% בשנת 2022	אומדן בנק ישראל לעלות הצבאית והאזרחית הכוללת של המלחמה לשנים 2023 - 2025 נכון לספטמבר 2024

85 מיליארד ש"ח (נטו)	כ-107 מיליארד ש"ח	כ-26 מיליארד ש"ח	5
הגידול שחל בתקציב משרד הביטחון לשנת 2024 (נטו) בין התקציב המקורי שאושר במאי 2023 (כ-64.5 מיליארד ש"ח) לבין התקציב הנוסף שאושר בדצמבר 2024 (כ-149.5 מיליארד ש"ח)	סך התוספת התקציבית שנוספה בתקציבי המדינה שאושרו בשנת 2024 בעקבות המלחמה לעומת התקציב המקורי שאושר במאי 2023 (כ-70.4 מיליארד ש"ח בחודש מרץ, כ-3.4 מיליארד ש"ח בחודש ספטמבר, וכ-33.1 מיליארד ש"ח בחודש דצמבר)	התוספת בתקציב המדינה לשנת 2023 בעקבות המלחמה, מהם כ-17 מיליארד ש"ח לצרכים צבאיים וכ-8.8 מיליארד ש"ח לצרכים אזרחיים	חמישה מקרים שבהם שלוש חברות דירוג האשראי הבין- לאומיות הורידו את הדירוג למדינת ישראל החל מתחילת המלחמה ועד אוקטובר 2024 (לרבות הורדה כפולה בספטמבר 2024 של חברת Moody's)
27.1 מיליארד ש"ח	8.2 מיליארד ש"ח	3.6%	90
הגידול הצפוי בתשלומי הריבית ובהחזרי קרן לביטוח לאומי בשנים 2025 - 2027 לאחר עדכון הנומרטור ביוני 2024	ההיקף הכספי של 50 פניות שאישרה ועדת הפטור המרכזית לחירום של אגף החשב הכללי בשלושת החודשים הראשונים לאחר פרוץ המלחמה	שיעור הפגיעה המצטברת בפועל בתוצר בשל המלחמה, לשנים 2023 - 2024	הפגיעה הכוללת בתוצר בשנים 2023- 2024: 25 מיליארד ש"ח בשנת 2023 (כ-1.4% תוצר), וכ-65 מיליארד ש"ח בשנת 2024, על פי הערכת בנק ישראל מיולי 2025

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



על פי נתוני בנק ישראל, ספטמבר 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

פעולות הביקורת



בחודשים ינואר-נובמבר 2024 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות הכלכלית לאירוע מלחמה וניהול תקציב מלחמת חרבות ברזל בשנים 2023-2024. בין היתר נבדקו ההיערכות הכלכלית לשעת חירום לפני המלחמה, הכנת תקציבי המלחמה לשנים 2023 ו-2024 במשרד האוצר; וביצוע תקציב המלחמה ב-90 הימים הראשונים של המלחמה. הבדיקה נעשתה בעיקר במשרד האוצר: בלשכת שר האוצר, בלשכת המנכ"ל, באגף התקציבים, באגף החשב הכללי, באגף הכלכלן הראשי, באגף השכר והסכמי עבודה וכן בבנק ישראל ובמועצה הלאומית לכלכלה. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, ברשות המסים, במשרד הכלכלה, במשרד התיירות, במשרד הבריאות, במשרד החינוך, במשרד הפנים, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, במשרד האנרגיה והתשתיות הלאומיות ובמשרד הדתות. במהלך הביקורת שלח משרד מבקר המדינה שאלונים ל-37 משרדי ממשלה שקיבלו תקציב מלחמה. עד מועד סיום הביקורת השיבו על השאלון 30 מהמשרדים.

שער ראשון - ההיערכות הכלכלית לשעת חירום לפני מלחמת חרבות ברזל

נתוני מפתח

חודש ימים בלבד	23.5 מיליארד ש"ח למול 90 מיליארד ש"ח	שנת 2016	8.5 מיליארד דולר
תרחיש הייחוס המצרפי של רח"ל למתאר מלחמה לשנים 2025-2021 התייחס לתקופת לחימה רב-זירתית של כחודש ימים, לעומת התמשכותה של מלחמת חרבות ברזל קרוב לשנתיים וטרם הסתיימה	אומדן הפגיעה בתוצר למלחמה של כחודש ימים, על פי תרחיש הייחוס הענפי למלחמה של משרד האוצר, למול הפגיעה בתוצר בשנים 2024 - 2023 לפי הערכת בנק ישראל מיולי 2025	השנה האחרונה שבה התקיים תרגיל היערכות פנימי למלחמה במשרד האוצר	היקף מכירת המט"ח על ידי בנק ישראל בחודשים אוקטובר - נובמבר 2023, מהיקף תוכנית כוללת של 30 מיליארד דולר

תמונת המצב העולה מן הביקורת

מוכנות משרד האוצר לשעת חירום



תוכנית המענה של משרד האוצר לשעת חירום - נמצא כי תוכנית המענה המשרדית למלחמה שעודכנה ע"י הרשות הייעודית במשרד האוצר (הגורם מטעם מנכ"ל משרד האוצר המרכז את הפעילות בתחום ההיערכות לשעת חירום במשרד) ביולי 2023, מבוססת על תרחיש ייחוס ענפי בהתאם לתרחיש הייחוס המצרפי של רח"ל ממרץ 2022, אשר כולל מתאר יחיד בלבד של אפשרות למלחמה רב-זירתית שתימשך כחודש ימים בלבד. אומדן המשמעות הכלכלית מתרחיש הייחוס עמד על אובדן תוצר של כ-23.5 מיליארד ש"ח.

בפועל, מלחמת חרבות ברזל נמשכת קרוב לשנתיים וטרם הסתיימה, ואובדן התוצר בגינה, ברבעון האחרון של שנת 2023 בלבד עמד על כ-25 מיליארד ש"ח. יצוין כי תחזית הצמיחה לשנת 2024 עמדה לפני המלחמה על 3.1% לעומת 0.9% בפועל, נכון למועד הביקורת, פער של 2.2 נקודות האחוז המהווים פער של כ-65 מיליארד ש"ח, וזאת לאור פרוץ מלחמת חרבות ברזל והתרחבותה לכמה זירות. כמו כן, יצוין כי על פי הערכת בנק ישראל הפגיעה החזויה בתוצר לשנת 2025 נאמדת בכ-65 - 75 מיליארד ש"ח (במחירי 2024). הדבר משקף את חוסר הרלוונטיות של תוכנית המענה של משרד האוצר, שנגזרה מתרחיש הייחוס של רח"ל, למלחמת חרבות ברזל ולהשלכותיה הכלכליות על המשק הישראלי.



היעדר רזרבה ומקורות תקציביים ייעודיים לחירום - 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 לאותה שנת התקציב. מדינת ישראל לאורך שנותיה למודת מצבי חירום ביטחוניים ואזרחיים, אולם בביקורת עלה כי למשרד האוצר לא היה מנגנון תקציבי ייעודי לצורך מתן מענה מהיר לצרכים תקציביים בלתי צפויים ולא מתוכננים בעת התרחשות אירוע חירום בהיקפים משמעותיים; עוד נמצא כי משרד האוצר לא תקצב בתקציב המדינה סעיף רזרבה ייעודי לחירום אותו ניתן לממש באופן מיידי בקרות אירוע חירום ללא צורך בעדכון התקציב. יצוין כי במסגרת אישור חוק התקציב 2025 הוסדר לראשונה מנגנון חוקי המסדיר מתן מענה לחירום. כך, נקבע לראשונה מנגנון שלפיו תוקצב סכום של כ-4 מיליארד ש"ח בסעיף התקציב "רזרבה כללית" שנועד למימון הוצאות המלחמה באותה שנה, בהתקיים שורה של תנאים. כמו כן, נמצא כי בעת גיבוש התקציב השנתי, אגף התקציבים אינו ממפה מראש רשימה של מקורות תקציביים אפשריים מתוך מסגרת תקציב המדינה המוצעת (כפי שתיקבע בחוק) אשר על פי סדרי עדיפות מקצועיים ניתן יהיה להקצות ממנה מקורות בתקציב הקיים לטובת מימון הצרכים הראשוניים שעשויים להידרש בקרות אירוע חירום. עוד נמצא כי הנהלת משרד האוצר לא קבעה מנגנון להוצאת כספים מהירה ומנגנון סיוע לרשויות המקומיות, בהתאם לנדרש לפי תוכנית המענה המשרדית למלחמה.



תרגילים להתמודדות עם מצבי חירום - בביקורת נמצא כי התרגיל הפנימי האחרון למלחמה כוללת שנערך במשרד האוצר היה בשנת 2011 וכלל תרחיש "מתקפת פתע" מלבנון ומעזה וכן תרחיש "מלחמה כוללת". נמצא כי תרגיל המלחמה הפנימי האחרון שנערך במשרד האוצר, אך לא התייחס למלחמה כוללת, היה בשנת 2016 וכלל תרגיל שולחני משותף להנהלות משרד האוצר ומשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים רק בנושא פגיעה בתשתיות האנרגיה ואסדת הגז. עוד עולה כי משנת 2019 אף לא התקיימו כלל תרגילי חירום פנימיים במשרד האוצר.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל משרד האוצר ולרשות הייעודית במשרד האוצר על אי-קיום תרגיל פנימי העוסק בתרחיש מלחמה למעלה משמונה שנים, ואי קיום תרגיל פנימי העוסק במלחמה כוללת למעלה מ-13 שנים. לפיכך, המשרד לא פעל בהתאם לנוהל בנושא אימונים ותרגילי חירום מיולי 2023 הקובע כי יש לבצע תרגילי חירום אחת לשנה. היעדר התרגול פגע במוכנות וביכולת מתן מענה מבעוד מועד.



ריתוק אנשי מקצוע הכרחיים לפעילות משרד האוצר בשעת חירום - בביקורת נמצא כי עד המלחמה הוגדרו במשרד האוצר רק 137 עובדים חיוניים (מסך של כ-800 עובדים), וכי 100% מהעובדים החיוניים הוגדרו מול משרד העבודה "מרותקים משקית". בפועל, נמצא כי במלחמת חרבות ברזל, גויסו למילואים 204 עובדים ממשרד האוצר (חיוניים ושאינם חיוניים), וכי מתוכם גויסו למילואים שישה עובדים אשר הוגדרו מרותקים משקית. כך למשל, גויסו בתחילת המלחמה הממונה על השכר והסכמי העבודה ופרנט החירום של אגף תקציבים. גיוס המילואים הנרחב הקשה על תהליך גיבוש התוכניות במשרד האוצר לאחר פרוץ המלחמה. כך למשל, גויסו רפרנטים מצוות מקרו של אגף תקציבים, והעומס על הצוות גדל, מאחר שהוא נדרש להעביר שני חוקי תקציב חדשים בלוח זמנים קצר. משרד האוצר מסר כי היו לכך השפעות על היכולת לקדם במהירות את הטיפול בתקציבים הנדרשים ללחימה.



הכרזת מצב חירום במשרד האוצר ופתיחת חדר מצב משותף של אגפי משרד האוצר - נמצא כי משרד האוצר לא פתח חדר מצב לחירום בהתאם לנוהל תוכנית המענה המשרדית מיולי 2023. חדר המצב שנפתח אויש רק על ידי תחום החירום של מערך סייבר חירום וביטחון, בלא נציגים של אגפי משרד האוצר השונים כדוגמת אגף תקציבים, אגף החשב הכללי, אגף הכלכלן הראשי ואגף השכר והסכמי העבודה. עולה החשש כי פתיחתו של חדר מצב ללא נציגי האגפים השונים במשרד האוצר כפי שקובע נוהל תוכנית המכנה המשרדית מיולי 2023, כאמור, הקשתה על מתן מענה מידי לצרכים הכלכליים השונים העולים מהשטח בעת מצב החירום. עוד נמצא כי מרכז המידע לחירום של הנהלת משרד האוצר המשיך להתנהל במלחמה כמו בשגרה ללא מעבר למתכונת חירום, ללא כל מידע סדור אודות תוכניות הסיוע לאזרחים וללא קו חם לרשויות ולאזרחים.

