



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

מתקפת הטרור בשבועה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

דוח מבקר המדינה

מלחמת חרבות ברזל - היבטים כלכליים ותקציביים



חשון התשפ"ו
נובמבר 2025

דוח מיוחד

ספר התקצירים



משרד מברק המדינה
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

מתקפת הטורוד בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

דוח מברק המדינה

מלחמת חרבות ברזל - היבטים כלכליים ותקציביים

חשוון התשפ"ו
נובר 2025

דוח מיוחד

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

מס' קטלוגי 2025-S-010

0793-1948 ISSN

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

תוכן העניינים

מלחמת חרבות ברזל - היבטים כלכליים ותקציביים

פתח דבר

6

المقدمة

10

1

הקבינט החברתי-כלכלי במהלך מלחמת
חרבות ברזל ובתקופה שקדמה לה

15

2

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

37

45

שער ראשון - ההיערכות הכלכלית
לשעת חירום לפני מלחמת חרבות ברזל

56

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

67

שער שלישי - ביצוע תקציב המלחמה
בתחילת מלחמת חרבות ברזל

FOREWORD

III

פתח דבר

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

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

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

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

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

הקבינט החברתי-כלכלי במהלך מלחמת חרבות ברזל ובתקופה שקדמה לה

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

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

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

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

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

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

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

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

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

בדוח שלושה שערים:

שער ראשון - ההיערכות הכלכלית לשעת חירום לפני מלחמת חרבות ברזל

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



מתניהו אנגלמן
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, חשוון התשפ"ו,
נובמבר 2025

المقدمة

لاتخاذ القرارات وتقديم الردود المناسبة لاحتياجات الجبهة الداخلية خلال الفترة المعقدة والفريدة التي أعقبت 7 تشرين أول/أكتوبر 2023.

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

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

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

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

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

يطلب من حكومة إسرائيل مواجهة تحديات أساسية وطويلة الأمد في كل من المجالين الاجتماعي والاقتصادي، ومن بينها تحديات بيئة جيوسياسية معقدة، وخصائص ديموغرافية فريدة، وانعدام المساواة الاقتصادية. في مواجهة هذه التحديات، يعمل المجلس الوزاري المصغّر للشؤون الاجتماعية والاقتصادية كذراع طويلة للحكومة لمعالجة وتعميق واتخاذ القرارات المناسبة في القضايا الاجتماعية والاقتصادية. بعد مرور فترة قصيرة على اندلاع حرب "السيوف من الحديدية"، وسّعت الحكومة صلاحيات المجلس الوزاري المصغّر للشؤون الاجتماعية والاقتصادية بشكل ملحوظ عندما كلفته بمعالجة جميع الجوانب المدنية المتعلقة بإدارة سير الحرب. وبذلك، حولت الحكومة المجلس الوزاري المصغّر لمنتدى حكومي رائد

والاقتصادية كمنتدى مركزي للحكومة للمشاركة والانخراط بشكل عميق وشامل في هذا المجال.

الاستعداد الاقتصادي لحدث حربي وإدارة ميزانية حرب السيوف الحديدية في السنوات 2023 - 2024

يتضمن التقرير ثلاثة فصول:

الفصل الأول - الاستعداد الاقتصادي لحالات الطوارئ قبل حرب السيوف الحديدية

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

الفصل الثالث - تنفيذ "ميزانية الحرب" في بداية حرب السيوف الحديدية

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

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

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

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

ؤالؤ الطوارؤ. علاؤة على ذؤك، ؤؤبر ءراؤة منؤمة الؤؤؤؤؤ الاؤؤؤؤؤ والؤؤؤؤة (OECD) لعام 2019 إلى أن ءالبؤة ءول منؤمة الؤؤؤؤؤ الاؤؤؤؤؤ والؤؤؤؤة (31 ءولة) ؤؤؤؤ مؤاؤر موزانؤة لؤالؤ الطوارؤ وللنؤؤؤ المؤؤؤؤؤة. وبؤؤل ؤاؤ، ؤؤؤؤ لؤى 23 ءولة اؤؤاطؤاؤ لؤالؤ الطوارؤ (contingency reserves) بأؤؤال مؤؤؤة. بؤؤه ءام، فإن هؤؤ الاؤؤاطؤاؤ لؤالؤ الطوارؤ هو ؤمول النؤاؤاؤ المؤؤؤة للؤؤؤ مع الأؤاؤ ءؤر المؤؤؤة (unanticipated events).

نؤرًا لاسؤمار الؤؤال وؤؤؤ الصراؤ العؤؤؤى فى الشؤال وفى ساءاؤ أؤرى، ونؤرًا للؤؤؤؤ فى مؤؤراؤ الاؤؤؤاؤ الإسرائؤلؤ منؤ انءلاؤ الؤرب، بما فى ذؤك: سلسلة ؤؤؤ ءؤؤؤ الاؤؤؤاؤ، ارؤؤاع نؤبة الؤؤن إلى الناءؤ المؤلؤ الإؤؤالؤ (من ؤوالؤ نؤبة 61.4% فى عام 2023 إلى ؤوالؤ نؤبة 69% فى عام 2024)، زؤاؤة العؤر المالى للؤؤؤة بمؤاؤر نؤو 2.7 نؤؤة مؤؤة (من ؤوالؤ 4.1% من الناءؤ المؤلؤ الإؤؤالؤ فى عام 2023 إلى 6.8% من الناءؤ المؤلؤ الإؤؤالؤ فى عام 2024)، وؤراؤؤ ؤؤؤؤاؤ النؤو من قبل ؤؤؤؤ الؤؤاؤ المؤؤؤة المؤؤؤة - ءؤب على وزؤر المالىة إؤراؤ مراءؤة ءورؤة بمؤارؤة ؤؤؤؤ الؤؤاؤ المؤؤؤة المؤؤؤة ءاؤل وزارؤة المالىة وؤارؤها بشأن اؤاؤ الإؤراؤاؤ اللازمة لؤؤؤؤر ؤؤاؤة الؤولة الاؤؤؤاؤة ومؤانؤها، بما فى ذؤك اؤاؤاؤ ؤؤاؤاؤ ؤؤؤؤؤة للنؤو ؤؤاؤم فى ؤؤؤؤ الوؤؤ المالى للؤولة وؤؤؤؤر الؤؤاؤاؤ بسءاؤ ءؤنؤا. علاؤة على ذؤك، يؤؤى بأن ؤؤؤؤ وزارؤة المالىة بالؤؤؤؤ مع وزارؤة الؤؤاؤ بءراؤة إمكناءة ؤؤؤؤ بئء "اؤؤاطؤ للطوارؤ" فى موزانؤة الؤولة ءؤمؤ بؤؤؤر اسؤؤابؤ مالىة فورؤة عئء ءاؤؤ المالىة ؤوارؤ. كما يؤؤى بأن ؤؤؤؤ وزارؤة المالىة الاسؤؤاؤ الفؤؤلؤ لآؤؤة موزانؤة الاؤؤاطؤ المؤؤؤ الؤؤى ؤم ؤؤؤؤها فى قانؤن الموزانؤة لعام 2025، من أؤل اؤاؤاؤ قارار مؤؤؤؤر وؤاعى بهؤا الشؤن عئء بلورة موزانؤاؤ الؤولة فى المؤؤؤل.

إلى ؤاؤب ما ذؤر أؤلاه، ءؤب على وزارؤة المالىة ورؤؤؤها - وزؤر المالىة، وعلى بنؤ إسرائؤل، والمؤؤس الوطنؤ للاؤؤؤاؤ، وؤؤؤؤ الؤؤاؤ الأؤرى المسؤؤلة اؤؤؤاؤًا أمام ءولة إسرائؤل، أن ءؤمؤوا على ؤؤؤؤ العؤؤب وأؤؤه القؤؤ وؤؤؤؤ الؤؤؤاؤ المذؤؤرة فى هؤا الؤؤؤر، من أؤل ؤمؤؤن

ؤؤاؤ إؤراؤاؤ ؤؤهرؤة راؤؤة. نؤرًا لاسؤمار الؤرب وؤؤم النؤؤاؤ العؤؤؤة والمؤؤؤة المؤؤؤة لؤمولؤها، اؤؤؤر الؤؤؤة ؤلال ءام 2024 إلى ؤاؤؤ سؤؤ الإئفاؤ المسمؤ به بمؤؤب القانؤن عءة مراء، بمؤاؤر عؤراؤ ملىاراؤ الشواؤل، وؤؤك ؤاؤؤ نؤبة العؤر المؤؤؤ له للموزانؤة، لؤؤؤة نؤؤاؤ الؤرب. ءؤؤ لهؤه الإؤراؤاؤ، الؤى ؤؤمؤ زؤاؤاؤ ؤؤؤة فى مءؤؤاؤ الضراؤب المؤؤؤة على الؤؤؤؤ، ؤأؤر سلؤى على الأسواؤ، وؤؤهر ذؤك ؤؤلؤ فى مءؤؤاؤ الفواؤء العالؤة الؤى ءؤؤع ؤؤى الآن وسؤؤؤ مؤلها فى السئؤاؤ القاءمة، على ؤؤاؤ الموارء الؤى كان بالإمكن ؤؤؤؤها لؤؤمة مؤاؤنؤى الؤولة وأسرهؤ. نؤرًا للزؤاؤة الؤؤة فى النؤؤاؤ الأؤؤة والمؤؤؤة نؤؤؤة للؤرب، وؤأؤر انؤؤاؤ الؤؤؤؤ الاؤؤؤاؤ الؤؤمؤاؤى على مءؤؤاؤ الفاءؤة، وؤؤم الؤؤن الؤؤؤؤى، وارؤؤاع نؤبة الؤؤن إلى الناءؤ المؤلؤ، زؤاؤ القلق من أن ءلؤ الضرر بالؤؤاؤة المالىة للؤولة.

ؤؤؤ الرقابؤ أن وزارؤة المالىة لم ءؤن لءبها آؤؤة مؤؤؤة للموزانؤة لؤؤؤؤ اسؤؤابؤ سرىة لاءؤؤاؤاؤ الموزانؤة ءؤر المؤؤؤة وؤر المؤؤؤ لها عئء ءاؤؤ ؤالؤ طوارؤ على ناطق واسؤ؛ كما أن وزارؤة المالىة لم ؤؤؤر فى موزانؤة الؤولة بنءًا اؤؤاطؤًا مؤؤؤًا للطوارؤ ءمكن ؤؤؤؤة فورًا عئء وقؤ ؤالؤ طوارؤ ءؤن الؤاؤة لؤؤؤؤ وؤؤؤة الموزانؤة. وؤؤر فى هؤا الصء أنؤ فى إطار المؤافؤة على قانؤن الموزانؤة لعام 2025 ؤم ؤؤؤؤم آؤؤة قانؤنؤة لأؤل مرة ؤؤؤم ؤؤؤؤ اسؤؤابؤ للطوارؤ. كما أؤارؤ الرقابؤ إلى وؤؤ فؤؤة فىما ءؤلؤ بالاءؤاطؤاؤ فى موزانؤة الؤولة كما عؤؤؤ على وزؤر المالىة عئء بء الؤرب: قؤؤ قءمؤ ءاؤرة الؤؤؤة العاؤة بؤاؤاؤ ؤؤؤر إلى وؤؤ اؤؤاطؤاؤ بؤؤة 30 ملىار شؤكل فى موزانؤة الؤولة، بؤنما وقؤًا لمؤؤف ءاؤرة الموزانؤاؤ، لم ؤؤن هؤه الأؤؤة مؤاؤة، وبالؤالى فإن الاؤؤاطؤ الفؤؤلؤ كان صؤرًا.