היערכות הדרג המדיני לשעת חירום - ראש הממשלה ושר האוצר

הקבינט החברתי-כלכלי - היעדר עיסוק בהיערכות כלכלית לחירום - נמצא כי בתקופת הכהונה של הממשלה ה-36 ושל הממשלה ה-37 בשנים 2021 - 2023 (עד לפרוץ המלחמה), הקבינט החברתי-כלכלי (בו חברים ראש הממשלה, שר האוצר ושרים נוספים כשר הפנים, שר הבינוי והשיכון ושר הכלכלה והתעשייה), לא עסק בהיערכות כלכלית לשעת חירום, וזאת חרף המלצות מבקר המדינה, על רקע לקחי משבר הקורונה, לעסוק ולקיים תהליכי הפקת לקחים בנושאים בעלי חשיבות כלכלית מהותית למשק בשעת חירום: התוכנית לחלוקת מענקים לאוכלוסייה - הקבינט החברתי כלכלי לא עסק בתכניות לחלוקת מענקים בעת משבר, לא ניתח את הלקחים מהתכניות שהופעלו בעבר ולא גיבש כללים ליישום תכניות מענקים בעת משבר; בחינת מודל החל"ת של עובדים בעת חירום - הקבינט החברתי-כלכלי לא קיבל החלטות בנוגע למודל החופשה ללא תשלום בעת משבר ולא עסק באפשרויות אחרות לניהול משברים בשוק העבודה; ומתווה הסיוע לעסקים - הקבינט החברתי-כלכלי לא עסק בגיבוש מדיניות הסיוע לעסקים בעת חירום.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש הממשלה המכהן - ח"כ בנימין נתניהו, לראשי הממשלה שכיהנו - מר נפתלי בנט וח"כ יאיר לפיד (לתקופה קצובה), לשר האוצר המכהן - מר בצלאל סמוטריץ', ולשר האוצר שכיהן - ח"כ אביגדור ליברמן, כי נוכח החשיבות הלאומית בהיערכות כלכלית לשעת חירום, ראוי היה כי ממשלות ישראל היו פועלות לקיים תהליך של הפקת לקחים ולקיים דיונים בנושא, בין אם באמצעות הקבינט החברתי-כלכלי או בפורום ממשלתי אחר.

אי-הקמת ועדת שרים לאסטרטגיה כלכלית חברתית - נמצא כי שש ממשלות ישראל שכיהנו משנת 2012 ואילך, לא הקימו את ועדת השרים לאסטרטגיה כלכלית חברתית ובכך לא יישמו את החלטת הממשלה משנת 2012. ועדה זו שהוסמכה לקיים דיונים על הערכת מצב אסטרטגית ועל קידומן של תוכניות מתאר אסטרטגיות ולהביא תוכניות אלה לאישור הממשלה, לא הוקמה על ידי ממשלות ישראל, וממילא לא קיימה דיונים בנושא היערכות למלחמה.

היערכות מנכ"ל משרד האוצר לשעת חירום

הכנה ועדכון של תוכנית המענה של מנכ"ל משרד האוצר לחירום - על אף שמנכ"ל משרד האוצר נדרש להכין את תוכנית המענה לשעת חירום של לשכתו על פי נוהל תוכנית המענה המשרדית למלחמה של משרד האוצר, וכן לוודא כי היא מתעדכנת מדי שנה, נמצא כי מנכ"ל משרד האוצר עדכן את תוכנית המענה של לשכתו רק במרץ 2024, כ-6 חודשים לאחר תחילת המלחמה וכשנתיים וחצי בלבד לאחר שתוכנית המענה גובשה בתקופת המנכ"ל הקודם בדצמבר 2021. כן נמצא כי תוכנית המענה שעודכנה אינה מפורטת לאופן מימוש יעדי השירות כמו קיום תהליך הערכת מצב וגיבוש המסר הכלכלי הלאומי. הכנה של תוכנית מענה מפורטת המגדירה את הכלים באמצעותם הנהלת משרד האוצר תממש את יעדי השירות שלה, וכן בחינה ועדכון של התוכנית מראש, בהתאם לנוהל תוכנית המענה המשרדית, ולא במהלך המלחמה, עשויים היו לסייע במתן המענה המשרדי בשעת חירום.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נדרש היה שמנכ"ל משרד האוצר יפעל בעוד מועד להכין תוכניות מפורטות שיגדירו את הכלים והפעולות למימוש יעדי השירות, וכן יפעל להכין פתרונות לטיפול בפערים בין יעדי השירות ורמות השירות שנקבעו לשעת חירום לבין היכולת לממש אותם נוכח תרחישי הייחוס. נוסף על כך, על מנכ"ל המשרד היה לבצע מעקב ובקרה על יעדי השירות, רמות השירות ותוכנית המענה ולהתאים אותם לשינויים החלים בתרחישי הייחוס הלאומיים לשעת חירום, ליעדי השירות הלאומיים, למשימות המשרדיות המשתנות מעת לעת ולמדיניות השר.

היערכות אגף הכלכלן הראשי לשעת חירום

גיבוש תוכנית המענה של אגף הכלכלן הראשי לתרחיש מלחמה - מאז הקמתו של אגף הכלכלן הראשי בשנת 2012, הוא לא עדכן את נוהלי החירום של יחידותיו (יחידת מחקר ותחזיות ויחידת קשרים בין-לאומיים), אף כי עברו כ-12 שנים מאז גובשו, ואף שנקבע בהם כי הם יעודכנו אחת לשנה. כמו כן, נמצא כי עד פברואר 2024 נוהלי אגף הכלכלן הראשי לא כללו נוהל של יחידת מינהל הכנסות המדינה למצב חירום, אף שיש חשיבות למעקב אחר הכנסות המדינה בעת מצב חירום.

משרד מבקר המדינה מעיר לכלכלן הראשי על כך שבמשך תקופה של כ-12 שנים, משנת 2012 ועד לפברואר 2024, לאחר תחילת הביקורת, אגף הכלכלן הראשי לא ביצע עדכון שנתי של תיק נוהלי החירום האגפי למצבי חירום, ובפרט לתרחיש מלחמה. זאת על אף השינוי הארגוני של אגף הכלכלן הראשי, ואף שישראל חוותה בשנים אלו כמה מצבי חירום - סבבי לחימה, מבצעים צבאיים ומגפה - אשר מדגישים את החשיבות הגוברת והצורך המהותי במעקב ועדכון של נוהלי החירום באגף.

הפגיעה בתוצר בפועל לשנת 2023 והפגיעה הצפויה בתוצר לשנת 2024 אל מול אומדן הפגיעה בתוצר שגיבש אגף הכלכלן הראשי לפני המלחמה - נמצא כי למול האומדן לפגיעה בתוצר, שגובש ע"י הכלכלן הראשי בחודש מרץ 2022 לתרחיש מלחמה מצרפי, שעמד על 23.5 מיליארד ש"ח לחודש, בפועל, הפגיעה בתוצר לחודשים אוקטובר-דצמבר 2023 עמדה על כ-25 מיליארד ש"ח (לשלושה חודשים) המהווה פגיעה בתוצר של כ-1.5%. פערים אלו בין האומדנים לבין המצב בפועל, נובעים מהפער שבין התרחישים השונים לבין היקף האירוע בפועל. עוד נמצא כי תרחישי המלחמה לפיהם חישוב אגף הכלכלן הראשי את אומדני הפגיעה בתוצר היו למלחמה של כחודש ימים, בהתאם לתרחיש הייחוס של רח"ל שגובש במרץ 2022. בפועל, תרחישים אלו לא התקיימו כיוון שמשך הזמן של מלחמת חרבות ברזל, נכון למועד סיום הביקורת, עומד על קרוב לשנתיים וטרם הסתיים. כמו כן, בעקבות המלחמה הפגיעה בתוצר לשנת 2024, לפי הערכת בנק ישראל, היא כ-65 מיליארד ש"ח נוספים, כך שהפגיעה המצטברת בתוצר היא כ-90 מיליארד ש"ח לשנים 2023 - 2024. עוד יצוין כי על פי הערכת בנק ישראל הפגיעה החזויה בתוצר לשנת 2025 נאמדת בכ-65 - 75 מיליארד ש"ח (במחירי 2024). אומדני הכלכלן הראשי על הפגיעה בתוצר בהיקף כספי העומד על עשרות מיליארדי ש"ח מחדדים את הצורך בהיערכות כלכלית לשעת חירום של משרד האוצר עם תוכניות מגירה כלכליות רלוונטיות לשעת חירום, ובפרט שבפועל פרק הזמן של המלחמה התארך מעבר לפרק הזמן עליו התבסס האומדן.

היערכות אגף תקציבים לשעת חירום

גיבוש תוכנית המענה של אגף התקציבים לתרחיש מלחמה - נמצא כי עד תחילת שנת 2024, לאגף תקציבים לא היה תיק חירום אגפי. רק לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל ותחילת הביקורת, גיבש האגף תיק חירום אגפי ובו ריכוז של סדר הפעולות הנדרש למימוש משימות שבאחריות האגף.

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה על התקציבים על כך שרק לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל ותחילת הביקורת, בתחילת שנת 2024, גיבש האגף תיק חירום אגפי ובו ריכוז של סדר הפעולות הנדרש למימוש משימות שבאחריות האגף. זאת על מנת שהאגף יהיה מוכן למענה לתרחישי חירום שונים העלולים להתממש בישראל, ולהבטיח עבודה תקינה ושוטפת של האגף.

תוכנית מגירה למענה לצרכים השונים לשעת חירום - בדוח מבקר המדינה משנת 2021 בנושא ההתנהלות התקציבית במשבר הקורונה המליץ משרד מבקר המדינה למשרד האוצר ולעוד משרדי ממשלה רלוונטיים לגבש תוכנית כלכלית שתשמש "תוכנית מגירה" להיערכות להשפעות הכלכליות הנובעות מהתפרצות מגפה, בין היתר בהתבסס על הפקת לקחים שתיעשה מניסיון המשרדים בתקופת הקורונה.

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה על התקציבים על כך שלפני מלחמת חרבות ברזל לא הייתה לאגף תוכנית מגירה סדורה וכתובה, בשיתוף המשרדים הרלוונטיים, הנותנת מנגנונים אפשריים למענה לתרחישי חירום שונים ולאירועים בתחומים שונים, כמו יצירת ביטחון תעסוקתי לעובדים, מתן מענקים ישירים לאוכלוסיות שונות (למשל מענק התארגנות), מסלולי סיוע לעסקים ועלויות פינוי אוכלוסייה; וכי התנהלות האגף נשענת ברובה על זיכרון ארגוני שאינו מעוגן במסמכים כתובים ומפורטים ומשכך נדרש האגף, במידת הצורך, לפנות אל בעלי תפקידים בעבר.

היעדר מנגנון תקציבי לשעת חירום - כאמור, נמצא כי למשרד האוצר לא היה מנגנון תקציבי ייעודי לצורך מתן מענה מהיר לצרכים תקציביים בלתי צפויים ולא מתוכננים בעת התרחשות אירוע חירום בהיקפים משמעותיים; עוד נמצא כי משרד האוצר לא תקצב בתקציב המדינה סעיף חירום ייעודי לחירום אותו ניתן לממש באופן מיידי בקורות אירוע חירום ללא צורך בעדכון התקציב. יצוין כי במסגרת אישור חוק התקציב 2025 הוסדר לראשונה מנגנון חוקי המסדיר מתן מענה לחירום. כך, נקבע לראשונה מנגנון שלפיו תוקצב סכום של כ-4 מיליארד ש"ח בסעיף התקציב "חירום כלכלי" שנועד למימון הוצאות המלחמה באותה שנה, בהתקיים שורה של תנאים. כמו כן, כאמור, נמצא כי בעת גיבוש התקציב השנתי, אגף התקציבים אינו ממפה מראש רשימה של מקורות תקציביים אפשריים מתוך מסגרת תקציב המדינה המוצעת (כפי שתיקבע בחוק) אשר עפ"י סדרי עדיפות מקצועיים ניתן יהיה להקצות ממנה מקורות בתקציב הקיים לטובת מימון הצרכים הראשוניים שעשויים להידרש בקורות אירוע חירום.

כך למשל, נמצא כי לאחר פרוץ המלחמה ולבקשת שר האוצר, ערך אגף החשב הכללי בנובמבר 2023 מיפוי של כלל תקנות החירום בתקציב 2023 ממנו עלה לכאורה כי יתרת תקציבי החירום בתקציב המדינה, נכון לאותו מועד, הייתה כ-30 מיליארד ש"ח. ואולם אגף תקציבים מסר לצוות הביקורת כי אף שהיו קיימות יתרות כספיות בתקנות החירום ערב המלחמה, יתרות אלה היו מיועדות למטרות שונות

שהיקפן הסופי היה אמור להתברר רק בשלהי שנת הכספים. לפיכך, הררבה האפקטיבית בתקציב המדינה הייתה אפס. כלומר בפועל לא עמדו חרבות כלשהן בתקציב המדינה שניתן היה לעשות בהן שימוש מיידי עם פרוץ המלחמה, דבר שהצריך איתור של מקורות תקציביים.

היערכות אגף החשב הכללי לשעת חירום

פיקוח אגף החשב הכללי על מוכנות לחירום של חשבונות משרדי הממשלה - נמצא כי מנהל מערך החירום באגף החשכ"ל מוודא את עצם הכנת נוהלי החירום על ידי החשבים של משרדי הממשלה, אך אינו מוודא כי הנהלים שנכתבו עומדים בהוראת התכ"ם בנושא היערכות החשבות לשעת חירום. כמו כן, מנהל מערך החירום אינו מוודא כי החשבונות במשרדי הממשלה עשו פעולות לצורך היערכות למצב חירום, למשל זיהוי תהליכים קריטיים עבור המשרד.



איגום צורכי הרכש הצפויים של משרדי ממשלה לשעת חירום ע"י מינהל הרכש הממשלתי - נמצא כי בעיתות שגרה מינהל הרכש אינו מבצע איגום כולל של צורכי הרכש הצפויים של משרדי הממשלה בשעת חירום; אינו יודע להיערך מראש לצרכים רוחביים של משרדי הממשלה בשעת חירום; לא עורך מראש הסכמים רוחביים או התקשרויות רוחביות מראש הנדרשות לצורך מתן מענה בשעת חירום; ומגלה את אותם צרכים רק בעקבות פניות מהשטח של אנשי הרכש של המשרדים בעת התרחשות אירוע החירום עצמו, לדוגמה: לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, משרדי ממשלה שונים ביקשו לבצע רכש של מיגוניות לצרכיהם. לאחר שמינהל הרכש הממשלתי זיהה כי ישנה דרישה רחבה לרכש כאמור, וכדי לייעל את התהליך, החל בתהליך של רכש מרכזי של מיגוניות. כלומר, לא מן הנמנע כי המענה לצורכי הרכש הרוחביים יכול היה להתבצע באופן מהיר יותר ובעלות נמוכה יותר.



תקנות חובת המכרזים - נמצא כי רק כעבור למעלה מחודשיים מפרוץ המלחמה שר האוצר התקין את התיקון לתקנות חובת המכרזים אשר הרחיבו את סמכויותיהם של משרדי הממשלה להתקשר עם ספקים באמצעות פטור ממכרז.



ריכוז הבקשות להתקשרויות משרדי הממשלה בשעת חירום - נמצא כי אין גורם באגף החשכ"ל שמאגם את כלל המידע המצוי במשרדי הממשלה, ובין היתר בוועדות המכרזים והפטור המשרדיות, לגבי בקשות להתקשרות בעת אירועי חירום, כדי לבחון אם היו עיכובים או חסמים בתהליך הרכש המשרדי בעת מצב החירום.



תיק החירום של חטיבת מימון ואשראי - נמצא כי תיק החירום של חטיבת מימון ואשראי עוסק במענה התפעולי לאירוע החירום, אך אינו מתייחס כלל לניהול החוב עצמו.



הפקת לקחים של משרד האוצר מאירועי חירום קודמים



הפקת לקחים של הנהלת משרד האוצר ממשבר הקורונה - נמצא שהנהלת משרד האוצר, כמשרד המטה שריכז את הטיפול הכלכלי בקורונה, החלה בתהליך של הפקת לקחים מאירוע הקורונה, אך לא השלימה בנייה של תוכניות מגירה כמענה להשפעות כלכליות של אירועי חירום.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר האוצר, למנכ"ל משרד האוצר ולראשי אגפי המשרד השונים - אגף תקציבים, אגף החשכ"ל ואגף הכלכלן הראשי - כי כפי שעלה בדוח הקורונה משנת 2021 היה עליהם להשלים את הכנת תוכניות המגירה הכלכליות לאירועי חירום ואת עבודות המטה השונות לצורך היערכות לאירועים כאלה.

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.



הפקת לקחים של אגף התקציבים ממשבר הקורונה - נמצא כי עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל אגף תקציבים לא ביצע תהליך הפקת לקחים מסודר הכולל גיבוש מסמך כתוב שבו מפורטים הלקחים והתובנות מאירועי חירום קודמים, ולא גיבש בשיתוף משרדי הממשלה השונים תוכניות מגירה לקראת אירועי חירום עתידיים בעלי השפעות תקציביות. הפקות הלקחים והתובנות נעשו בעל פה ונשמרו בזיכרוןם של הרכיזים והרפרנטים השונים, ולכן במקרה של חילופי תפקידים עשויים הליקויים לחזור על עצמם. רק ביוני 2024, בעת ביצוע הביקורת, גיבש אגף תקציבים מסמך היערכות לתרחיש צפוני, ובמסגרת זו העלה תובנות מרכזיות ממשברי העבר, ובהם מגפת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל, כבסיס לגיבוש המלצות קונקרטיות להתנהלות תקציבית בתרחיש צפוני.

דיווח משרד האוצר על תיקון ליקויים מדוחות מבקר מדינה קודמים



שיעור דיווח נמוך של משרד האוצר על תיקון ליקויים מדוחות מבקר המדינה שפורסמו בשנים 2019 - 2023 - נמצא כי משרד האוצר מדווח על תיקון הליקויים מדוחות מבקר המדינה בשיעורים נמוכים מאוד (בין 4% ל-18%), וזאת בניגוד לנקבע בחוק מבקר המדינה כי על הגופים המבוקרים לדווח למשרד מבקר המדינה בתוך 105 ימים על תיקון הליקויים. אי-דיווח על תיקון הליקויים בלא הצדקה סבירה הוא עבירת משמעת לפי הדין המשמעתי החל באותו גוף מבוקר. כך למשל, לא התקבל במשרד מבקר המדינה דיווח של משרד האוצר בעניין המלצת דוח מבקר המדינה משנת 2021 בנושא ההתנהלות התקציבית במשבר הקורונה על הצורך בגיבוש תוכנית כלכלית שתשמש "תוכנית מגירה" להיערכות להשפעות הכלכליות הנובעות מהתפרצות מגפה, בין היתר בהתבסס על הפקת לקחים שתיעשה מניסיון המשרדים בתקופת הקורונה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לשרי האוצר, מנכ"לי משרד האוצר ולראשי האגפים בשנים 2019 - 2023 על כך שמשרד האוצר, על אגפיו השונים, אינו מדווח על מלוא החלטותיו בנוגע לתיקון הליקויים, זאת שלא בהתאם להוראות חוק מבקר המדינה.

היערכות בנק ישראל לשעת חירום



תוכנית למצב חירום מוניטרי - נמצא כי ברשות בנק ישראל מגוון כלים להתמודדות עם מצב חירום מוניטרי. עם זאת, עד מאי 2024, בנק ישראל לא השלים את בניית התוכנית למצב חירום מוניטרי, שתכלול פירוט לגבי התבחינים השונים של אירועי חירום מוניטריים כדוגמת תבחינים לשלב בו בנק עובר מבעיית נזילות לבעיית סולבנטיות; סט הכלים העומד לרשות הבנק בהינתן כל אחד מאירועי החירום המוניטריים, והיתרונות והחסרונות של כל כלי; המגבלות המשפטיות, התפעוליות והטכנולוגיות להפעלתו של כל כלי; סט הכלים המצוי באחריותם של גורמים אחרים, בדגש על משרד האוצר; ואופן שיתוף הפעולה עם משרד האוצר בהינתן כל אחד מאירועי החירום המוניטריים.



מתווים להתמודדות עם מצוקת אשראי במצבי חירום - ב-15.10.23 פרסם הפיקוח על הבנקים מתווה לדחיית פירעון הלוואות למשקי בית שאומץ על ידי הבנקים המסחריים. המתווה נועד להקל את נטל האשראי והעמלות על מספר קבוצות שהושפעו ממלחמת חרבות ברזל¹. המתווה, שהוארך מספר פעמים והוכללו בו קבוצות אוכלוסייה נוספות, נוגע לדחיית תשלומי הלוואות, ללא חיוב בריבית וללא חיוב בעמלות, בשלושה מגזרי פעילות (משכנתאות, אשראי צרכני ואשראי עסקי), ליתרת חובה בחשבון עובר ושב ולעמלות. נמצא כי אף שבבנק ישראל קיימת תשתית עבור מתווים להתמודדות עם מצוקת אשראי של לקוחות בעקבות אירועי חירום, ערב המלחמה לא גובשו בבנק ישראל תוכניות פעולה בתחומי האשראי לאירועי חירום מסוגים שונים, ובכלל זה "הטריגרים" להפעלתן.

כן נמצא כי סכום התשלומים שנדחו בעקבות המתווה היה בסוף אוקטובר 2023 כ-2.6 מיליארד ש"ח, בסוף דצמבר 2023 - כ-5.6 מיליארד ש"ח (גידול של כ-115% לעומת אוקטובר 2023), בסוף פברואר 2024 - כ-4.2 מיליארד ש"ח (קיטון של כ-25% לעומת דצמבר 2023) ובסוף אפריל 2024 - כ-3.5 מיליארד ש"ח (קיטון של כ-17% לעומת פברואר 2024). באוקטובר 2023 - ינואר 2024 בכל סוגי האשראי, מלבד הלוואות לדיוור, שיעור הדחייה של עד שלושה חודשים היה כ-80% עד כ-100%; אשר להלוואות לדיוור, שיעור הדחייה היה כ-55% עד כ-65%. לגבי פברואר 2024 - בכל סוגי האשראי, מלבד הלוואות לדיוור, שיעור הדחייה היה כ-50% עד כ-83%; אשר להלוואות לדיוור, שיעור הדחייה היה כ-28%. לגבי אפריל 2024 - בכל סוגי האשראי, מלבד הלוואות לדיוור, שיעור הדחייה היה כ-27% עד כ-59%; אשר להלוואות לדיוור, שיעור הדחייה היה כ-16.5%. בסך הכול עולה מגמה של קיטון בשיעור הדחייה של עד שלושה חודשים והארכת משך הדחייה, ומכך עולה חשש בדבר היכולת של הלווים לפרוע את ההלוואות.



משך התוכניות של בנק ישראל לעידוד הלוואות לעסקים קטנים ובקרת הבנק על תמסורת תנאי האשראי מהבנקים המסחריים אל בעלי העסקים - נמצא כי הלוואות בנק ישראל לבנקים המסחריים במסגרת התוכנית לעסקים קטנים וזעירים הסתכמו בכ-2.1 מיליארד ש"ח בכל אחד מהחודשים דצמבר 2023 - פברואר 2024, ובסך הכול בכ-6.4 מיליארד ש"ח. עוד עולה כי התוכנית הסתיימה בסוף פברואר 2024 ולא הופעלה החל ממרץ 2024, ללא התייחסות לעסקים קטנים וזעירים שנפגעו מהמלחמה החל מתאריך זה. עוד נמצא כי בנק ישראל ביצע בקרה על תמסורת תנאי האשראי

הקבוצות הן: משקי הבית ועסקים השוכנים ופועלים בטווח של 30 ק"מ מרצועת עזה; אזרחים שפונו מביתם או גויסו למילואים בצו 8 או שיש להם קרבה ראשונה להרוגי המלחמה או לחטופים או לנעדרים.