ؤؤؤ المراءؤة على المؤؤؤى الؤولؤ إلى أن ءولًا مؤؤؤة مؤؤؤة فى العاؤم، بما فى ذؤك الؤالؤاؤ المؤؤة وبرؤطانؤا وأسؤراليا، قء نؤؤمؤ الإطار القانؤنؤى لؤالؤ الطوارؤ، ومن ؤؤنؤه ؤؤؤؤة اسؤؤاؤها من الناءؤة الاؤؤؤاؤة لؤالؤ الطوارؤ والآؤاؤ الاؤؤؤاؤة اللؤؤؤة للؤؤؤؤ الفورى للموزانؤة فى

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

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

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

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



متניהو אנجلמן

مراقب الدولة
ومفوض شكاوى الجمهور

القدس،
نوفمبر 2025



מבקר המדינה

הקבינט החברתי-כלכלי במהלך מלחמת חרבות ברזל ובתקופה שקדמה לה

▪ חשון התשפ"ו ▪ נובמבר 2025 ▪

הקבינט החברתי-כלכלי במהלך מלחמת חרבות ברזל ובתקופה שקדמה לה

תקציר

רקע

1. מלחמת חרבות ברזל העמידה את החברה והכלכלה בישראל בפני אתגרים מורכבים, חלקם חסרי תקדים. ב-15.10.23, סמוך לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, החליטה הממשלה להסמיך את ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי או הקבינט) לטפל בכל ההיבטים האזרחיים הנוגעים לניהול מערך המלחמה. במסגרת זו נדרש הקבינט לעסוק בין היתר בהבטחת רציפות תפקודית אזרחית, לרבות בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה והביטחון התזונתי; לטפל במענה הכלכלי לבעלי עסקים ולעובדים; ולרכז את הטיפול במאות אלפי תושבים שפוננו או התפנו מבתיהם, וכל זאת בתקופה שבה החברה והכלכלה שרויים במשבר נרחב ועמוק, אשר בא לידי ביטוי בין היתר בהורדת דירוג האשראי של מדינת ישראל.
2. הקבינט החברתי-כלכלי עוסק בעת חירום גם בעניינים הקשורים לשגרה ובאתגרים ארוכי הטווח של מדינת ישראל בתחומי החברה והכלכלה אשר חלקם נובעים ממאפייני הייחודיים: סביבה גיאופוליטית מורכבת, היותה "כלכלת אי" מוטת יצוא, מאפיינים דמוגרפיים ייחודיים ואי-שוויון כלכלי.
3. הממשלה במליאתה אינה מסוגלת לעסוק במאות אלפי נושאים הטעונים החלטה, ולכן היא הוסמכה בחוק יסוד: הממשלה לפעול גם באמצעות ועדות שרים. בהתאם לכך, לאורך השנים הקימו הממשלות בישראל קבינט חברתי-כלכלי בסמוך לתחילת כהונתן. הממשלה ה-36 והממשלה-37 טרם פרוץ המלחמה, הסמיכו את הקבינט לטפל בנושאים האלה: (א) נושאים חברתיים-כלכליים; (ב) נושאים הנוגעים לפרויקטים לאומיים; (ג) נושאי כלכלה ושכר¹; (ד) אישור עקרונות מסגרת בין משרדי ממשלה לחברות ממשלתיות²; (ה) וסוגיות הנוגעות לתקציב המדינה.
4. אחד מעקרונות היסוד של עבודת הממשלה הוא עקרון האחריות המשותפת. מכוחו של עיקרון זה, כל אחד מחברי הממשלה הוא שותף מלא להחלטות הממשלה ובכלל זה להחלטות שהיא נמנעת מלקבל. עיקרון זה תקף גם בנוגע לוועדות שרים.

¹ לרבות החלטות בעניינים המסורים לממשלה לפי חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970.

² בהתאם לתקנות חובת המכרים, התשנ"ג-1993.

5. לדיוני הקבינט החברתי-כלכלי מוזמנים דרך קבע נציגים של שני גופים המשמשים יועצים לממשלה בתחום הכלכלי - בנק ישראל והמועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה (משרד רה"ם). גופים אלה עומדים לרשות הקבינט כיועצים מקצועיים לצורך קידום מדיניות וקבלת החלטות מושכלת ומבוססת בתחומי פעילותו.

6. הממשלה ה-36 כיהנה מיוני 2021 עד סוף דצמבר 2022. בממשלה זו כיהן שר האוצר אביגדור ליברמן כיו"ר הקבינט, וחברי הקבינט היו השרים זאב אלקין, תמר זנדברג, אורנה ברביבאי, איילת שקד, מאיר כהן, מתן כהנא, מרב מיכאלי, יועז הנדל וחילי טרופר. הממשלה ה-37 מכהנת מסוף דצמבר 2022. בממשלה זו מכהן ראש הממשלה בנימין נתניהו כיו"ר הקבינט, ושר האוצר בצלאל סמוטריץ' הוא ממלא מקומו. עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל החליטה הממשלה כי שר האוצר ינהל בפועל את דיוני הקבינט, ויהיו לו כל הסמכויות הנתונות ליו"ר הקבינט (בלי לפגוע בסמכות יו"ר הקבינט בעת שהוא משתתף בישיבות). ואלה חברי הקבינט: השרים יצחק גולדקנופף, ניר ברקת, יואב בן צור, מירי רגב, ישראל כ"ץ, יצחק וסרלאוף, חיים כץ, אופיר אקוניס (עד מרץ 2024), עידית סילמן, אבי דיכטר, מיקי זוהר, שלמה קרעי ומשה ארבל (מאפריל 2023). לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל צורפו לקבינט השרים גדעון סער (עד מרץ 2024), חילי טרופר (עד יוני 2024), יואב קיש, אוריאל בוסו ויעקב מרגי.

נתוני מפתח

ירידה של 90%

במספר ההחלטות הממוצע לשנה של הקבינט החברתי-כלכלי בין הממשלה ה-30 שכינה בשנים 2003 עד 2006 (52 החלטות לשנה בממוצע) לבין הממשלה ה-37, שכינה מסוף דצמבר 2022 ועד פרוץ המלחמה (כ-5 החלטות בלבד בחישוב שנתי)

דיון 1

קיים הקבינט החברתי-כלכלי במהלך תשעת חודשי הכהונה הראשונים של הממשלה ה-37 עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל. בתקופת הממשלה ה-36 קיים הקבינט שישה דיונים בלבד במשך כשנה וחצי עד סיום כהונתו

18 החלטות

קיבל הקבינט החברתי-כלכלי בתקופת כהונת הממשלות ה-36 וה-37 עד פרוץ המלחמה. 17 מהן (כ-94%) הן החלטות נקודתיות על פעולות מחויבות על פי חוק; והחלטה אחת בלבד (בתקופת הממשלה ה-36) היא יוזמה לקידום מדיניות

2 בלבד

מתוך 5 נושאי הליבה בתחום הכלכלי שנבדקו (פריון העבודה, היערכות להזדקנות האוכלוסייה, דירוג האשראי, יוקר המחיה והיערכות כלכלית לחירום) נדונו בקבינט בתקופת הממשלה ה-36, והוא לא קיבל לגביהם החלטות. בתקופת הממשלה ה-37 הקבינט לא דן בנושאים אלה כלל. עם זאת, הוקמה ועדת שרים למאבק ביוקר המחיה

כ-12 חודשים

פרק הזמן שבו הקבינט החברתי-כלכלי - אשר הוסמך על ידי הממשלה לטפל בכל ההיבטים האזרחיים הנוגעים למלחמה - לא התכנס ולא קיבל החלטות בנוגע למלחמה (מדצמבר 2023 ועד דצמבר 2024)

2.5 חודשים בלבד

פרק הזמן שבו פעל מרכז השליטה האזרחי (המשל"ט) שהקימה הממשלה לצורך ריכוז עבודת הקבינט במלחמה (מנובמבר 2023 עד סוף ינואר 2024). לאחר שסיים ראש המשל"ט את תפקידו בינואר 2024, לא מונה מנהל חלופי למשל"ט

רק 4 החלטות

קיבל הקבינט החברתי-כלכלי במשך כשנה מפרוץ המלחמה, במסגרת סמכותו לטפל בהיבטים האזרחיים הנוגעים לניהול מערך המלחמה

כ-8.9 מיליארד ש"ח

התקציב שהקצתה הממשלה לשנת 2023 בסוף דצמבר 2023 למימון צורכי מלחמה אזרחיים שהממשלה הסמיכה את הקבינט החברתי-כלכלי לטפל בהם. על אף האמור, צרכים מהותיים שהקבינט הוסמך לטפל בהם לא באו על פתרונם במשך זמן רב, ובהם הטיפול ביישובי הצפון והטיפול במחסור בעובדים במשק

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר עד יוני 2024 ביצע מבקר המדינה ביקורת בנושא הקבינט החברתי-כלכלי במהלך המלחמה ובתקופה שקדמה לה. במסגרת הביקורת נבדקו:



1. עבודת הקבינט לפני פרוץ המלחמה.
2. תפקוד הקבינט בתקופת המלחמה.

הביקורת נערכה בעיקרה במשרד ראש הממשלה, לרבות במזכירות הממשלה ובמועצה הלאומית לכלכלה. בדיקות השלמה נערכו במשרד האוצר, במשרד הכלכלה והתעשייה (משרד הכלכלה), ובבנק ישראל.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



עבודת הקבינט החברתי-כלכלי לפני פרוץ המלחמה

ירידה חדה במספר החלטות הקבינט החברתי-כלכלי לאורך 20 שנה - בין תקופת כהונתה של הממשלה ה-30 (2003 - 2006) לתקופת כהונתה של הממשלה ה-37 עד פרוץ המלחמה (דצמבר 2022 - אוקטובר 2023) פחת מספר ההחלטות הממוצע בכ-90% (מ-52 ל-5.1 בחישוב שנתי). נתונים אלו מובילים למסקנה כי פעולת הקבינט החברתי-כלכלי כזרועה הארוכה של הממשלה לטיפול בנושאים חברתיים וכלכליים רודדה במשך שני עשורים. עקב כך לא מומש פוטנציאל הקבינט במשך שנים, כפורום הממשלתי הבכיר לקיום הליכי בחינה והחלטה בנושאים המצויים בתחום אחריותם של כמה משרדי ממשלה בתחום החברתי-כלכלי. להלן הנתונים:



מספר ההחלטות הממוצע לשנה של הקבינט החברתי-כלכלי בממשלות ה-30, ה-31 וה-32 (2003 - 2013) נע בין 46.7 ל-58.3; בתקופת כהונתן של הממשלות ה-33 וה-34 (2013 - 2020) ירד מספר ההחלטות ל-20.5 ול-18.6, בהתאמה; בממשלות ה-35 וה-36 (2020 - 2022) - ל-6.4 ול-8.9, בהתאמה; ובתקופת הממשלה ה-37 (2023) במשך כ-9 חודשים עד פרוץ המלחמה - ל-4 החלטות, שהן 5.1 החלטות בחישוב שנתי.



גידול בשיעור החלטות הקבינט שמתקבלות ללא דיון - בביקורת נמצאה מגמת עלייה חדה של עשרות אחוזים במספר ההחלטות שמקבל הקבינט ללא דיון. להלן הנתונים:

בממשלות ה-30, ה-31 וה-32, אשר כיהנו בשנים 2003 - 2013, שיעור ההחלטות שהתקבלו ללא דיון נע מ-8% ועד 12% מכלל ההחלטות שקיבל הקבינט החברתי-כלכלי; בממשלות ה-33 וה-34 גדל שיעור זה ל-42% ו-39%, בהתאמה; ובממשלה ה-35 - ל-100%. בממשלה ה-36, שבה התקבלו 14 החלטות, 50% מההחלטות התקבלו ללא דיון; בתקופת כהונתה של הממשלה ה-37, במשך כ-9 חודשים עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל, התקבלו 4 החלטות, אחת מהן (25%) התקבלה ללא דיון.

החלטות הקבינט שאינן דחופות ואשר מתקבלות ללא ישיבה יכולות ככלל לעסוק, על פי הנחיית הייעוץ המשפטי לממשלה למזכירות הממשלה, בעניינים שאינם עקרוניים ומהותיים. בביקורת עלה כי נוסף על הירידה החדה שחלה כאמור במספר החלטות של הקבינט החברתי-כלכלי במהלך שני עשורים, מהממשלה ה-30 ועד לממשלה ה-37, עד לפרוץ המלחמה, גדל שיעור ההחלטות שהתקבלו ללא דיון, ובממשלה ה-35 כל ההחלטות התקבלו ללא דיון. מדובר אפוא בהידלדלות דרמטית של החלטות הקבינטים החברתיים-כלכליים לאורך השנים - הן במספרן של ההחלטות והן באופן קבלתן. כאשר קבינט מרבה לקבל החלטות ללא דיון, מצטמצמת ההזדמנות להעמיק בנושאים עקרוניים ומהותיים ולבסס את ההחלטות המתקבלות גם על שמיעת מגוון עמדות ודעות לרבות גורמי מקצוע מהתחום הרלוונטי.



נוכחות חלקית של חברי הקבינט החברתי-כלכלי בדיונים - בביקורת נמצא כי השתתפות השרים בדיוני הקבינט שהתקיימו בממשלות ה-36 וה-37 הייתה חלקית, ובחלק מהמקרים מצומצמת. בתקופת כהונת הממשלה ה-36 יו"ר הקבינט השתתף בכל ששת הדיונים שהקבינט קיים במהלך שנה וחצי של כהונתו; רוב חברי הקבינט - 9 מ-10 חברים, השתתפו רק בדיון אחד או בשני דיונים מבין ששת דיוני הוועדה. בתקופת הממשלה ה-37, בדיון היחיד שקיים הקבינט במשך תשעת החודשים מיום הקמת הממשלה ועד פרוץ מלחמת חרבות ברזל, השתתפו 8 מתוך 15 חברי הקבינט (53.3%). באותו דיון ראש הממשלה, אשר כיהן כיו"ר הקבינט, לא השתתף. מפרוץ המלחמה ועד סוף שנת 2023 קיים הקבינט 5 דיונים. 7 חברי קבינט מתוך 19 השתתפו בכל חמשת הדיונים (36.8% מחברי הקבינט). ההשתתפות החלקית של חברי הקבינט החברתי-כלכלי בתקופת כהונת הממשלות ה-36 וה-37 בדיונים המעטים שהתקיימו בקבינט, אינה עולה בקנה אחד עם אחריותם המשותפת לפעילותו ולהחלטותיו.



מספר תוצרי עבודת הקבינט החברתי-כלכלי בממשלות ה-36 וה-37 - משרד מבקר המדינה מצא מגמה של מיעוט החלטות שקיבל הקבינט בנושאים חברתיים-כלכליים - בתקופת הממשלה ה-36 קיבל הקבינט 4 החלטות, ובתקופת הממשלה ה-37 לא קיבל החלטות כלל; בנושאים הנוגעים לפרויקטים לאומיים - 2 החלטות בכל אחת מהתקופות; בנושאי כלכלה ושכר - בתקופת הממשלה ה-36 - 2 החלטות, בתקופת הממשלה ה-37 - ללא החלטות; בנושא אישור עקרונות מסגרת בין משרדי ממשלה לחברות ממשלתיות - בתקופת הממשלה ה-36 - 6 החלטות, בתקופת הממשלה ה-37 - 2 החלטות; בנושא תקציב המדינה - הקבינט לא קיבל החלטות כלל בשתי התקופות.

עוד עולה כי רוב מכריע של החלטות הקבינט התקבלו בגין צורך חוקי נקודתי (כלומר, עניינים אשר על פי חוק קידום מחייב אישור או החלטה של ועדת השרים, כגון החלטה לאשר עקרונות הסכם מסגרת בין המדינה לבין חברה מסוימת ועדכון הרכב הדירקטוריון של חברה ממשלתית מסוימת), ולא כפעולה יוזמה לקידום מדיניות בנושאים חברתיים-כלכליים - בתקופת הממשלות ה-36 וה-37 עד פרוץ המלחמה קיבל הקבינט 18 החלטות בסך הכול, מהן 17 בגין צורך חוקי נקודתי, והחלטה אחת בלבד (של הממשלה ה-36 בעניין הקמת בית חולים חדש בבאר שבע) מבטאת יוזמה לקידום מדיניות ממשלתית בתחום החברתי-כלכלי.



הימנעות הקבינט מעיסוק בהיערכות כלכלית לשעת חירום - מדינת ישראל מצויה במצב חירום מתמשך ומתחדש ברציפות מדי שנה, מהימים הראשונים להקמתה, בין היתר לנוכח איומים בלתי פוסקים מצד אויביה - מקרוב ומרחוק. ואלה הממצאים בעניין זה:

תוכנית לחלוקת מענקים כספיים לאוכלוסייה רחבה בעת משבר - עוד בשנת 2021 המליץ מבקר המדינה על פעולה משולבת של כמה גופים ממשלתיים - משרד האוצר, בנק ישראל והמועצה הלאומית לכלכלה, לצורך ניתוח תוצאות תוכניות המענקים החד-פעמיים לתושבים בתקופת משבר מגפת הקורונה וגיבוש מתווה עקרוני לתוכנית מענקים בעת משבר, וכן המליץ שהממשלה תדון בלקחים מהתוכניות האלה ותבחן גיבוש כללים ליישום תוכניות מענקים לאוכלוסייה רחבה בעת משבר. נמצא כי בתקופות הכהונה של הממשלה ה-36 ממאי 2021 ובתקופת הכהונה של הממשלה ה-37, מסוף דצמבר 2022 עד לפרוץ המלחמה, הממשלה לא קיבלה החלטות בנוגע לתוכניות המענקים שהופעלו בעבר וללקחיהן ולא גיבשה כללים ליישום תוכניות מענקים לאוכלוסייה רחבה בעת משבר. גם הקבינט החברתי-כלכלי, אשר הוסמך בידי הממשלה לעסוק בין השאר בנושאים חברתיים-כלכליים ובנושאי כלכלה ושכר, לא עסק בתוכניות לחלוקת מענקים בעת משבר, לא ניתח את הלקחים מהתוכניות שהופעלו בעבר ולא גיבש כללים ליישום תוכניות מענקים בעת משבר. עוד נמצא כי משרד האוצר והמועצה הלאומית לכלכלה לא דיווחו למשרד מבקר המדינה על תיקון ליקויים בעניין זה, כנדרש בחוק מבקר המדינה.

בחינת מודל החופשה ללא תשלום (חל"ת) של עובדים בעת חירום - עוד בשנת 2021 המליץ מבקר המדינה על פעולה משולבת של כמה גופים ציבוריים - משרד האוצר, בנק ישראל והמוסד לביטוח לאומי - לצורך בחינת מדיניות החל"ת שהונהגה בישראל בעת משבר הקורונה אל מול תוכניות אחרות שהונהגו בעולם, כל זאת במטרה לבדוק את המודל המתאים למשק הישראלי. כמו כן בנק ישראל המליץ באותה שנה לבנות תשתית ליישום כלי תמיכה מגוונים וממוקדים לסיוע ולתמיכה בהכנסות העובדים, כדי להרחיב את האפשרויות שיעמדו לרשות הממשלה לניהול משברים בשוק העבודה. הגם שנדרשה כאמור פעולה משולבת, נמצא כי בתקופות הכהונה של הממשלה ה-36 ממאי 2021 ובתקופת הכהונה של הממשלה ה-37, מסוף דצמבר 2022 עד לפרוץ המלחמה, הממשלה לא קיבלה החלטות בנושא. כמו כן גם הקבינט החברתי-כלכלי אשר הוסמך בידי הממשלה לעסוק בין השאר בנושאים חברתיים-כלכליים ובנושאי כלכלה ושכר, לא קיבל החלטות בנוגע למודל החופשה ללא תשלום בעת משבר ולא עסק באפשרויות אחרות לניהול משברים בשוק העבודה. עוד נמצא כי משרד האוצר לא דיווח למשרד מבקר המדינה על תיקון ליקויים בעניין זה, כנדרש כאמור בחוק.

מתווה סיוע לעסקים בעת חירום - עוד בשנת 2021 המליץ בנק ישראל, על רקע קשיים בגיבוש מדיניות וביישומה במהלך משבר מגפת הקורונה, לגבש מנגנוני רשת ביטחון לסיוע לעסקים בעת חירום. נמצא כי בתקופות הכהונה של הממשלה ה-36 ממאי 2021 ובתקופת הכהונה של הממשלה ה-37, מסוף דצמבר 2022 עד לפרוץ המלחמה, לא גובשו וסוכמו מנגנונים כאמור. הממשלה מצידה לא קיבלה החלטה בנושא, ובכלל זאת לא הורתה על גיבוש המנגנונים לצורך אישורם. כמו כן, הקבינט החברתי-כלכלי, אשר הוסמך בידי הממשלה לעסוק בין השאר בנושאים חברתיים-כלכליים ובנושאי כלכלה ושכר, לא עסק בגיבוש מדיניות הסיוע לעסקים בעת חירום, לאחר שהצורך בכך עלה.

יצוין כי רק במהלך מלחמת חרבות ברזל (בשנת 2024) ביצע משרד האוצר פעולות היערכות לחירום בתחום הכלכלי, בראייה עתידית לקראת תרחיש אפשרי בצפון וכהפקת לקחים מההתמודדות עם משבר הקורונה ועם החודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל.