מהבנקים המסחריים אל בעלי העסקים הנזקקים באמצעות דרישת דיווח ייעודית, והעמדת ההלוואות מצד בנק ישראל רק לאחר השלמת הבקורות באופן תקין.

מנתוני ביצועי האשראי לעסקים קטנים וזעירים במסגרת התוכנית המוניטרית עלה כי התפלגות הדירוגים הפנימיים של העסקים הקטנים והזעירים להם ניתן אשראי במסגרת התוכנית הייתה דומה להתפלגות האשראי הכללי שניתן באותה תקופה מחוץ לתוכנית. עם זאת, בשולי הדברים, נמצא כי באופן יחסי ניתנו יותר הלוואות לעסקים קטנים וזעירים בדירוגים עם סיכוי נמוך לכשל, ופחות הלוואות ניתנו לעסקים קטנים וזעירים בדירוגים עם סיכוי גבוה לכשל ובכך עולה החשש כי ישנם עסקים קטנים וזעירים אשר לא קיבלו הלוואות בהתאם לתנאי האשראי של התוכנית.

היערכות המועצה הלאומית לכלכלה לשעת חירום

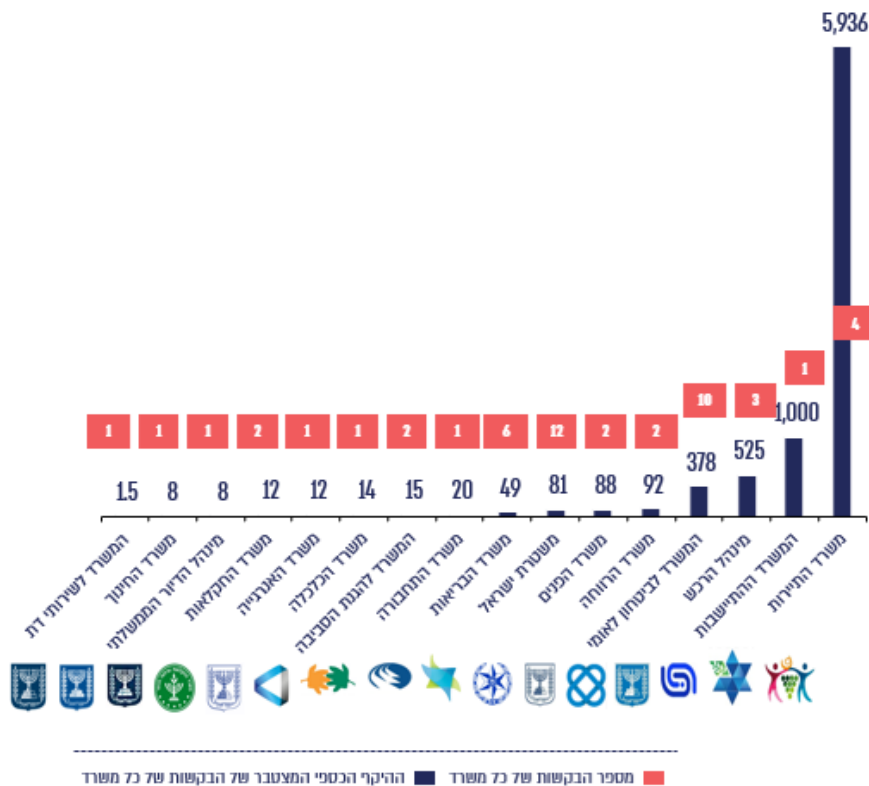
עיסוק המועצה הלאומית לכלכלה בסוגיית היערכות למלחמה - נמצא כי על אף החשיבות שבבחירת הסיכונים הכלכליים הנובעים מהתממשות אירוע ביטחוני משמעותי, הערכות המצב שגיבשו האגף האסטרטגי והפורום המקצועי במועצה הלאומית לכלכלה בעשור האחרון, כולל הערכת המצב משנת 2022, לא עסקו כלל בסוגיה של התפרצות מלחמה ובסיכונים הנובעים ממנה לחוסן וליציבות הכלכלית של המשק לאורך זמן. כמו כן, נמצא כי אף שבדיונים שהתקיימו בפורום המקצועי במסגרת הערכת המצב משנת 2022 הוצגה החשיבות שבהיערכות למשברים, הדיונים לא עסקו בנושא זה, וכן לא נדונו בהם הסיכונים וההשפעות של משברים ביטחוניים שונים.



פעולות בנק ישראל לשם ייצוב השווקים בעת פרוץ מלחמת חרבות ברזל - ב-9.10.23 הכריז בנק ישראל על תוכנית למכירה של מטבע חוץ בהיקף של עד 30 מיליארד דולר, וכן הודיע על הפעלת מנגנוני עסקות החלף (סוואפ) בשוק המט"ח בסכום של עד 15 מיליארד דולר, וכן על תוכנית של עסקות ריפוף² כנגד אג"ח ממשלתיות וקונצרניות. תוכניות אלו נועדו כדי למתן את התנודות בשער השקל ולספק נזילות לפעילות הסדירה של השווקים הפיננסיים. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעולות המהירות של בנק ישראל לשם ייצוב השווקים בעת פרוץ מלחמת חרבות ברזל. יצוין כי בפועל מומשו 8.5 מיליארד דולר מתוך התוכנית למכירה של מטבע חוץ.

² הסכם מכירה ורכישה חוזרת. עסקת ריפוף היא מעין גיוס לטווח קצר לצורכי נזילות, כנגד ביטחונות איכותיים (בעיקר ניירות ערך ממשלתיים). הסוחר מוכר את ניירות הערך למשקיעים וקונה אותם בחזרה זמן קצר לאחר מכן, בדרך כלל למוחרת, במחיר מעט גבוה יותר המשקף את הריבית בגין העסקה.

ההיקף הכספי המצטבר של הפניות של משרדי הממשלה וגופי ממשלה אל ועדת הפטור המרכזית לחירום וכמות הפניות של כל משרד, אוקטובר - דצמבר 2023 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני ועדת הפטור המרכזית לחירום באגף החשכ"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחשים עולה כי בשלושת החודשים הראשונים לאחר פרוץ המלחמה הגישו המשרדים 50 פניות אל ועדת הפטור המרכזית לחירום, וכולן אושרו. עוד עולה כי מספר הפניות הגדול ביותר היה של משטרת ישראל והמשרד לביטחון לאומי (12 ו-10 בהתאמה). ההיקף הכספי של הפניות הסתכם בכ-8.2 מיליארד ש"ח, מרביתם (5.9 מיליארד ש"ח) - היקף הפניות של משרד התיירות. יצוין כי ועדת הפטור המרכזית פעלה בזמינות גבוהה. עם זאת, היקף פעילותה בתחילת המלחמה מעיד על פערים משמעותיים בהיערכותם מראש של משרדי הממשלה עם התקשרויות נצורות הנדרשות לשעת חירום בכלל ובפרט למצב החירום ששרר לאחר אירועי 7.10.

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

נתוני מפתח

11.8

מיליארד ש"ח

תקציב המלחמה לשימושים האזרחיים שתוקצב בתקציב הנוסף לשנת 2023. כ-8.8 מיליארד ש"ח מסכום זה תוקצבו כסכום תוספתי

3 מיליארד ש"ח

בלבד

היקף התקציב שיועד להוצאות אזרחיות בשנת 2023 שמומנו באמצעות שינוי סדרי עדיפויות (הסטת מקורות לשימושים הללו)

17

מיליארד ש"ח

תקציב המלחמה לשימושים הביטחוניים שתוקצב בתקציב הנוסף לשנת 2023, ובוצע במלואו

3.7%

תקרת הגירעון המתוכנן החדש בתקציב הנוסף לשנת 2023 (במקום 2.75% בתקציב המקורי לשנת 2023 שאושר במאי 2023, ולעומת גירעון בפועל בשיעור של 4% באותה שנה

68 יום

משך הזמן שחלף מ-7.10.23 ועד לאישור התקציב הנוסף לשנת 2023 ב-14.12.23 מבלי שהיה מנגנון תקציבי שאפשר העברת תקציב סדורה

81 מיליארד ש"ח

סך החוב שגויס בשנת 2023 מאז פרוץ המלחמה, מתוך גיוס חוב כולל של 160 מיליארד ש"ח לשנה זו (כ-50%).

36.5

מיליארד ש"ח

הגידול הנוסף שבוצע בתקציב המדינה לשנת 2024 באמצעות שתי "קופסאות תקציביות" תוספתיות לחוק התקציב הנוסף שאושר בכנסת במרץ 2024 (כ-3.4 מיליארד ש"ח בספטמבר 2024, וכ-33.1 מיליארד ש"ח בדצמבר 2024)

30 מיליארד ש"ח

מול 0 ש"ח

הפער לגבי הרזרבות בתקציב המדינה כפי שהוצג לשר האוצר במועד פתיחת המלחמה: אגף החשכ"ל הציג שקיימות רזרבות בהיקף של 30 מיליארד בתקציב המדינה, ואילו לעמדת אגף התקציבים יתרות אלו לא היו פנויות ולפיכך הרזרבה האפקטיבית הייתה אפס

תמונת המצב העולה מן הביקורת

רקע

- 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.
- 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.
- בחוות דעת משפטית של היועץ המשפטי של משרד האוצר 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 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.

- בסופו של דבר, 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.



תהליך קבלת ההחלטות על הכנת תקציב המלחמה לשנת 2023

התמשכות תהליך הגדלת התקציב - הגדלת תקציב המדינה לשנת 2023 בהיקף כספי של כ-26 מיליארד ש"ח לצורכי 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. כמו כן, 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. במהלך תקופה זו, לא היה קיים מנגנון תקציבי שאפשר העברת תקציב סדורה ומבוקרת לגורמים הנדרשים - הן בפן הצבאי והן בפן האזרחי.



הבסיס להחלטה על דרך הגדלת התקציב - בביקורת עלה כי החלטת שר האוצר על הגדלת התקציב באמצעות החלפת כל חוק התקציב בהצעת חוק חדשה, לרבות שינוי סדרי עדיפויות בתקציב הקיים שאושר לפני המלחמה ועדכון מסגרת התקציב התבססה בין היתר, על חוות הדעת של היועץ המשפטי של משרד האוצר וזאת 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.



סקירה בין לאומית - הסדרת מנגנון לשעת חירום בהיבט הכלכלי - מסקירה שביצע מבקר המדינה עולה כי למקורות התקציביים המיועדים לשעת חירום שנסקרו בארה"ב, בריטניה, אוסטרליה והודו קיימים מאפיינים דומים ובהם:

- ייעוד המוגבל לשימוש רק באירועי חירום לאומיים;
- מזילות מיידית לשימוש 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.

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 מידי.

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 מידי 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.

נוסף על כך, ממחקר³ OECD-ה משנת 2019 עולה כי רוב גדול של מדינות 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 חירום, שתאפשר הקצאת תקציבים מיידית בעת חירום באמצעות מנגנונים כלכליים מוכנים מראש, תוך עמידה בכללי בקרה שיוגדרו מראש. בכך ייחסך זמן יקר בקורות אירוע החירום וינתן מענה כלכלי אפקטיבי הכולל מנגנוני בקרה.