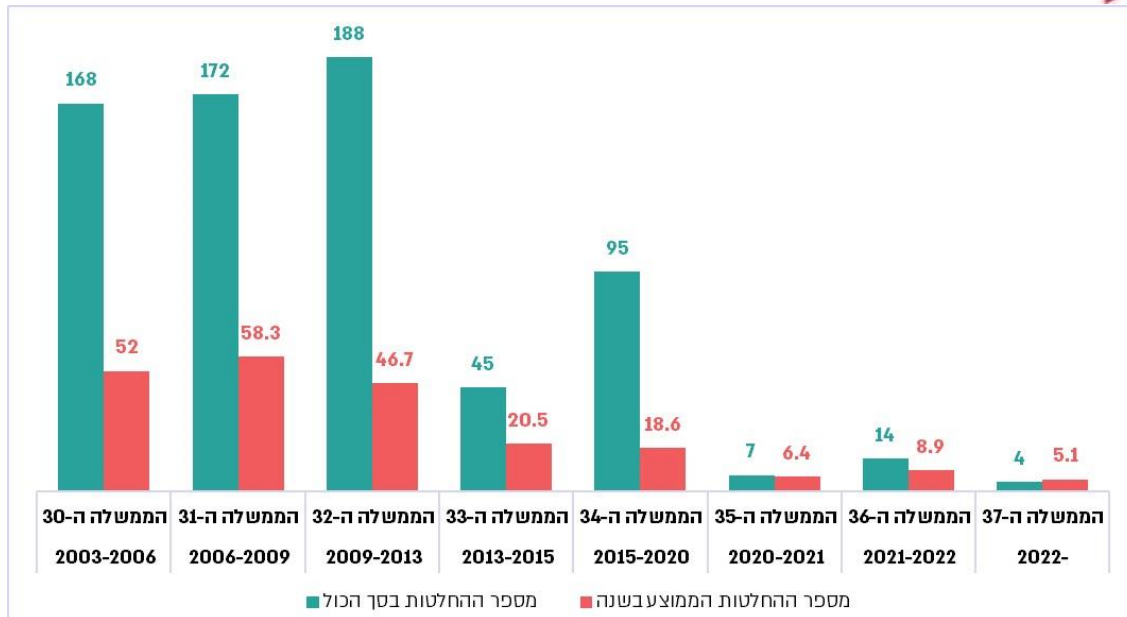
עיסוק מצומצם של הקבינט בנושאי ליבה בתחום החברתי והכלכלי - לנוכח הסמכות הרחבה ביותר שניתנה לקבינט לעסוק ב"נושאים חברתיים-כלכליים", ואף שלרשות הקבינט עומדים יועצים מקצועיים המומחים בתחומי אחריותו ומשתתפים בקביעות בדיוניו - בנק ישראל והמועצה הלאומית לכלכלה - בולטת הימנעות הקבינט מקידום מדיניות ממשלתית בין-משרדית בתחום החברתי ובתחום הכלכלי. כך, נמנע הקבינט מעיסוק בנושאי ליבה בתחום החברתי ובתחום הכלכלי - נושא פירון העבודה בישראל שבנק ישראל הגדיר כנושא כלכלי-אסטרטגי; נושא ההיערכות להזדקנות האוכלוסייה שהמועצה הלאומית לכלכלה הגדירה כנושא אסטרטגי; עיסוק בסוגיות מקרו-כלכליות ודירוג האשראי של ישראל, נושא המצוי בתחום טיפולו של החשב הכללי, ובפרט עיסוק באזהרת בנק ישראל מאפריל 2023 ובאזהרות של גופים פיננסיים בין-לאומיים מאפריל עד יולי 2023 בדבר הסכנה לציבות הכלכלה ולדירוג האשראי של מדינת ישראל, בין היתר, בשל החקיקה שקודמה ונגעה למערכת המשפטית וקשיים הנובעים מהשפעות הסביבה הגלובלית, והחשיבות שייחסו לנושא ראש הממשלה, שר האוצר, נגיד בנק ישראל, החשב הכללי, הממונה על התקציבים וגורמים נוספים במשרד האוצר; ונושא יוקר המחיה, שבתקופת הממשלה ה-36 הקבינט דן בו אך לא קיבל החלטות, ובתקופת הממשלה ה-37 הקבינט לא דן בו, ועם זאת ממשלה זו הקימה ועדת שרים למאבק ביוקר המחיה. בשתי התקופות לא נקבעה מדיניות ממשלתית כוללת בנושא זה.

טיפול בנושאי ליבה בתחום החברתי-כלכלי מחייב שילוב זרועות של משרדי ממשלה שונים וקביעת מדיניות ממשלתית ויעדים בין-משרדיים, ולכן הוא טעון גיבוש החלטות ממשלה או ועדת שרים בתחום החברתי-כלכלי. פעילותו הדלה של הקבינט החברתי-כלכלי והימנעותו מעיסוק בנושאים אסטרטגיים בתחומי אחריותו אינן עולות בקנה אחד עם סמכויותיו הרחבות ועם הפוטנציאל שהוא מגלם כפורום מרכזי לקידום מדיניות ממשלתית בתחום החברתי-כלכלי. מצופה היה כי יושבי ראש הקבינט בממשלות ה-36 וה-37 - שר האוצר בממשלה ה-36, אביגדור ליברמן, וראש הממשלה ה-37, בנימין נתניהו, יפעלו בהתאם לסמכותם ויחליטו על כינוסי הקבינט ועל סדר היום של הדיונים, בדרך שתבטיח פעולה תדירה יותר של הקבינט תוך עיסוק בנושאים המהותיים והאסטרטגיים שעמדו על סדר היום.

הקבינט החברתי-כלכלי במהלך מלחמת חרבות ברזל ובתקופה שקדמה לה

חשון התשפ"ו ▪ נובמבר 2025

מספר ההחלטות שהתקבלו בקבינט החברתי-כלכלי ומספר ההחלטות הממוצע לשנה, בחלוקה לממשלות, בשנים 2003 - 2023, עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל

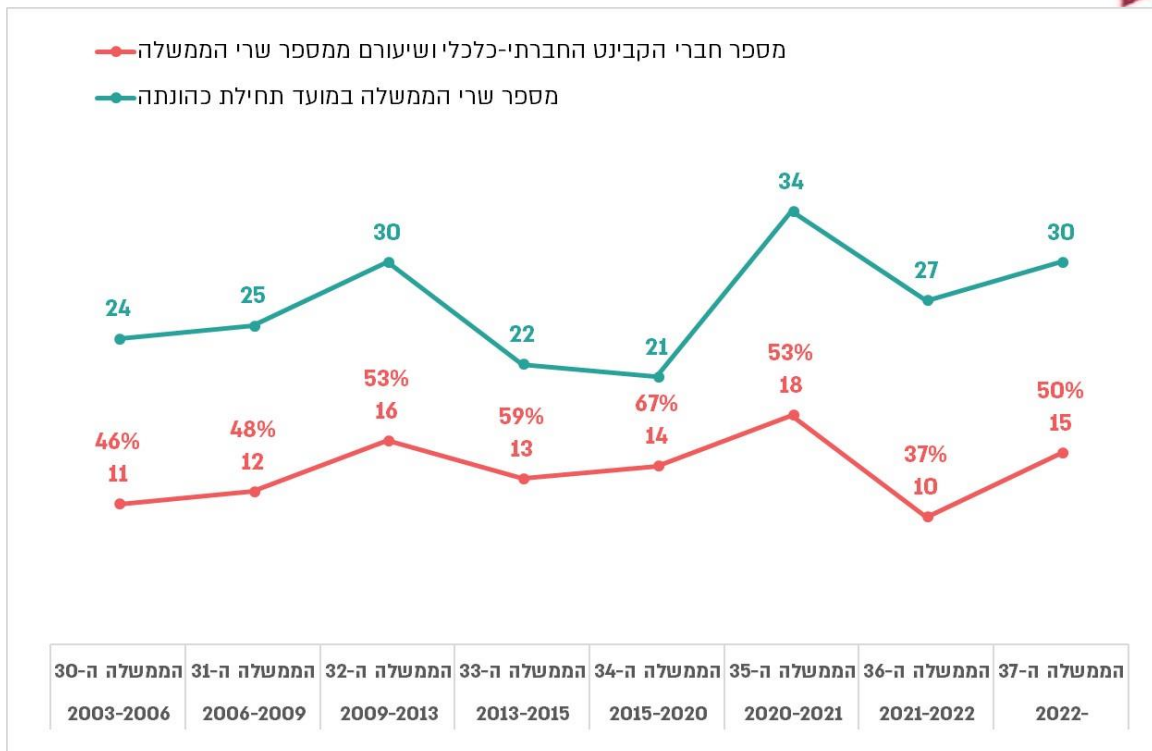


על פי פרטוקולים של דיוני הקבינט החברתי-כלכלי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הקבינט החברתי-כלכלי במהלך מלחמת חרבות ברזל ובתקופה שקדמה לה

חשון התשפ"ו ▪ נובמבר 2025

מספר שרי הממשלה ומספר החברים בקבינט החברתי-כלכלי, בחלוקה לממשלות, 2003 - 2023



על פי פרוטוקולים של דיוני הקבינט החברתי-כלכלי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נושאי ליבה בתחום הכלכלי ונתונים על עיסוק הקבינט החברתי-כלכלי בהם, בתקופות כהונת הממשלות ה-36 וה-37, עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל

עיסוק הקבינט בממשלה ה-37 (ינואר 2023 עד 7.10.23)	עיסוק הקבינט בממשלה ה-36 (יוני 2021 עד דצמבר 2022)	הגוף שהגדיר את הנושא כמרכזי בתחום הכלכלי	נושאי ליבה בתחום הכלכלי	
		בנק ישראל	פריון העבודה בישראל	
		המועצה הלאומית לכלכלה	היערכות להזדקנות האוכלוסייה	
		בנק ישראל	דירוג האשראי של ישראל	
		בנק ישראל	יוקר המחיה*	
		בנק ישראל	היערכות כלכלית לחירום	

על פי נתוני בנק ישראל והמועצה הלאומית לכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* ב-4.6.23 הקימה הממשלה ה-37 ועדת שרים למאבק ביוקר המחיה.

תפקוד הקבינט החברתי-כלכלי בתקופת המלחמה

פעילותו המצומצמת של הקבינט בתקופת המלחמה



- התכנסויות הקבינט היו מעטות באופן חריג ביותר, והוא חדל מלהתכנס בדצמבר 2023 - בביקורת נמצא כי מפרוץ המלחמה ועד ה-10.12.23 התכנס הקבינט חמש פעמים בלבד, ובמשך יותר משנה, עד סוף דצמבר 2024, לא התכנס כלל. זאת על אף החשיבות הרבה שנודעת לקיומם של דיונים סדירים בקבינט, שכן בלעדיהם הקבינט אינו יכול לממש את תפקידו כדרג המדיני האחראי על הטיפול בכל ההיבטים האזרחיים הנוגעים לניהול מערך המלחמה, כפי שהבהירו ראש הממשלה ויו"ר הקבינט בפועל במהלך המלחמה - שר האוצר.
- במישור המהותי הייתה פעולת הקבינט דלה ומצומצמת - הקבינט קיבל ארבע החלטות בלבד במסגרת תפקידו וסמכותו לטפל בהיבטים האזרחיים הנוגעים לניהול מערך המלחמה - החלטה רוחבית אחת בעניין הקמת מינהלת תקומה, ושלוש החלטות נקודתיות בנושאים האלה: הנחה מארנונה לתושבי יישובים מפונים ולמי שהוכר כחטוף או נעדר; כניסת פועלים ערבים מיהודה ושומרון - גיבוש המלצה כלכלית לקבינט המדיני-ביטחוני; והשוואת קריטריונים להכנסת פועלים ערבים תושבי יו"ש ובחינת הטמעת שיטות בנייה מתקדמות בישראל. ארבע ההחלטות האלה התקבלו לאחר דיון בקבינט. ארבע החלטות נוספות של הקבינט התקבלו ללא דיון ועסקו בנושאים נקודתיים שאינם קשורים למלחמה (כגון מתן אישור לחברה ממשלתית מסוימת להקים חברת בת בגרמניה ואישור עקרונות הסכם מסגרת בין משרד החינוך והחברה למתנ"סים להפעלת "סל תרבות"). בנוגע לשלושה תחומים שהקבינט הוסמך לטפל בהם בתקופת המלחמה, הוא לא קיבל החלטות כלל: מתן מענה כלכלי לעסקים ולעובדים; תיאום כלל היוזמות האזרחיות והקשר ביניהן לבין הממשלה; והסברה ותיווך של פעולות הממשלה האזרחיות לאוכלוסייה. כמו כן, הקבינט לא הקים קבינט חברתי-כלכלי מצומצם כפי שנקבע בהחלטת הממשלה.
- לפעולתו הדלה והמצומצמת של הקבינט החברתי כלכלי היו השפעות שונות על המענה שסיפקה הממשלה למכלול הצרכים האזרחיים הנרחבים שהלכו והתגברו ככל שהמלחמה התמשכה. לעניין זה ניתן להצביע על שתי השפעות עיקריות: לא התקיימו תהליכי קבלת החלטות שנדרש היה לקבלן בסמוך להתפתחות הצרכים; עיקר ההתמודדות עם הצרכים התקיימה בעבודה מבוצרת של משרדי הממשלה ללא הובלה של הקבינט וללא מעקב ובקרה מצידו בנוגע למענה לצרכים השונים.

הקמת זרוע ביצוע לקבינט החברתי-כלכלי וסיום פעילותה



- נמצא כי המנגנון שקבעה הממשלה ב-15.10.23 לעבודת הקבינט החברתי-כלכלי במלחמה, ולפיו עבודת הקבינט תרוכז בידי מנכ"ל משרד רה"ם בתיאום עם מנכ"ל משרד האוצר, ופורום המנכ"לים של משרדי הממשלה ישמש זרוע ביצוע - לא יצא לבסוף אל הפועל, וממילא לא אומץ מודל העבודה שגיבש מנכ"ל משרד רה"ם, המסדיר את אופן יישום החלטת הממשלה.
- עוד העלתה הביקורת כי הניסיון של הממשלה לאחר פרוץ המלחמה להקים משל"ט אזרחי בראשות פרויקטור לצורך ריכוז עבודת הקבינט, הבטחת הרציפות התפקודית ומתן מענה לצורכי העורף בזמן

המלחמה - נכשל. שר האוצר שהוסמך לעמוד בראש הקבינט, לקבוע את סדר יומו ולנהל את דיוניו לצורך קבלת החלטות, לרבות הקמת משל"ט אזרחי אשר לא צלח, לא מימש את סמכויותיו אלה. שר האוצר התייחס לממצאי הביקורת במסגרת תשובתו לדוח אחר³ ומסר כי כישלון הקמת המשל"ט והפעילות הדלה של הקבינט החברתי-כלכלי בתקופת המלחמה קשורים בפעולותיהם של גורמי המקצוע במשרד האוצר, במשרד המשפטים ובנציבות שירות המדינה, אשר לדברי השר הערימו קשיים משמעותיים בפני הקמת המשל"ט וביסוס פעילותו. שר האוצר אף מסר כי לא היה די בסמכויות הנתונות לו לצורך הקמת המשל"ט. מנגד מסרו גורמי מקצוע במשרד האוצר ובנציבות שירות המדינה למשרד מבקר המדינה כי הם סייעו להקמת המשל"ט ולביצוע תפקידיו.

- במהלך תקופת פעילותו של המשל"ט האזרחי, בייחוד במהלך החודש הראשון לפעילותו, ראש המשל"ט העלה לפני שר האוצר את האתגרים המרכזיים בעבודת המשל"ט בנושא סמכויות המשל"ט וממשקי העבודה שלו במשרד האוצר, עם מנכ"ל משרד רה"ם ועם גופים אחרים, וכן העלה קשיים בנושאי מינהל במשרד האוצר. קשיים אלה לא נפתרו במלואם, ועל רקע אלה נסגר המשל"ט האזרחי לאחר שפעל במשך חודשיים וחצי בלבד, מנובמבר 2023 ועד סוף ינואר 2024.
- ממסמכי המשל"ט עולה כי מודל העבודה שגיבש ראש המשל"ט לא יושם בפועל, על רקע הקשיים שליוו את הקמת המשל"ט כזרוע ביצוע של הקבינט החברתי-כלכלי ותקופת פעילותו הקצרה - פחות משלושה חודשים. המשל"ט לא קיים תהליך סדור ושוטף הכולל גיבוש תמונת מצב יומית ובחינת כלל הצרכים בתחום האזרחי לצורך איתור נושאי ליבה הדורשים דיון בקבינט, לא ביצע מעקב ובקרה סדורים בנוגע ליישום ההחלטות שהתקבלו בדיוני הקבינט ולא הציג לקבינט סקירה עיתית של סטטוס יישום ההחלטות. במצב שבו נסגר המשל"ט ולא הוקם גוף חלופי כזרוע ביצוע עבור הקבינט, נותר חסר יסודי מהותי בתחומי אחריותו של הקבינט, ובכלל זאת טיוב ממשקי העבודה בין משרדי הממשלה; ריכוז צרכים שמעלים משרדי הממשלה וגופי השלטון המקומי; וריכוז מנגנון קבלת ההחלטות והדיווח לכל הנושאים האזרחיים של קיום שגרת חיים בעת מלחמה. עקב כך נותרו נושאים בין-משרדיים רוחביים ללא טיפול הולם [ראו למשל את דוח מבקר המדינה "דוח מיוחד: טיפול הממשלה ביישובי הצפון במהלך מלחמת חרבות ברזל - המישור האזרחי-כלכלי" (יוני 2025)].

3 ממצאי הביקורת בדבר הקמת המשל"ט, פעילותו וסגירתו בתוך חודשיים וחצי, מפורטים בדוח מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד, מלחמת חרבות ברזל** (2025), "הניהול הממשלתי של התחום האזרחי במהלך מלחמת חרבות ברזל".

**הימנעות הקבינט החברתי-כלכלי מעיסוק במענה הממשלתי-אזרחי ליישובי הצפון - אף**

שב-15.10.23 הוסמך הקבינט החברתי-כלכלי על ידי הממשלה לטפל בכלל ההיבטים האזרחיים הנוגעים לניהול מערך המלחמה, והגם שבמהלך המלחמה התהווה והעמיק משבר אזרחי בחבל הצפון, הקבינט לא עסק באופן כולל במשבר בצפון למעט העלאת סוגיות והתייחסויות ספציפיות הנוגעות לכמה צרכים של יישובי הצפון ואוכלוסייתם וקבלת החלטה אחת הנוגעת ליישובי הצפון על הנחה בתשלומי ארנונה ביישובים המצויים במרחק של 0 - 5 ק"מ מהגבול. עולה אפוא כי בתקופה שבה התהווה והעמיק המשבר בצפון, הקבינט לא עסק במענה מערכתי לכלל ההיבטים האזרחיים הנוגעים לחבל ארץ זה ולאוכלוסייתו ולא קיבל החלטות בהלימה למציאות באזור. הממשלה קיבלה החלטה ראשונה כוללת בדבר "תוכנית למענים בטווח המידי והקרוב וקידום מתווה רב שנתי לשיקום ופיתוח הצפון" בסוף מאי 2024, יותר משבעה חודשים לאחר פרוץ המלחמה. נכון ליוני 2025, יותר משנה וחצי לאחר פרוץ המלחמה, טרם גובשה תוכנית רב-שנתית לשיקום הצפון.

**גיבוש מתווה סיוע לעסקים ללא קיום הליך בחינה והחלטה בקבינט - אף שנושא הסיוע הכלכלי**

לעסקים נקבע על ידי הממשלה כאחת מסמכויות הקבינט במלחמה; חרף אמירת שר האוצר כי תוכנית הסיוע לעסקים תובא לדיון בקבינט ולאישורו; ולמרות פניות חוזרות ונשנות של שר הכלכלה והתעשייה בבקשות לכנס את הקבינט לצורך דיון במחלוקת בין משרד האוצר ומשרד הכלכלה בנוגע למתווה הסיוע לעסקים - בפועל, הקבינט לא דן בתוכנית הסיוע לעסקים, וממילא תוכנית זו לא אושרה על ידיו. כמו כן שר האוצר מנע דיון בקבינט בחלופה שהוצעה על ידי משרד הכלכלה.

**הימנעות הקבינט מעיסוק בנושא העובדים הזרים - המחסור בעובדים במשק בעקבות המלחמה**

הוא מרכיב בעל השפעה רבה על הרציפות התפקודית שנקבעה על ידי הממשלה כאחת מסמכויות הקבינט החברתי-כלכלי במלחמת חרבות ברזל: לפני המלחמה הועסקו בישראל כ-310,000 עובדים לא ישראלים (כמחציתם פלסטינים וכמחציתם נתיני מדינות אחרות). עם פרוץ המלחמה נפגעה קשות הפעילות במשק, בייחוד בענפי הבנייה והחקלאות. צמצום הפעילות בשל היעדרם של עובדים לא ישראלים בענף הבנייה בלבד ברבעון האחרון של שנת 2023 צפוי היה לגרוע כ-0.5 נקודות אחוז מצמיחת התוצר בשנה זו ולגרום להפסד של קרוב ל-10 מיליארד ש"ח.

נמצא כי אף שבסוף דצמבר 2023 החליט שר האוצר לקיים דיון קבינט בנושא המחסור בעובדים זרים - בפועל הוא לא כינס את הקבינט לאחר ה-10.12.23, וממילא לא נדון בו נושא המחסור בעובדים זרים. במאי 2024 קיבלה הממשלה החלטה על צעדים לקידום הטיפול במחסור בעובדים זרים, ואולם נושא המחסור בכוח אדם במשק לא בא על פתרונו גם בחלוף שנה מפרוץ המלחמה. משכך באוקטובר 2024 רוב מכסות העובדים הזרים נותרו לא מאוישות (66%, 175,000). אף על פי כן, לא כינס שר האוצר את הקבינט לדיון ולקבלת החלטות בנושא זה. זאת אף שמדובר בנזקים כלכליים משמעותיים לענפי המשק הרלוונטיים, ובפרט לענפי החקלאות, הבינוי והתעשייה.

הליך קבלת ההחלטה בעניין כניסת פועלים פלסטינים לישראל



בתאריכים 8.11.23 ו-10.12.23 דן הקבינט החברתי-כלכלי, לבקשת הקבינט המדיני-ביטחוני, בנושא גיבוש המלצה כלכלית לקבינט המדיני-ביטחוני בנוגע לכניסת פועלים פלסטינים מאיו"ש לישראל.