תהליך בניית תקציבי המלחמה לשנת 2023 - 2024 במשרד האוצר

ההתנהלות התקציבית במשרדי הממשלה האזרחיים בתחילת חרבות ברזל - כשבוע לאחר תחילת הלחימה, ב-15.10.23, הוציאו מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים והחשב הכללי מכתב למנכ"ל משרדי הממשלה (מכתב ההקפאה) בנושא עדכון בדבר ההתנהלות התקציבית בימי הלחימה, שכלל הנחיה להקפיא תקציבים שהוקצו למשרדים וטרם חויבו לפעילויות חדשות שאינן דחופות בעת הזו (תקציבים שטרם הוקצו ומומשו בשנים 2023 ו-2024 ואשר אינם קשורים לתמיכה בלחימה, באוכלוסייה האזרחית שנפגעה או במתן שירותים חיוניים של המשק). ההנחיה במכתבם של מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים והחשב הכללי למנכ"ל משרדי הממשלה מיום 15.10.23, 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 המכתב גרם לעצירה בדרגה כזו או אחרת של פעילותם ולקושי בהתנהלותם מול משרד האוצר.



כך לדוגמה, משרד הכלכלה והתעשייה ציין כי "ב-15 לאוקטובר 2023 קיבלנו מכתב על הקפאת כל התקציבים של המשרד בלי אבחנה, דרמטית שלא אפשרה לבצע פעולות", ומשרד החקלאות ציין כי "עם פרוץ המלחמה אגף התקציבים באוצר הקפיא העברת תקציבים שהיו מיועדים למשרד החקלאות על פי ההסכם התקציבי. בהמשך, ורק לאחר שהמשרד השקיע זמן רב בשכנוע, האוצר העביר חלק מהתקציבים הללו למשרד לצרכי המלחמה. היה ניתן לחסוך זמן, לו התקציבים היו מועברים למשרד כפי שתוכנן והמשרד היה מקבל החלטות בעצמו על הסטתם לצרכי המלחמה".

הכרעה במחלוקות ותיאום בין-אגפי - 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 (צוות המשימה המיוחד), כדי לתת מענה לצרכים האזרחיים הנובעים ממצב המלחמה. מפגישות שקיים צוות הביקורת עם מנכ"ל משרד האוצר עולה כי מטרת הקמת צוות המשימה המיוחד 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.

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 כאמור. עם זאת, בהתבסס על חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר, שלפיה הקמת הצוות מהווה שינוי מבני ומהותי של משרד האוצר, אשר משליך על כלל עבודת הממשלה ולכן אי אפשר לבצע שינוי זה מכוח ההנחיה האמורה גם אם הוא זמני ודחוף לצורכי המלחמה, זאת לנוכח מכלול קשיים משפטיים מהותיים, ולכן לא ניתן לקיים את ההנחיה - הצוות הוקם ללא מתן סמכות הכרעה במחלוקות למנכ"ל משרד האוצר.

תהליך גיבוש השימושים והמקורות לצורכי המלחמה בתקציב הנוסף לשנת 2023 במשרד האוצר - 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 מוצגים 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):

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)

החלטת שר האוצר שהתבססה על תוכנית המשנה למנכ"ל משרד האוצר	הצעת אגף התקציבים	
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. ומאידך, המקורות שהציג המשנה למנכ"ל משרד האוצר במסגרת התוכנית שאומצה ע"י 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.
- מצב זה של הכנת שתי תוכניות תקציביות מקבילות, כאשר אחת מהן, מגובשת על ידי המשנה למנכ"ל משרד האוצר, שאינו הגורם המקצועי האמון על הכנת תקציב המדינה, ומאומצת בהחלטת שר האוצר ביום 9.11.2023 נוצר בשל יחסי עבודה 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.
- עוד יוער כי שלושה ימים קודם קבלת החלטת שר האוצר, 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.



היעדר רזרבות ישימות בתקציב המדינה לשנת 2023 שגובש לפני המלחמה - 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, יתרת הרזרבה בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2023 היא כ-30 מיליארד ש"ח בעוד שאגף התקציבים מסר לצוות הביקורת כי אף שקיימות יתרות כספיות בתקנות הרזרבה ערב המלחמה, יתרות אלה היו מיועדות למטרות שונות שהיקפן הסופי היה אמור להתברר רק בשלהי שנת הכספים וכי הרזרבה האפקטיבית בתקציב המדינה היא אפס.

חוסר השקיפות בדרך הניצול והייעוד של תקנות הרזרבה בתקציב המדינה, כמו גם הסיכומים התקציביים הממומשים בדרך של העברות תקציביות תוך כדי השנה השוטפת מקשים על המעקב אחר ניצולן וייעודן של סעיפי הרזרבות ועל בחינת אפשרות השימוש ברזרבות הפנויות לצרכים בלתי צפויים. קושי זה עלה ביתר שאת במהלך איתור המקורות הפנויים לצורכי המלחמה בשנת 2023. התקציבים בתקנות הרזרבה יועדו לצרכים שונים כך שבפועל עם פרוץ המלחמה, הרזרבה האפקטיבית בתקציב המדינה כלל לא הייתה קיימת, דבר שהצריך איתור מקורות תקציביים.

יצוין כי כבר בדוח קודם של מבקר המדינה משנת 2018 בנושא "רזרבות והוצאות שונות בתקציב המדינה - תקצוב, ניצול ושקיפות", 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 ההחלטות ללמוד על השימושים והמטרות שלשמן הוקצו סכומי הרזרבה וסעיפי התקציב שבניהולו של אגף התקציבים, ועל יכולתם של מקבלי ההחלטות לבקר את התקצוב וביצועו.



הממשק של אגף התקציבים עם משרדי הממשלה בגיבוש תקציב המלחמה - מרבית הגופים שנבדקו בביקורת ובהם: 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 לדוגמה, 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; יחד עם זאת משרד הכלכלה והתעשייה העלה טענות בדבר אי-שיתופו בתהליך ונטען על ידו כי לא הייתה מעורבות של המשרד בקביעת התקציב הנדרש וכי המשרד לא נשאל לצרכיו פרט לדיון אחד אצל מנכ"ל משרד האוצר בו הוצגו צורכי 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.



השימוש בכספים קואליציוניים בבניית תקציב המלחמה לשנת 2023

- בביקורת עלה כי על אף החלטתו של שר האוצר ביום 9.11.23 להסב 1.6 מיליארד ש"ח לצורכי 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 לצורכי המלחמה ובכך קטנו היקף המקורות בתוכניות שר האוצר בכ-740 מיליון ש"ח ללא הגדרת מקורות חלופיים אחרים לסכום שלא הוסב בסופו של דבר.
- כמו כן, עלה כי על אף הצהרתו של שר האוצר כי תקציבים שאינם נוגעים לפעילות הליבה של המשרדים ושמטרתם אינה חיונית למאמצי המלחמה או לחוסן הלאומי של העורף יוסטו לטובת צורכי 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, אשר 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 תכניות 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 לצורכי 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"ח.
- לצד האמור, יוער כי בכספים הקואליציוניים נכללות גם תכניות אשר דומות לתוכניות הנכללות בבסיס התקציב מבחינת מהות ההוצאה המתוקצבת, לדוגמה בתחומי התרבות, החינוך ועוד. משמעות הדבר היא כי הנהלת משרד האוצר התמקדה באיתור מקורות זמינים, כגון הכספים הקואליציוניים⁴, ולא ביצירת סדרי עדיפות לאורך תקציב המדינה כולו באופן שייתן מענה לאיזון התקציבי בראי מלחמה מתמשכת ובראייה צופה פני עתיד, למול צורכי 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.
- **דיונים לגבי אישור התקציב הנוסף לשנת 2023 אצל ראש הממשלה** - 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 לשיבת התקציב אצל ראש הממשלה ביום 14.11.23 וחוות דעתו של הנגיד לא הוגשה בכתב.

⁴ ועם זאת, יצוין כי בפרט בהצעת אגף התקציבים למקורות למימון הוצאות המלחמה האזרחיות מ-6.11.23, נכללו גם מקורות תקציב שמקורם אינו רק בכספים קואליציוניים.



התמשכות אישור התקציב הנוסף לשנת 2023 - נמצא 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 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 האוצר וכן בשל חוסר בכוח אדם כתוצאה מגיוס חלק מעובדי אגף התקציבים ולשכת השר למילואים. כמו כן, 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.



הגשת חוק התקציב הנוסף לשנת 2024 במועדו - 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 בחוק. 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.



התמשכות אישור תקציב המדינה הנוסף לשנת 2024 - במסגרת חוק התקציב הנוסף ממרץ 2024 הוגדלה 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 מהלחימה.

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 בחוק. בשל האיחור באישור חוק התקציב הנוסף לשנת 2024 בוצע קיצוץ רוחבי בתקציבי משרדי הממשלה החל מיום 20.2.24 ועד לאישור החוק ביום 13.3.24.



היעדר דיון בממשלה או בקבינט החברתי-כלכלי לגבי ההשלכות של הורדת דירוג האשראי של מדינת ישראל - על רקע המלחמה ולנוכח ציפיות חברות הדירוג להרעה בנתונים הפיסקליים של המדינה בעתיד הקרוב ועלייה בהוצאות הביטחון, חברות הדירוג הבין-לאומיות Moody's, S&P ו-Fitch ביצעו מספר הורדות דירוג למדינת ישראל החל מתחילת המלחמה ועד אוקטובר 2024, כאשר הורדת הדירוג של חברת Moody's בספטמבר 2024 הייתה באופן חריג בשתי דרגות; וכן שינו את תחזית הדירוג למדינת ישראל ל"שלילית". נמצא כי לא התקיים כל דיון בממשלה או בקבינט החברתי-כלכלי בדבר ההשפעות של הורדת דירוג האשראי של המדינה ותחזיות הדירוג השליליות.

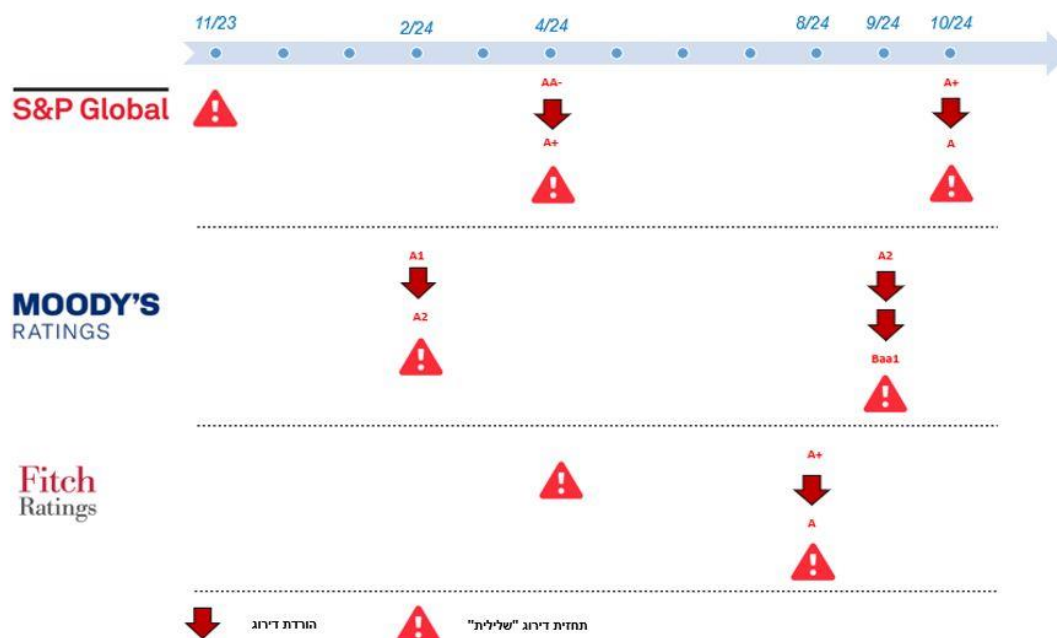
השימוש ב"קופסאות" תקציב לצורך הגדלת ההוצאה הממשלתית בשנת 2024 - נמצא כי בהמשך לאישור התקציב הנוסף הראשון לשנת 2024 שאושר בכנסת במרץ 2024, בחודשים ספטמבר ודצמבר 2024 הוגדלה ההוצאה הממשלתית בהיקף כולל של כ-36.5 מיליארד ש"ח באמצעות אישור חוקי תקציב נוספים (ובהתאם תוקן פעמיים חוק המסגרות). יצוין כי ההתאמות 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 הבאות. 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.



תוכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2025 עד 2027 - צעדים מרכזיים שמסתכמים בכ-3 מיליארד ש"ח (בין היתר, מס נסועה והעלאת אגרות על רכבים חשמליים, מיסוי פליטות מזהמות, מיסוי סיגריות, מס רכישה למשקיעים, מיסוי שכר דירה ורפורמת הדלקנים) שנכללו בתוכנית התלת שנתית שהוגשה יחד עם התקציב הנוסף לשנת 2024 ממרץ 2024 פוצלו במהלך דיוני התקציב ולא 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.



דירוג האשראי של מדינת ישראל מתחילת המלחמה ועד אוקטובר 2024



על פי הודעות חברות הדירוג הבין-לאומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

שער שלישי - ביצוע תקציב המלחמה בתחילת מלחמת חרבות ברזל

נתוני מפתח

24.9 מיליארד ש"ח	95 מיליארד ש"ח	9 ימים	17.2 מיליארד ש"ח
הוצאות המלחמה (צבאיות ואזרחיות), נטו - שהן הוצאות המלחמה בניכוי התשלומים מקרן הפיצויים, בשנת 2023	ההוצאות הצבאיות הישירות בגין מלחמת חרבות ברזל בשנים 2024-2023 (17 מיליארד ש"ח בשנת 2023, ו-78 מיליארד ש"ח בשנת 2024)	משך זמן לתחילת התשלום של מענקי ההתארגנות הראשונים למפונים ("הפעמה הראשונה" בסך 1,000 ש"ח לנפש) מתחילת המלחמה	הוצאות המלחמה הצבאיות והאזרחיות אשר שולמו בחודש דצמבר 2023
3.6 מיליארד ש"ח	67%	כ-37 מיליארד ש"ח	1.9 מיליארד ש"ח
30% מתקציב המלחמה האזרחי שיועד לתקצוב הוצאות המלחמה האזרחיות, תוקצבו בתקנות תקציב קיימות במשרדים השונים ולא בתקנות תקציב נפרדות המיועדות להוצאות מלחמת חרבות ברזל	שיעור הביצוע במזומן של תקציב המלחמה האזרחי מהתקציב הנוסף לשנת 2023. שיעור הביצוע כולל התחייבויות עמד על כ-88%	סך ההוצאה בשנת 2024 בגין תשלום תגמולי מילואים והטבות מילואים - למעלה מ-3 מיליארד ש"ח לחודש (כ-22% מהוצאות מערכת הביטחון ב-2024). זאת לעומת הוצאה של כ-8.7 מיליארד ש"ח בשנת 2023, וכ-2 מיליארד ש"ח בשנת 2022. לא נמצא כי מתקיים פיקוח מתאים של החשכ"ל על הוצאה זו	תשלומים ששולמו לבתי המלון בגין פינוי אזרחים במלחמה בחודשים אוקטובר - דצמבר 2023. מהם כ-1 מיליארד ש"ח שולמו באישור אגף החשב הכללי עוד קודם לאישור תקציב המדינה הנוסף לשנת 2023

תמונת המצב העולה מן הביקורת



ההקצאה, הרישום והניהול של תקציבי המלחמה שהוקצו למטרות אזרחיות

מועד תשלומי ההוצאות מתוך תקציב המלחמה לשנת 2023 - מרבית הוצאות המלחמה הצבאיות והאזרחיות - כ-17.2 מיליארד ש"ח מתוך 29.6 מיליארד ש"ח (כולל קרן הפיצויים) שולמו בדצמבר 2023. יצוין כי תקציב המדינה הנוסף לשנת 2023 אושר בתאריך 14.12.2023, ולא מן הנמנע כי הדבר השפיע על ריכוז תשלום מרבית ההוצאות בחודש דצמבר 2023.



היעדר תקצוב נפרד לתוספת תקציב הוצאות המלחמה בתקציב 2023 - אגף התקציבים פתח תקנות תקציב נפרדות וייחודיות להוצאות המלחמה האזרחיות בסך 8.12 מיליארד ש"ח, ואילו תקציבים בסך 3.6 מיליארד ש"ח (שהם 30% מתקציב המלחמה האזרחי) לא תוקצבו בתקנות תקציב נפרדות אלא בתקנות תקציב קיימות. כך, למעשה, לא ניתן לבצע פיקוח ומעקב בעניינם של תקציבים אלו, ובעניין המידה שבה הם שימשו למימון צורכי מלחמת חרבות ברזל. בחודש דצמבר 2023 הקצה אגף התקציבים במשרד האוצר כ-28.8 מיליארד ש"ח לטובת צורכי המלחמה, מהם 11.8 מיליארדי ש"ח לטובת צרכים אזרחיים (כ-41%) ו-17 מיליארדי ש"ח לטובת צרכים ביטחוניים. בבדיקה שבוצע אגף החשב הכללי עלה כי מתוך סך התקציב שהוקצה לטובת הצרכים האזרחיים של המלחמה לא ניתן לדעת האם סכום של כ-1.5 מיליארד ש"ח אכן שימשו לטובת צורכי המלחמה כפי שהוגדרו מלכתחילה, או שימשו לצרכים אחרים.



מעקב ובקרה אחר ביצוע תקציב המדינה הנוסף בשנת 2023

פערים בין נתוני הביצוע של ההוצאות של חרבות ברזל בתקנות שפתח אגף תקציבים ובין נתוני הביצוע במערכת מרכב"ה - סך ביצוע התקציב כפי שעולה מתקנות⁵ חרבות ברזל בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2023: עמד על כ-5.7 מיליארדי ש"ח, ואילו סך ביצוע התקציב ששוך למשימות העל⁶ "חרבות ברזל": כ-4.8 מיליארדי ש"ח. מהפער שבין הנתונים עולה כי בפועל לא כל המשרדים פעלו בהתאם להנחיית החשב הכללי לפיה יש לרשום את הוצאות המלחמה במערכת מרכב"ה במסגרת משימת העל - "חרבות ברזל".



⁵ התקציב שהתקבל מאגף התקציבים מנוהל במערכת מרכב"ה, שבה מנוהלים כלל התקציבים. שיוך תקציבים המיועדים למצבים מיוחדים (כגון מצבי מלחמה) באמצעות פתיחת תקנות נפרדות יכולה לאפשר מעקב אחר קצב ביצוע ההוצאות ברמה החודשית בהתאם לסיווגים שקבע החשב הכללי.

⁶ מדובר בכלי התקציבי שנועד לסיווג הוצאות בגין מלחמת חרבות ברזל בכל משרדי הממשלה.

אמינות נתוני המערכות הכספיות השונות בנוגע לתקציב המלחמה האזרחי לשנת 2023 - הפערים המשמעותיים בין נתוני ביצוע התקציב הכולל לפי המקורות השונים בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2023 - סכום של 7.4 מיליארד ש"ח על פי נתוני החשבים לחשב הכללי, סכום של 5.7 מיליארד ש"ח על פי תקנות חרבות ברזל במערכת מרכב"ה, וסכום של 4.8 מיליארד ש"ח ששוויון למשימת העל חרבות ברזל במערכת מרכב"ה. פער של 2.6 מיליארד ש"ח בין נתוני משימת העל לנתוני החשב הכללי ופער של 1.7 מיליארדי ש"ח בין נתוני תקנות חרבות ברזל לנתוני החשב הכללי, מעידים על בעיה באמינות נתוני המערכות השונות, שבגינה אי אפשר לבצע פיקוח ובקרה נאותים ומלאים בעניין ביצוע הוצאות תקציב המלחמה האזרחי.



אופן בקרת ביצוע הוצאות המלחמה בשנת 2023 - החשב הכללי ביצע את הבקרה על ביצוע הוצאות המלחמה בשנת 2023 באמצעות הנתונים של קובצי אקסל שהעבירו אליו חשבונות משרדי הממשלה. נתונים אלו פורסמו על ידי החשב הכללי בדוח ביצוע התקציב שפורסם באפריל 2024. לפיכך, הנתונים שהוזנו במשימת על במערכת מרכב"ה היו נתונים חלקיים בלבד ולא איפשרו פיקוח ובקרה בזמן אמת. היעדר נתונים מהימנים פוגע ביכולת משרד האוצר לבחון את הסיבה לביצוע גבוה או נמוך בקטגוריות השונות, אינו מאפשר לבחון את החסמים, אם יש כאלה, העשויים למנוע את הביצוע של תקציב המלחמה ואף אינו מאפשר לפעול למימוש תקצוב המלחמה.



נתונים חסרים בדוחות של החשב הכללי על ביצוע התקציב לשנת 2023 - הדוחות לא כללו נתונים על שיעור הביצוע של תקציב מלחמת חרבות ברזל אלא רק נתונים על סך ביצוע תקציב המדינה וכן פירוט של תקציב המלחמה, זאת נוכח חוסר המהימנות של נתוני ביצוע תקציב המלחמה ואי-הפרדת כל תקציבי המלחמה הנוספים לתקנות ייעודיות. על אף שהחשב הכללי ציין במסגרת דוחות ביצוע תקציב המלחמה לשנת 2023 כי נתוני הביצוע ויתרת ההתחייבויות מבוססים על דיווחי המשרדים, הוא לא ציין שהיו קיימים פערים בין נתוני מערכת מרכב"ה לבין נתוני חשבונות המשרדים.



חסמים בתהליך ביצוע תקציבים לצורכי המלחמה - מקרי בוחן

תקצוב משרד התיירות - לנוכח המצב החריג שנוצר - צורך בתשלום למלונות על אירוח המפונים בהיעדר מקור תקציבי לכך בתקנות משרד התיירות בשל העובדה שהפנייה התקציבית לא אושרה על ידי ועדת הכספים, אישר אגף החשב הכללי למשרד התיירות להעביר את התשלומים, בהיקף של כ-1 מיליארד ש"ח, ללא מקור תקציבי, וזאת כדי לעמוד בהתחייבויות המדינה כלפי התאחדות המלונות. כך, למעשה, עד 14.12.23, נאלץ משרד התיירות לשלם למלונות בגין אירוח המפונים ללא מקור תקציבי זמין בתקנה, תוך חריגה מרמת תוכנית התקציב, ובניגוד להוראות התכ"ם - בהיעדר מנגנון לתקצוב בשעת חירום.





תקצוב מנהלת "תקומה" - נוכח דחיפות ביצוע ההתקשרויות של מינהלת תקומה לשם שיקום יישובי העוטף, ולנוכח העיכוב באישור הפניות התקציביות שהגיש אגף התקציבים, נאלצה המינהלת להסתייע במשרדי ממשלה אחרים לביצוע התקשרויות עם ספקים לצורך סיוע לתושבי העוטף.



עיתוי התשלום של מענק התארגנות לתושבים מפונים מאזורי לחימה - התשלומים הראשונים למפונים שהגישו בקשות לקבלת מענק ההתארגנות בסכום של 1,000 ש"ח לנפש שולמו ע"י משרד האוצר ורשות המסים רק החל מ-16.10.23 - כלומר 9 ימים מפרוץ המלחמה. במועד זה שולמו 6.14 מיליון ש"ח ומרבית המענקים שולמו רק ב-18.10.23 - 11 ימים לאחר פרוץ המלחמה (19.06 מיליון ש"ח) וב-19.10.23 - 12 ימים לאחר פרוץ המלחמה (15.32 מיליון ש"ח). פרק הזמן שחלף מפרוץ המלחמה ופניו התושבים מאזורי לחימה ועד למתן הסיוע הכלכלי, הותיר אזרחים רבים ללא מענה כלכלי בשבוע הראשון למלחמה, נתונים לחסדי עזרה ותרומות של ארגונים ואזרחים. הדבר ממחיש את היעדרה של תוכנית מגירה כלכלית ממשלתית לשעת חירום והעצים את תחושותיהם הקשות של מפונים שחוו את אירועי 7.10.