• הצגת מידע רלוונטי לקבינט - המידע שהציגו גורמי המקצוע (ראש המשל"ט, נציג הכלכלן הראשי במשרד האוצר ונציג המטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה [המל"ל]) לפני הקבינט לצורך קבלת החלטה במישור הכלכלי, היה חסר נתונים כלכליים וביטחוניים רלוונטיים לקבלת ההחלטה. להלן דוגמאות למידע החסר: (א) תחזית פרק הזמן הנדרש לצורך החלפת עובדים פלסטינים בעובדים זרים בכל אחד מהענפים המרכזיים הרלוונטיים לצורך הבנה אם מדובר בפתרון ישים גם בטווח הקצר והבינוני; (ב) נתונים רלוונטיים לקבלת ההחלטה, כגון העלות הצפויה של המתווה הביטחוני שהוצע להעסקת פועלים פלסטינים וכן העלות של כלל ההשפעות הביטחוניות; (ג) מידע בעניין פערי הפריור האפשריים בין פועלים פלסטינים ובין עובדים זרים; (ד) השלכות הגידול במספר העובדים הזרים, לרבות ההבדלים בהסדרי המגורים והלינה; (ה) וההשלכות הכלכליות שיהיו לכך לטווח הארוך. הקבינט קיבל אפוא החלטה בעלת משקל בהיבט הכלכלי, על סמך תשתית מידע חסרה.

• שמיעת עמדתו של בנק ישראל, היועץ הכלכלי לממשלה - במסגרת שני הדיונים שקיים הקבינט החברתי-כלכלי לצורך גיבוש המלצה כלכלית בנוגע לכניסת פועלים ערבים לישראל, נשמעו סקירות ועמדות של גורמי המקצוע השונים (ראש המשל"ט, נציג הכלכלן הראשי במשרד האוצר ונציג המל"ל), אך לא ניתנה האפשרות לנציג בנק ישראל להציג את עמדתו המקצועית, לרבות נתונים שגיבש הבנק ואשר חסרו במידע שהוצג לפני הקבינט על משך הזמן הצפוי להחלפת עובדים פלסטינים בעובדים זרים (בהסתמך על ניסיון קודם) ונתונים על השלכת הצמצום בעובדים בענף הבנייה על מחירי הדיור.

הטיפול בבקשות לקיים דיון בקבינט במהלך המלחמה



נמצא כי שורה של בקשות שהופנו לקבינט לקיום דיונים בנושאים משמעותיים המגלמים צרכים דחופים לא טופלו ונענו:

• בקשת מנכ"ל משרד האוצר - במהלך אוקטובר 2023 ביקש מנכ"ל משרד האוצר משר האוצר, המכהן כממלא מקום יו"ר הקבינט החברתי-כלכלי, וממנכ"ל משרד רה"ם, שהיה מופקד באותה עת על ריכוז עבודת הקבינט, לקיים דיון בקבינט לשם מתן מענה לצרכים שהעלו בפניו מנכ"לי משרדי ממשלה ואשר דרשו לדעתו טיפול מיידי, ובהם בין היתר: מלאי החירום לרבות מזון לתינוקות ומערכת הבריאות. שר האוצר ומנכ"ל משרד רה"ם השיבו כי ייקבע דיון בהמשך, אולם בפועל לא דן בהם הקבינט ולא קיבל לגביהם החלטות לצד האמור, הממשלה קיבלה החלטות מסוימות הנוגעות למשק החשמל והאנרגיה - נושא שהעלה מנכ"ל משרד האוצר ולא נדון בקבינט.

- **המלצות ראש המשל"ט** - בתאריכים 22.11.23, 29.11.23 ו-7.1.24 המליץ ראש המשל"ט, כמרכז עבודת הקבינט וכראש הזרוע הביצועית שלו, לשר האוצר לקיים דיון בקבינט בנושאים האלה: כניסת עובדים פלסטינים לישראל, תחום החינוך, התוכנית לטיפול ביישובי הצפון והמחסור בעובדים זרים. לאחר ההמלצות האמורות כונס הקבינט רק ב-10.12.23, זאת על פי בקשת הקבינט המדיני-ביטחוני, לדיון בכניסת עובדים פלסטינים. לאחר מכן הקבינט לא כונס, לא דן ולא קיבל החלטות בנוגע ליתר הנושאים.
- **בקשות שר הכלכלה והתעשייה** - בחודשים אוקטובר 2023 עד ינואר 2024 פנה שר הכלכלה והתעשייה בבקשות חוזרות ונשנות לכנס את הקבינט לצורך קידום הטיפול הממשלתי בצרכים כלכליים חיוניים במהלך המלחמה. הפניות נשלחו בין היתר למנכ"ל משרד רה"ם (באוקטובר), לראש הממשלה ולשר האוצר, והעתקי הפניות - לחברי הקבינט. לדברי שר הכלכלה והתעשייה לא התקבל מענה לפניותיו. בפועל, הקבינט לא דן ולא קיבל החלטות בנושאים שהעלה השר, ובהם תוכנית סיוע ממשלתית לעסקים; מטה חירום לאומי לתעסוקה; הבאת עובדים זרים; העדפת תוצרת הארץ; וסיוע למשפחות החטופים ולמשרתי המילואים.

החלטות שקיבלה הממשלה במהלך המלחמה בנושאים שבסמכות הקבינט

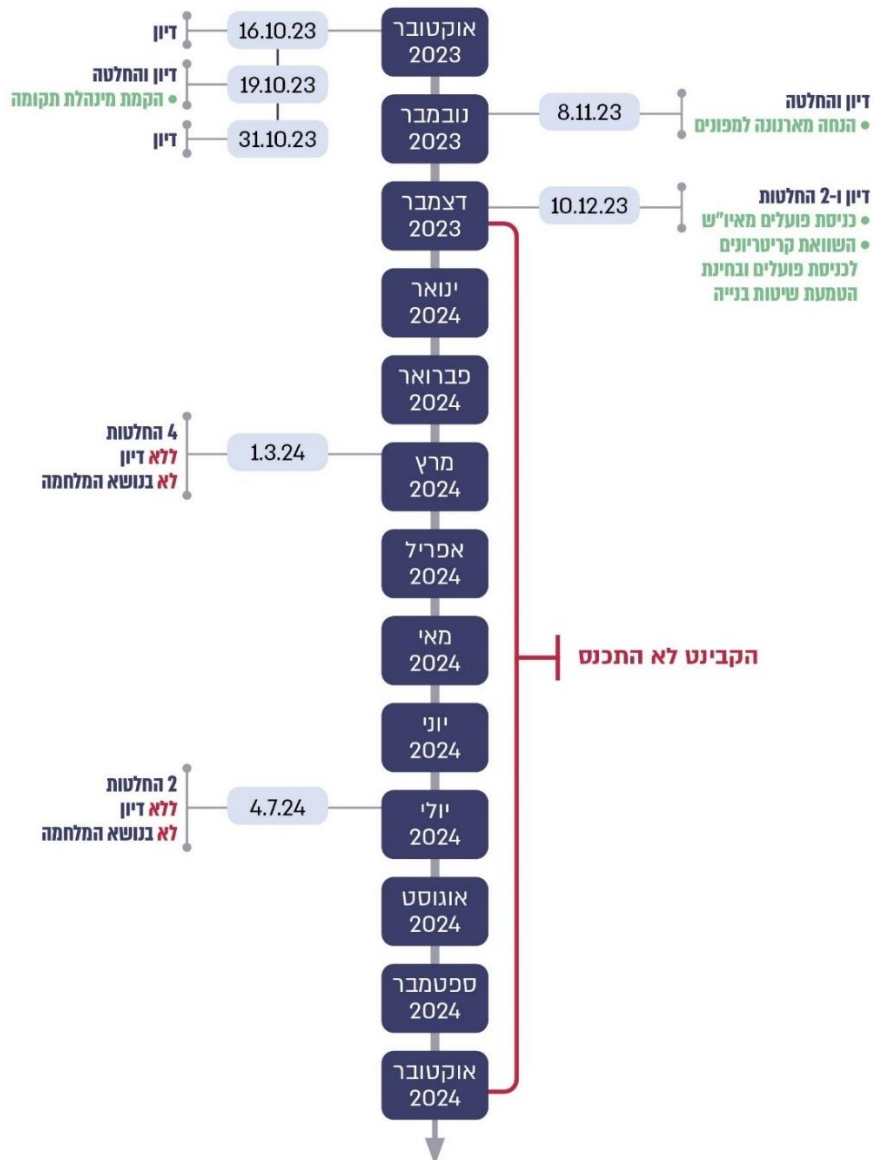


אף שבהחלטת הממשלה מ-15.10.23 הוסמך הקבינט החברתי-כלכלי לטפל בכלל ההיבטים האזרחיים הנוגעים למלחמה, בפועל חלק מהנושאים טופלו בידי הממשלה, ללא מעורבות הקבינט. כך במשך כשישה חודשים, מפרוץ מלחמת חרבות ברזל עד סוף מרץ 2024, קיבלה הממשלה 24 החלטות בנושאים שלגביהם היא הסמיכה לאחר פרוץ המלחמה את הקבינט החברתי-כלכלי. ואולם החלטותיה של הממשלה בנושאים שבהם נדרש הקבינט לטפל ותוספות תקציב שהוקצו למשרדי הממשלה בסוף דצמבר 2023 למימון צרכים אזרחיים מסוימים בגין המלחמה (11.8 מיליארד ש"ח - ההוצאות האזרחיות לצורכי המלחמה; מסכום זה, הוקצו כ-8.9 מיליארד ש"ח למימון צרכים שהממשלה הסמיכה לגביהם את הקבינט החברתי-כלכלי) - לא ענו על החסר בעבודת הקבינט, שכן נושאים מהותיים שהקבינט הוסמך בידי הממשלה לטפל בהם נותרו ללא מענה ממשלתי-אזרחי כולל במשך זמן רב. דוגמאות מרכזיות לכך הן נושא הטיפול הממשלתי בהיבטים האזרחיים הנוגעים ליישובי הצפון ואוכלוסייתם והטיפול הכולל במחסור בעובדים במשק בעקבות המלחמה, אשר לא בא על פתרונו גם לאחר הגדלת המכסות להעסקת עובדים זרים.

הקבינט החברתי-כלכלי במהלך מלחמת חרבות ברזל ובתקופה שקדמה לה

חשוון התשפ"ו ▪ נובמבר 2025

דיונים והחלטות בקבינט החברתי-כלכלי בתקופת המלחמה, אוקטובר 2023 עד אוקטובר 2024



על פי פרוטוקולים של דיוני הקבינט החברתי-כלכלי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי ראש הממשלה כיו"ר הקבינט החברתי-כלכלי ושר האוצר המשמש כממלא מקומו יקפידו על פעילות סדירה של הקבינט בימי שגרה, הכוללת התכנסות, קיום דיון מעמיק בנושאים עקרוניים ומהותיים שבסמכות הקבינט וקבלת החלטות לקידום, ובהם נושאי ליבה - פריון העבודה, היערכות להזדקנות האוכלוסייה, דירוג האשראי, יוקר המחיה והיערכות כלכלית לשעת חירום.



על כלל השרים חברי הקבינט, על ראש הממשלה המכהן כיו"ר הקבינט ועל שר האוצר המכהן כממלא מקום יו"ר הקבינט להקפיד על נוכחות סדירה בדיונים. הצורך בהקפדה בעניין זה מקבלת משנה תוקף בעת מלחמה שבמהלכה נקלעו החברה והכלכלה למשברים אשר נדרשים לטיפול ולסיוע ממשלתיים.