לצד האמור, ציון כי הזמן הממוצע מעת הגשת הבקשה למענק מטעם המפונה ועד לקבלת סכום המענק עמד על 2.82 ימים וכי החציון עמד על יומיים בלבד.

ממשקי העבודה בין משרדי הממשלה לאגף התקציבים



כ-42% מהמשרדים אשר השיבו לשאלה בשאלון משרד מבקר המדינה בדבר האפשרות לשיפור תהליך קבלת תקציב המלחמה ציינו כי לדעתם ניתן היה לשפר את תהליך קבלת תקציב המלחמה, ו-55% (11 משרדים מתוך 20) ציינו כי הם נזקקו לתוספות תקציביות ודרשו לקבלן, אולם דרישתם לא נענתה מסיבות שונות.



בקרב המשיבים על שאלון משרד מבקר המדינה שנשלח למשרדים השונים, הועלו דעות שונות בדבר היעילות והזמינות של תקצוב צורכי המלחמה. לצד משרדים שציינו כי אגף תקציבים נתן מענה ראשוני מהיר בהליכי העברת התקציב, משרדים אחרים ציינו כי לא נקבע הליך מזורז כדי לקצר את התהליך עקב היקף אירוע החירום, ולכן חל עיכוב ניכר בקבלת התקציב בפועל, בין היתר בשל עיכובים בפעילות ועדת הכספים בכנסת. כן ציינו חלק מהמשרדים בשאלון כי מכתב ההקפאה תרם לעצירה ברמה כזו או אחרת של פעילותם ולקושי בהתנהלותם מול משרד האוצר, בהתאם לאופן פרשנותם את המכתב.

להלן יוצגו כמה דוגמאות שעלו מהמענה של המשרדים לשאלון משרד מבקר המדינה בנושא תהליך התקצוב מול משרד האוצר:



על פי תשובות המשרדים על השאלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ממשקי העבודה בין משרדי הממשלה לאגף החשב הכללי

כ-37% מהמשרדים שענו על השאלה בדבר הסיוע שניתן ע"י אגף החשב הכללי לביצוע רכש התקשרות מהיר במסגרת שאלון משרד מבקר המדינה (6 משרדים מתוך 16) ציינו כי היה ניתן לשפר את תהליך ביצוע רכש התקשרות מהיר בחודשים הראשונים של המלחמה וכי הם לא קיבלו את מלוא הסיוע והתמיכה לשם כך. כ-58% מהמשרדים ציינו כי היו להם חסמים במימוש התקציב. כמה משרדים ציינו כי חוו קושי מול החשב הכללי מבחינת מתן מענה על רכש מהיר ומיידי וכן מבחינת שינוי סדרי העבודה וההנחיות לשעת חירום. המשרדים האמורים טענו כי תהליכי הרכש לא השתנו באופן מהותי, כי לא ניתנו להם הקלות יצירתיות לרכש מהיר, והדבר גרם לעיכובים מול הספקים. חלק מהמשרדים הציעו לבחון את האפשרות לתהליכי רכש מהירים לצורך מתן מענה מיידי במצבי חירום באמצעות הרחבת מכריי החשב הכללי לנושאי חירום.

נמצא כי רק ב-27.12.23, כעבור למעלה מחודשיים מפרוץ המלחמה, הותקנו תקנות חובת המכרזים אשר הרחיבו את סמכויותיהם של משרדי הממשלה להתקשר עם ספקים באמצעות פטור ממכרז. כתוצאה מכך מספר משרדים טענו כי עד להתקנת התקנות הם לא הצליחו להקים התחייבויות מול ספקים.



להלן יוצגו כמה דוגמאות למענים של המשרדים במענה לשאלון משרד מבקר המדינה בנושא הממשקים בינם ובין החשב הכללי:



על פי תשובות המשרדים על השאלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סוגיות בתקציב הביטחון

הבקרה והפיקוח של משרד האוצר על התקציבים שהוקצו למשרד הביטחון - 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, כ-66 מיליארד ש"ח בתקציב הנוסף הראשון שאושר במרץ 2024, וכ-32 מיליארד ש"ח נוספים שאושרו במסגרת התקציב הנוסף השלישי מדצמבר 2024.

עם פרוץ המלחמה איפשר 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. 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.

הקמתה של הוועדה הציבורית לבחינת צורכי הביטחון - 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 צורכי מערכת הביטחון, תוך שמירה על איזון בין הצרכים הביטחוניים לאזרחיים. 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. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הביטחון על אי הסדרת הנושאים שבמחלוקת למול משרד האוצר, במשך תקופה ארוכה, דבר שהוביל לדחיית הקמת הוועדה לבחינת תקציב הביטחון בכ-7 חודשים.

בקרה על אופן השימוש בימי מילואים במהלך המלחמה - בשנות המלחמה 2023-2024 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 2022-2023 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). 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, בהיעדר כלים מתאימים לכך, לדבריו.

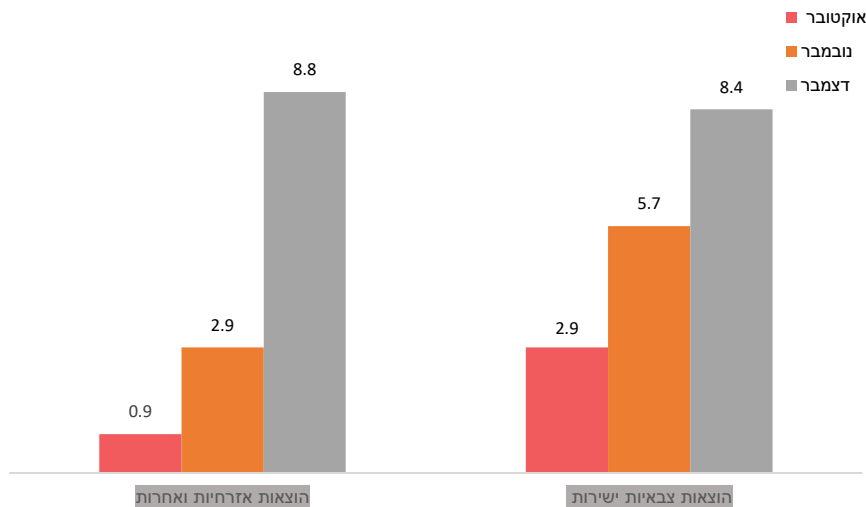
ביצוע ובקרה של תשלומי הפרט בצה"ל - במסגרת התוכנית הרב שנתית מיוני 2023 הוחלט להקים מינהלת גמלאות ושכר משותפת לחשב הכללי ולצה"ל, שתחל לפעול ביום 1.10.23, ותכליתה ביצוע ובקרה של תשלומי הפרט בצה"ל. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2024, לא הוקמה המינהלת המשותפת. אי-הקמת המינהלת אינה מאפשרת את השגת תכלית 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.



שיתוף משרדי הממשלה בהליך בחינת תקציב המלחמה - מרבית המשרדים שענו על השאלה האם היו שותפים לבחינת התקציב הנוסף לשנת 2023 (89% מהם - 17 מתוך 19 משרדים) ציינו כי היו שותפים מול אגף התקציבים בתהליך בחינת תקציב המלחמה בשנת 2023.

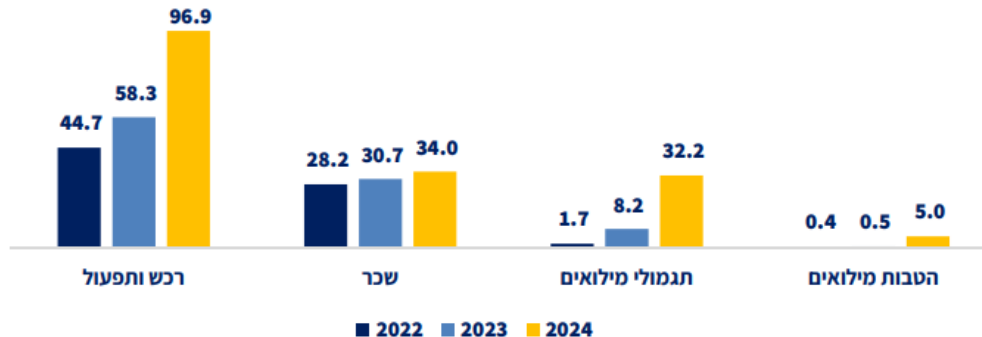
קידום הליכי רכש בתקופת המלחמה - כ-63% מהמשרדים שענו על השאלה בדבר הסיוע שניתן ע"י אגף החשב הכללי לביצוע רכש התקשרות מהיר במסגרת שאלון משרד מבקר המדינה טענו כי החשב הכללי סייע בביצוע רכש התקשרות מהיר. משרדים רבים ציינו את החשב הכללי לחיוב מבחינת הזמינות, הירידה לשטח והנכונות למצוא פתרונות ולכנס במהירות ועדות פטור מרכזיות לחירום. רוב המשרדים ציינו כי לעיתים נציגי החשב הכללי אישרו להחריג התקשרויות עוד קודם לקבלת תקציב, בשל הדחיפות בביצוע ההתקשרות.

פילוח הוצאות מלחמת חרבות ברזל ברוטו*, לפי חודשים, 2023 (במיליארדי ש"ח)



המקור: החשב הכללי, דוחות על ביצוע התקציב לשנת 2023.
* כולל קרן הפיצויים.

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.

עיקרי המלצות הביקורת

המלצות לשער הראשון - ההיערכות הכלכלית לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל

מאחר שבשנים האחרונות אירעו מספר אירועי חירום שהצריכו הגדלה משמעותית של תקציב המדינה במהלך שנת התקציב, מומלץ כי משרד האוצר יבחן את האפשרות לגבש מנגנון חוקי סדור שיאפשר תקצוב מהיר של תקציבים בעת חירום למטרות ייעודיות ובלתי צפויות, שלא ניתן לתת להם מענה במסגרת חוק התקציב הקיים, ואשר יכלול תבחינים ברורים, סמכויות החלטה למימושו ומנגנוני בקרה מובנים. בנוסף מוצע לבחון את האפשרות לסמן מראש, בעת הכנת תקציב המדינה, מקורות שניתן יהיה להסיט, במידת הצורך, במסגרת התקציב הקיים, כדי לתת מענה ראשוני לאירוע חירום שיתרחש, וזאת בהתאם לתרחישים שונים. בדרך זו ניתן יהיה, בקרות אירוע חירום שמחייב פתרונות תקצוב בלוח זמנים קצר, לאתר במהירות תקציבים מתאימים, על פי סדרי העדיפויות של הגורמים המקצועיים. בנוסף, מומלץ כי משרד האוצר בשיתוף משרד המשפטים יבחן את הגדרת סעיף "זררבה לחירום" בתקציב המדינה שיאפשר מתן מענה תקציבי מיידי בקרות אירוע חירום. כן מומלץ כי משרד

האוצר יבחן את השימוש שנעשה בפועל במנגנון תקציב הרזרבה הייעודי שנקבע בחוק התקציב בשנת 2025, לצורך קבלת החלטה מושכלת בעניין זה בגיבוש תקציבי המדינה בעתיד.

מומלץ כי משרד האוצר, על אגפיו השונים, ובכלל זה, מנכ"ל משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, אגף תקציבים ואגף החשב הכללי, יבנה בתיאום עם רח"ל, תוכנית מענה לתרחיש מלחמה הכוללת חלופות שונות כדוגמת משך זמן הלחימה, עצימות הלחימה, היקף הזירות והיקף ההשפעה הכלכלית. עוד מומלץ לרח"ל להתאים את תרחיש הייחוס בתאום עם צה"ל בהלימה למלחמת חרבות ברזל. כמו כן, על מנכ"ל משרד האוצר לוודא כי הרשות הייעודית לשעת חירום תערוך תרגילים אחת לשנה, אשר יכללו הן את הנהלת משרד האוצר והן את דרג השטח, הסגנים, הרכזים והרפרנטים השונים, לגבי השפעות כלכליות של מצבי החירום ומתן מענה תקציבי בלוח זמנים קצר. כן, על מנכ"ל משרד האוצר והרשות הייעודית במשרד האוצר לבצע מעקב שנתי אחר תיקון הפערים והליקויים העולים מהתרגילים כפי שקובע הנוהל בנושא אימונים ותרגילי חירום. מומלץ כי שר האוצר ישתתף בתרגילים אלו ויוודא עמידת משרד האוצר בהיערכות הנדרשת לשעת חירום ולמצבי מלחמה בתרחישים שונים.

על ראש הממשלה לקבוע גורם מדיני מתכלל שיוביל את האסטרטגיה של מדינת ישראל להיערכות לשעת חירום ולהתמודדות כלכלית עם הסיכונים הנובעים ממצבי החירום השונים, ובהם מלחמה, פנדמיה ואירועי טבע קיצוניים, וכן יקיים דיונים עיתיים ויפעל להנעת תהליכי הפקת לקחים בהיערכות הממשלה גם בהיבטים הכלכליים.

מומלץ כי משרד האוצר יפיק לקחים מתהליכי הרכש של משרדי הממשלה בתקופת המלחמה, יבדוק אם היו פערים אל מול הבקשות של הגורמים בשטח, יבחן האם נדרש לגבש "תקנות מגירה" לפי חוק חובת המכרזים למטרות רכש בשעת חירום, וכן יבחן את הצורך בביצוע התקשרויות מראש ("התקשרויות מגירה") עבור הצרכים הרוחביים ההכרחיים הנדרשים בעת תחילתו של אירוע חירום, ובפרט אירוע מלחמה. כמו כן, נוכח ההיקף הכספי הגדול של הבקשות שטופלו בוועדות הפטור השונות, מומלץ כי החשב הכללי יבחן דרכים נוספות לייעל ולקצר את תהליכי הרכש הדחופים בשעת חירום.

מומלץ כי בנק ישראל ישים את בנייתה של תוכנית מגירה סדורה אשר תכלול את סט המקרים והתגובות בעת התרחשות אירועי חירום מוניטריים כפי שהגדיר אותם הבנק. עוד מומלץ כי בנק ישראל ימשיך לבחון את העלות והתועלת שבהפעלת תוכניות מוניטריות דוגמת תוכנית האשראי לעסקים קטנים וזעירים שנפגעו מהמלחמה, ויפעל לכך שתמסורת תנאי האשראי מהבנקים תגיע אל בעלי העסקים הנזקקים.

המלצות לשער השני - הכנת תקציבי המלחמה בשנים 2023-2024 במשרד האוצר

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). ראוי כי בעבודת המטה להסדרת המסגרת החקיקתית שתאפשר הקצאת תקציבים מיידית 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 לסייע כלכלי מידי. במסגרת עבודת המטה מומלץ לבחון את המנגנונים הנהוגים והמוסדרים במדינות מתקדמות בעולם ואת הבקורות על יישומם.

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.

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 השנתית 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 המשרדית, תוך שילוב הבקורות הנדרשות.

מומלץ כי אגף התקציבים יבחן כיצד ניתן לשקף להנהלת המשרד את הסיכומים התקציביים ואת הייעוד הצפוי של תקנות הרזרבה במערכת מרכב"ה במהלך שנת התקציב, תוך התייחסות להסתברות מימוש התקציב בפועל דבר שיתרום לשיפור השקיפות כלפי כלל הגורמים במשרד האוצר ועל יכולתם של מקבלי ההחלטות לבקר את התקצוב וביצועו, ויש לו משנה חשיבות בעת חירום. עוד מומלץ לאגף התקציבים לקיים הפקת לקחים מהליך גיבוש תקציב המלחמה מול המשרדים הנוגעים בדבר ולהגביר את שיתוף הפעולה השוטף עם משרדי הממשלה תוך יצירת מנגנוני עבודה מתאימים שיטייבו את ממשקי העבודה לצורך גיבושו ועדכונו של התקציב.

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



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.



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

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.

המלצות לשער השלישי - ביצוע תקציב מלחמת חרבות ברזל ב-90 הימים הראשונים מפרוץ המלחמה



מומלץ כי אגף תקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר יפעלו לגבש מדיניות מעוגנת וסדורה לעניין אופן ההקצאה והשיוך של תקציבים מיוחדים בתקציב המדינה ולעניין המעקב והבקרה בנושא, וזאת בפרט בשעת חירום. אופן הקצאת תקציב המלחמה הקשה על מקבלי החלטות לקבל את מלוא הנתונים הרלוונטיים, ועל האפשרות לקבל החלטות ולהשיג את יעדי הממשלה באמצעות כספי הממשלה המוקצים להשגתם. התמשכות מלחמת חרבות ברזל והתרחבות המלחמה בחזיתות השונות מדגישה את חשיבות תיקון הליקויים וזאת לצורך היערכות יעילה יותר, לרבות שיפור תהליכי קבלת החלטות בזמן אמת.



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 למימנם, ונוכח ההשפעה של גידול קבוע בהוצאות הביטחון על תקציב המדינה ועל העמידה במסגרות הפיסקליות. על החשב הכללי לבצע בקרה ופיקוח מלא אחר הניצול התקציבי של תקציבי המלחמה ושל התקציבים השוטפים של מערכת הביטחון ובפרט נוכח ההתמשכות הרבה של המלחמה והצורך בניהול מושכל ויעיל של תקציב המדינה לאורך זמן.



ההוצאה התקציבית בגין ימי המילואים בשנים 2023 - 2024 מסתכמת בעשרות מיליארדי ש"ח, והיא אחת מהוצאות המלחמה העיקריות. נוכח העלויות התקציביות והמשקיות של שירות המילואים, על מקבלי ההחלטות להסדיר סוגיה זו בהקדם האפשרי. בחלוף הזמן מפרוץ המלחמה, ונוכח המציאות 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 המשאבים.



נוכח הגידול הניכר בהיקף ההוצאה הביטחונית בשנים הבאות והשפעותיו על תקציב המדינה והמשק, מן הראוי שהקצאת המשאבים לביטחון תעשה תוך שמירה על איוון בין הצרכים הביטחוניים לאזרחיים, ותוך התייחסות להשלכות מבצע "עם כלביא", דבר שיספר את יכולתה של ישראל להתמודד עם צורכי הביטחון תוך גילוי של אחריות פיסקלית וראייה משקית כוללת. מומלץ, נוכח הגידול בהיקף ההוצאות הצבאיות הישירות בגין מלחמת חרבות ברזל בשנים 2023-2024 שעמד על כ-95 מיליארד ש"ח, לוודא קיומה של בקרה נאותה על ביצוע תקציב משרד הביטחון וצה"ל ע"י משרד האוצר.

מומלץ לחשב הכללי לבצע הליך הפקת לקחים למול המשרדים השונים והפערים שהם העלו. עוד מומלץ כי החשב הכללי ייערך מראש לרכש עבור אירועי חירום באמצעות בחינת השירותים והטובין הנדרשים לכל משרד ומשרד לפי אופי פעילותו הצפוי בשעת חירום וכן יפעל להכנת נוהל חירום שיקל על תהליכי הרכש בשעת חירום, ישקול את הצורך בהכנת מכרזים מרכזיים רחבים לשעת חירום בהתאם לצורך וכן יבחן את הצורך בביצוע התקשרויות מראש ("התקשרויות מגירה") עבור צרכים רוחביים ההכרחיים הנדרשים בעת תחילתו של אירוע חירום, ובפרט אירוע מלחמה. לצד האמור, מומלץ כי החשב הכללי יחדד מול המשרדים את החלופות העומדות לפניהם בבואם להתקשר עם ספקים בהליכי רכש במצבי חירום, ובכלל זה יפרוש בפניהם את אפשרויות השימוש בסעיפי הפטור ובכלים הקיימים במסגרת תקנות חובת המכרזים.

סיכום

מלחמת חרבות ברזל והשלכותיה הכלכליות על המשק הישראלי שיקפו את היעדר ההיערכות המקדימה של המדינה לאירועי חירום, ובכלל זה היעדר תכניות מגירה כלכליות מותאמות לתרחישי החירום השונים, ובפרט לתרחיש של מלחמה מתמשכת.

פער זה מתחדד נוכח היעדר כל הרבה תקציבית ייעודית לשעת חירום בתקציב המדינה לשנים 2023 - 2024 שניתן היה לממשה באופן מיידי לטובת צרכים צבאיים ואזרחיים.

היערכות כלכלית לשעת חירום עשויה לשמור על יציבות הכלכלה, לאפשר התמודדות עם אתגרים פיסקליים ומוניטריים, ולשמור על גישה לשירותים ומשאבים בזמן חירום.

מאחר שמדינת ישראל מתמודדת עם אירועים ביטחוניים, ובכלל זה מערכות קצרות וארוכות, היא חשופה לסיכון מלחמתי לצד סיכונים עיקריים אחרים, כמו רעידת אדמה ומגפות. לכן, המדינה נדרשת להיערך לאירועי חירום, משברים ואסונות שעלולים לסכן חיי אדם ולפגוע במידה ניכרת באורחות החיים, בתשתיות הלאומיות, ביכולת הביטחונית ובחוסן הלאומי.

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.

בשל העובדה כי לא נעשו מספיק צעדים מרסנים בתקציבי המלחמה לשנים 2023 ו-2024, במהלך 2024 נאלצה הממשלה לפרוץ מספר פעמים את תקרת ההוצאה התקציבית המותרת בחוק, בהיקף של עשרות מיליארדי ש"ח, ואת שיעור הגירעון התקציבי המתוכנן, על מנת לעמוד בהוצאות המלחמה. למהלכים אלה, הכוללים העלאות ניכרות בתשלומי המסים שיושטו על הציבור, יש השפעה שלילית בשווקים, והם באים לידי ביטוי בתשלומי הריבית הגבוהים ששולמו ושישולמו בשנים הבאות, על חשבון משאבים שניתן יהיה להפנות לטובת אזרחי המדינה ומשקי הבית. 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.

נוסף על כך, הביקורת העלתה ליקויים בעניין אופן שיטת הניהול הנוכחית של הקצאת תקציב המלחמה, ביצעו והבקרה על מימושו, והדבר עלול להקשות על מקבלי ההחלטות לקבל את תמונת המצב המלאה ואת הנתונים הרלוונטיים לפני קבלת החלטות שיש להן השפעה רבה, הן על היכולת להשיג את יעדי הממשלה בכל הנוגע לתקציב המלחמה והן על כספי הממשלה המוקצים להשגתם.

על פי אומדן של בנק ישראל מספטמבר 2024, הצפי לעלות הכוללת של המלחמה לשנים 2023 - 2025 מסתכמת בכ-250 מיליארד ש"ח. נוכח התמשכות הלחימה והרחבת העימות הצבאי בצפון ובזירות נוספות ההרעה באינדיקטורים של כלכלת ישראל מפרוץ המלחמה ובהם: רצף הורדות דירוג אשראי, עלייה ביחס חוב-תוצר (מכ-61.4% בשנת 2023 לכ-69% בשנת 2024) גידול בגירעון התקציבי של הממשלה בשיעור של כ-2.7 נקודות אחוז (מכ-4.1% בשנת 2023 לכ-6.8% מהתוצר בשנת 2024), והקטנת תחזית הצמיחה על ידי כלל הגורמים המקצועיים - על שר האוצר לקיים בחינה עתית בהשתתפות כלל הגורמים המקצועיים, בתוך משרד האוצר ומחוצה לו, לגבי הצעדים הנדרשים לצורך חיזוק חוסנה הכלכלי של המדינה לרבות נקיטת צעדים מעודדי צמיחה שיביאו לשיפור במצבה הפיסקלי של המדינה ולחיזוק מחויבותה לפירעון חובותיה.

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