מומלץ ליו"ר הקבינט החברתי כלכלי - ראש הממשלה, וממלא מקומו שר האוצר, לפעול במטרה ליצור תשתית לטיפול מדיני אפקטיבי בנושאים כבדי משקל בתחום החברתי-כלכלי המחייבים שילוב של זרועות הממשלה: למפות ולהגדיר את הנושאים האסטרטגיים והמהותיים בתחום זה שהממשלה במליאתה אינה עוסקת בהם; לקבוע את חלוקת האחריות לטיפול בנושאים האלה בין מליאת הממשלה וועדות השרים שהיא הקימה, בשים לב למרכזיותו של הקבינט החברתי-כלכלי בתחום האמור והבחירה של ממשלות ישראל שכיהנו במשך שנים רבות להקים קבינט כזה; לגבש מדיניות ממשלתית רוחבית בנושאים אלה על בסיס דיוני עומק ומידע מקיף ורלוונטי בנושא הנדון; לקבוע סדרי עדיפויות לטיפול בנושאים אלה; לקבל החלטות המובילות למימוש המדיניות בתחום החברתי והכלכלי; ולבצע מעקב ובקרה בנוגע ליישום ההחלטות. לצורך כל אלה, ובמסגרת חובתו לקיים הליך סדור של קבלת החלטות, מומלץ כי הקבינט ייועץ בגורמי המקצוע העומדים לרשותו - בנק ישראל והמועצה הלאומית לכלכלה.



לנוכח המורכבות המקצועית של נושאי הליבה בתחום החברתי-כלכלי ולנוכח הצורך בביסוס תשתית מקצועית לעבודת הממשלה ולעבודתן של ועדות שרים הפועלות כזרוע של הממשלה בתחום החברתי-כלכלי ובמרכזן הקבינט, מומלץ לראש הממשלה להטיל את האחריות לעבודת המטה הכרוכה בהקמת התשתית הזו על גוף מגופי הממשלה. גוף זה יופקד על ריכוז עבודת הממשלה וועדותיה בנושאים חברתיים-כלכליים, בראייה רחבה וכוללת, ובכלל זאת מיפוי הנושאים שהממשלה במליאתה אינה עוסקת בהם והצעה בדבר חלוקת האחריות לטיפול בהם. זאת, בדומה לעקרונות שעומדים בבסיס קיומו של המל"ל ולתפקידיו הנוגעים לעבודת הממשלה וועדות השרים בענייני החוץ והביטחון. תשתית כאמור תאפשר מיצוי ייעודו של הקבינט החברתי-כלכלי כפורום המרכזי של הממשלה לעיסוק מעמיק ומקיף בתחום זה.





על ראש הממשלה המכהן כיו"ר הקבינט החברתי-כלכלי ועל שר האוצר המכהן כממלא מקום יו"ר הקבינט במהלך מלחמת חרבות ברזל לוודא כי הקבינט פועל כמתחייב מתפקידו - לטפל בכל ההיבטים האזרחיים הנוגעים לניהול מערך המלחמה ולתת מענה לצורכי הציבור המשתנים, בייחוד לנוכח השפעות המלחמה. מומלץ ליו"ר הקבינט לכנס את הקבינט באופן סדיר, לקיים עדכון שוטף של הקבינט בנושאים המצויים בתחום סמכותו ודורשים טיפול רוחבי בין-משרדי ולהוביל תהליך לקבלת החלטות בקבינט לקידום המענה לצורכי הציבור בנושאים אלה.



על שר האוצר כממלא מקום יו"ר הקבינט לוודא כי הקבינט מתכנס לצורך דיון וקבלת החלטות בנושאים המצויים בתחום סמכותו, גם במענה לבקשת מי מחברי הקבינט שנושא ההחלטה נוגע לתחום הסמכות של משרדו, וכן לוודא כי בקבינט מתקיים הליך תקין של קבלת החלטות, לרבות בחינת חלופות והשלכותיהן; הצגת עמדותיהם של כל הגורמים הרלוונטיים; ומעקב אחר יישום ההחלטות ותוצאותיהן. עוד מומלץ כי הגורם המרכז את עבודת הקבינט וגורמי המקצוע המציגים את עמדתם לחברי הקבינט יקפידו על הצגת כלל המשמעויות הכלכליות וההיבטים הרלוונטיים.



לנוכח כישלון הממשלה בהקמת המשל"ט וקשייו במימוש תפקידו כזרוע הביצוע של הקבינט, על הממשלה ועל ראש הממשלה העומד בראשה להיערך מראש בזמן שגרה לריכוז הטיפול הממשלתי בתחום האזרחי בשעת חירום, ובכלל זאת למנות גוף בעל סמכות ואחריות כוללות לניהול ההיבטים האזרחיים ולקבוע את דרכי פעולתו. היערכות מראש עשויה למנוע את הצורך לבצע בשעת חירום, בתנאי לחץ, את הפעולות הנדרשות כדי להקים גוף מנהל - להחליט על הקמתו, להקימו, לקבוע מה יהיו משאביו ולמנות את עובדיו ומנהליו, וכן לשלבו בין הגופים הממשלתיים הרלוונטיים. כמו כן, יש לתרגל את פעולתו של המנגנון לניהול ההיבטים האזרחיים בעת שגרה כדי שיפעל היטב בעיתות חירום. על הממשלה לקיים הליך סדור של בקרה ומעקב בעניין ביצוע החלטותיה בנושא זה. על ראש הממשלה להידרש לעניין באופן מיידי, נוכח מצב המלחמה המתמשך במדינת ישראל והשלכותיו על הציבור, באופן שייתן מענה לצורכי התושבים.

סיכום

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

1. ממצאי הדוח מצביעים על כך שבתהליך מתמשך ארוך שנים קודם המלחמה רודדה פעילות הקבינט במידה ניכרת - ירידה של 90% במספר ההחלטות; גידול בשיעור ההחלטות שהתקבלו ללא דיון (מ-8% בממשלה ה-30 ל-100% בממשלה ה-35 ול-50% בממשלה ה-36); נוכחות חלקית של שרים בדיונים; והימנעות הקבינט מעיסוק וקבלת החלטות בנושאי ליבה אסטרטגיים שבתחום סמכותו, דוגמת פיריון העבודה בישראל, היערכות להזדקנות האוכלוסייה, דירוג האשראי של ישראל, סוגיית יוקר המחיה והיערכות כלכלית לשעת חירום.

2. במסגרת בחינת פעולתו של הקבינט טרם המלחמה העלתה הביקורת שיושבי ראש הקבינט החברתי-כלכלי - שר האוצר בממשלה ה-36 אביגדור ליברמן וראש הממשלה ה-37 בנימין נתניהו, לא עסקו בנושא היערכות הקבינט לשעת חירום על אף המלצות מבקר המדינה וגורמי המקצוע לעשות כן.

3. בתקופת המלחמה עמד בראש הקבינט אשר הוסמך על ידי הממשלה להוביל את הטיפול לטפל בכל ההיבטים האזרחיים הנוגעים לניהול מערך המלחמה, שר האוצר, בצלאל סמוטריץ'. בתקופה זו התאפיין הקבינט בפעילות דלה, הוא חדל לחלוטין מלהתכנס באמצע דצמבר 2023, וכפועל יוצא מכך לא מילא את התפקידים שהוטלו עליו על ידי הממשלה. הממשלה כשלה בהקמת המשל"ט, שהוקם במשרד האוצר כזרוע הביצוע של הקבינט במהלך המלחמה, נתקל בקשיים ניכרים במהלך התקופה הקצרה שבה פעל - פחות משלושה חודשים, ולא הצליח לממש את ייעודו. מיעוט דיוני הקבינט יצר קושי לצקת תוכן לעבודת המשל"ט, ובכך לבסס את פעילותו, וראש המשל"ט העלה שורה של קשיים בעבודת המשל"ט לפני שר האוצר.

שר האוצר מסר כי כישלון הקמת המשל"ט והפעילות הדלה של הקבינט החברתי-כלכלי בתקופת המלחמה קשורים בפעולותיהם של גורמי המקצוע במשרד האוצר, במשרד המשפטים ובנציבות שירות המדינה, אשר לדברי השר הערימו קשיים משמעותיים בפני הקמת המשל"ט וביסוס פעילותו. מנגד, מסרו גורמי מקצוע במשרד האוצר ובנציבות שירות המדינה למשרד מבקר המדינה כי הם סייעו להקמת המשל"ט ולביצוע תפקידיו.

אזלת ידו של הקבינט במילוי תפקידיו במהלך המלחמה באה לידי ביטוי בין היתר בהימנעותו ממתן מענה מערכתי ליישובי קו העימות בצפון ותושביהם, אשר בשל התמשכות האיום הביטחוני נקלעו למשבר כלכלי

וחברתי, וכן משבר אישי של רבים מתושביהם, הדורש טיפול ממשלתי רוחבי - מענה אפקטיבי בטווח המידי ושיקום מיטבי בטווח הבינוני והארוך. בהיעדר מענה מטעמו של הקבינט, הטיפול בנושא הצפון עבר בין גורמים ממשלתיים שונים. החלטת הממשלה ליישום תוכנית כוללת שאמורה לספק את המענה הרחב ליישובי הצפון התקבלה רק בסוף מאי 2024, יותר מחצי שנה לאחר פרוץ המלחמה. נכון ליוני 2025, יותר משנה וחצי לאחר פרוץ המלחמה, טרם גובשה תוכנית רב-שנתית לשיקום הצפון.

שר האוצר בצלאל סמוטריץ' שהוסמך לעמוד בראש הקבינט, לקבוע את סדר יומו ולנהל את דיוניו לצורך קבלת החלטות, לא מימש את סמכויותיו אלה, ולפיכך הקבינט לא מילא את התפקידים שהטילה עליו הממשלה בתחילת המלחמה. לנוכח הפסקת כינוסי הקבינט כבר בדצמבר 2023, וכיוון שלא פעל לאורך חודשי המלחמה הרבים, היה על ראש הממשלה בנימין נתניהו להידרש לנושא כדי לוודא שהטיפול בתחום האזרחי במהלך המלחמה מלא וממצה, אך זאת לא נעשה.

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

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



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 שישפיע 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



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

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)

התחזית ל-2025	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

250 מיליארד ש"ח	6.8%	69% לעומת 61.5% בשנת 2024, זאת לעומת יחס של 60.3% בשנת 2022 ו-61.5% בשנת 2023 (כולל חודשי המלחמה)	0.9% לעומת 3.1% בשנת 2024 לעומת תחזית צמיחה לשנה זו של 3.1%, לפני פרוץ המלחמה
אומדן בנק ישראל לעלות הצבאית והאזרחית הכוללת של המלחמה לשנים 2023 - 2025 נכון לספטמבר 2024	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		

5

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)

כ-26

מיליארד ש"ח

התוספת בתקציב המדינה לשנת 2023 בעקבות המלחמה, מהם כ-17 מיליארד ש"ח לצרכים צבאיים וכ-8.8 מיליארד ש"ח לצרכים אזרחיים

כ-107

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)

85

מיליארד ש"ח (נטו)

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)

90

מיליארד ש"ח

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 מיוני 2025

3.6%

שיעור הפגיעה המצטברת בפועל בתוצר בשל המלחמה, לשנים 2023 - 2024

8.2

מיליארד ש"ח

ההיקף הכספי של 50 פניות שאישרה ועדת הפטור המרכזית לחירום של אגף החשב הכללי בשלושת החודשים הראשונים לאחר פרוץ המלחמה

27.1

מיליארד ש"ח

הגידול הצפוי בתשלומי הריבית ובהחזרי קרן לביטוח לאומי בשנים 2025 - 2027 לאחר עדכון הנומרטור ביוני 2024

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 2023 - 2024 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 על ידי 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 לנדרש בנוהל 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, שגיבש 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 חישב 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 הברזל, 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 רזרבה 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 "רזרבה כללית" 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 הרזרבה בתקציב 2023 ממנו עלה לכאורה כי יתרת תקציבי הרזרבה בתקציב המדינה, נכון לאותו מועד, הייתה כ-30 מיליארד ש"ח. ואולם אגף תקציבים מסר לצוות הביקורת כי אף שהיו קיימות יתרות כספיות בתקנות הרזרבה ערב המלחמה, יתרות אלה היו מיועדות למטרות שונות

שהיקפן הסופי היה אמור להתברר רק בשלהי שנת הכספים. לפיכך, הרזרבה האפקטיבית בתקציב המדינה הייתה אפס. כלומר בפועל לא עמדו רזרבות כלשהן בתקציב המדינה שניתן היה לעשות בהן שימוש מידי 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 החשבונות 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 בידי 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 הלקחים של משרד האוצר מאירועי חירום קודמים



הפקת לקחים של הנהלת משרד האוצר ממשבר הקורונה - נמצא שהנהלת משרד האוצר, כמשרד המטה שריכוז 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 בזיכרון של הרכזים והפרנטיים 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, למנכ"ל 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

¹ הקבוצות הן: משקי הבית ועסקים השוכנים ופועלים בטווח של 30 ק"מ מרצועת עזה; אזרחים שפוננו 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

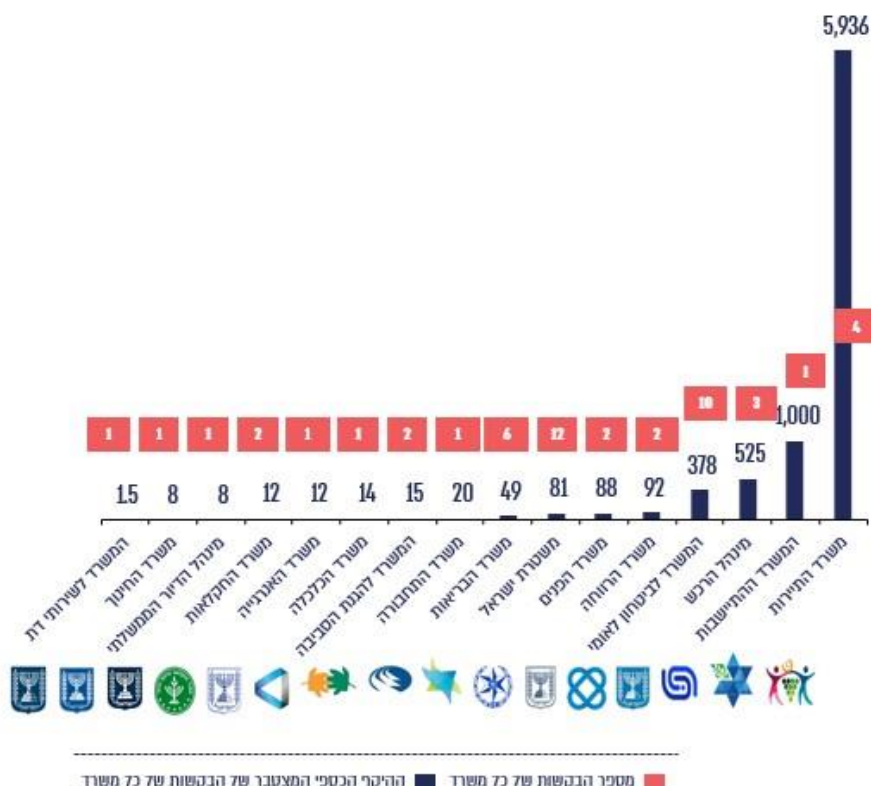
עיסוק המועצה הלאומית לכלכלה בסוגיית היערכות למלחמה - נמצא כי על אף החשיבות שבבחינת הסיכונים הכלכליים הנובעים מהתממשות אירוע ביטחוני משמעותי, הערכות המצב שגיבשו האגף האסטרטגי והפורום המקצועי במועצה הלאומית לכלכלה בעשור האחרון, כולל הערכת המצב משנת 2022, לא עסקו כלל בסוגיה של התפרצות מלחמה ובסיכונים הנובעים 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 ריפוי² כנגד אג"ח ממשלתיות וקונצרניות. תוכניות אלו נועדו כדי למתן את התנודות בשער השקל ולספק זיליות 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 ריפוי 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.

מהתרשים 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 משרתת 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	3 מיליארד ש"ח בלבד	17 מיליארד ש"ח	3.7%
תקציב המלחמה לשימושים האזרחיים שתוקצב בתקציב הנוסף לשנת 2023. כ-8.8 מיליארד ש"ח מסכום זה תוקצבו כסכום תוספתי	היקף התקציב שיועד להוצאות אזרחיות בשנת 2023 שמומנו באמצעות שינוי סדרי עדיפויות (הסטת מקורות לשימושים הללו)	תקציב המלחמה לשימושים הביטחוניים שתוקצב בתקציב הנוסף לשנת 2023, ובוצע במלואו	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	81 מיליארד ש"ח	36.5 מיליארד ש"ח	30 מיליארד ש"ח מול 0 ש"ח
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	סך החוב שגויס בשנת 2023 מאז פרוץ המלחמה, מתוך גיוס חוב כולל של 160 מיליארד ש"ח לשנה זו (כ-50%).	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)	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.
- מפרץ 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 למימוש בקרות 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 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 חירום, שתאפשר הקצאת תקציבים מיידית 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.

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 הסתם 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 החרבות 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 שנערה בידי 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 בלי 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 שאימץ שר האוצר התבססו בין היתר על מקורות תקציביים שלא הייתה ודאות בדבר קיומם, 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 כדי לכסות את היקף השימושים.
 - מצב זה של הכנת שתי תוכניות תקציביות מקבילות, שאחת מהן מגובשת על ידי המשנה למנכ"ל משרד האוצר, שאינו הגורם המקצועי האמון על הכנת תקציב המדינה, ומאומצת בהחלטת שר האוצר ביום 9.11.23, נוצר בשל יחסי עבודה לא מיטביים בין אגפי משרד האוצר, ובפרט בין אגף התקציבים ללשכות השר והמנכ"ל, שהובילו לחילוקי דעות בנוגע 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 ומטרתם 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 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 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 המתקצבת, 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 לאזון 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 המתותרת 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.

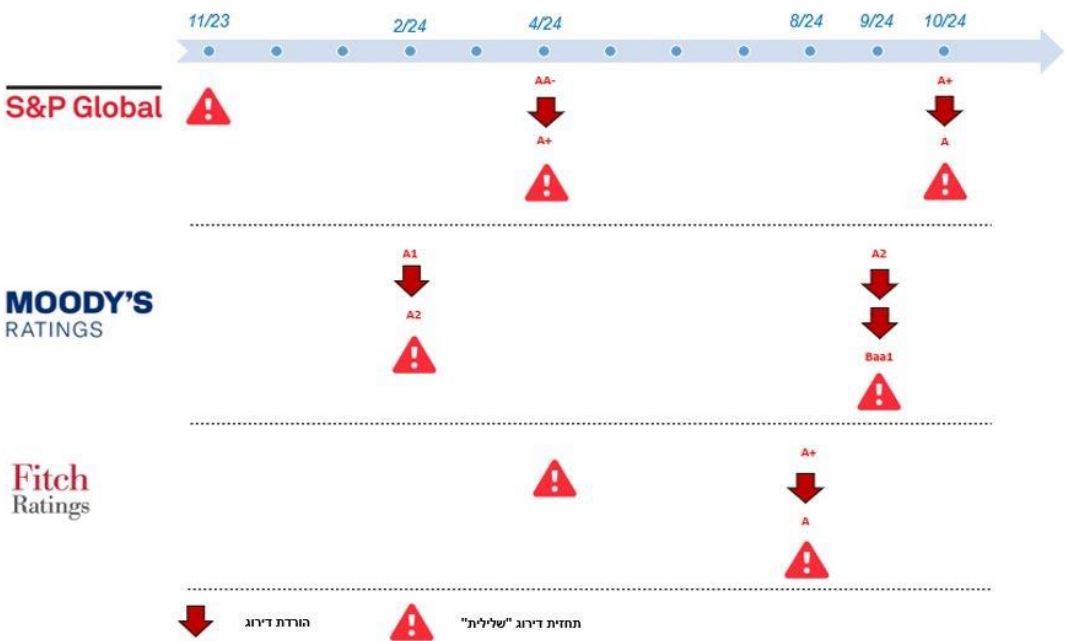


השימוש ב"קופסאות" תקציב לצורך הגדלת ההוצאה הממשלתית בשנת 2024 - נמצא כי בהמשך לאישור התקציב הנוסף הראשון לשנת 2024 שאושר בכנסת במרץ 2024, בחודשים ספטמבר ודצמבר 2024 הוגדלה ההוצאה הממשלתית בהיקף כולל של כ-36.5 מיליארד ש"ח באמצעות אישור חוקי תקציב נוספים (ובהתאם תוקן פעמיים חוק המסגרות). יצוין כי ההתאמות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

נחוני מפתח

24.9

מיליארד ש"ח

הוצאות המלחמה (צבאיות ואזרחיות), נטו - שהן הוצאות המלחמה בניכוי התשלומים מקרן הפיצויים, בשנת 2023

95

מיליארד ש"ח

ההוצאות הצבאיות הישירות בגין מלחמת חרבות ברזל בשנים 2024-2023 (17 מיליארד ש"ח בשנת 2023, ו-78 מיליארד ש"ח בשנת 2024)

9 ימים

משך זמן לתחילת התשלום של מענקי ההתארגנות הראשונים למפונים ("הפעמה הראשונה" בסך 1,000 ש"ח לנפש) מתחילת המלחמה

17.2

מיליארד ש"ח

הוצאות המלחמה הצבאיות והאזרחיות אשר שולמו בחודש דצמבר 2023

3.6

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

67%

שיעור הביצוע במזומן של תקציב המלחמה האזרחי מהתקציב הנוסף לשנת 2023. שיעור הביצוע כולל התחייבויות עמד על 88%-

כ-37

מיליארד ש"ח

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

1.9

מיליארד ש"ח

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 שביצע 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 ששוין 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 מרכז"ה, וסכום של 4.8 מיליארד ש"ח ששוך למשימת העל חרבות ברזל במערכת מרכז"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 מרכז"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 מרכז"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 מינהלת "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 על ידי משרד האוצר ורשות המיסים רק החל ב-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 ופינוי 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, יצוין 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 לקבל, 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 שנתן 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 מכרזי 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.

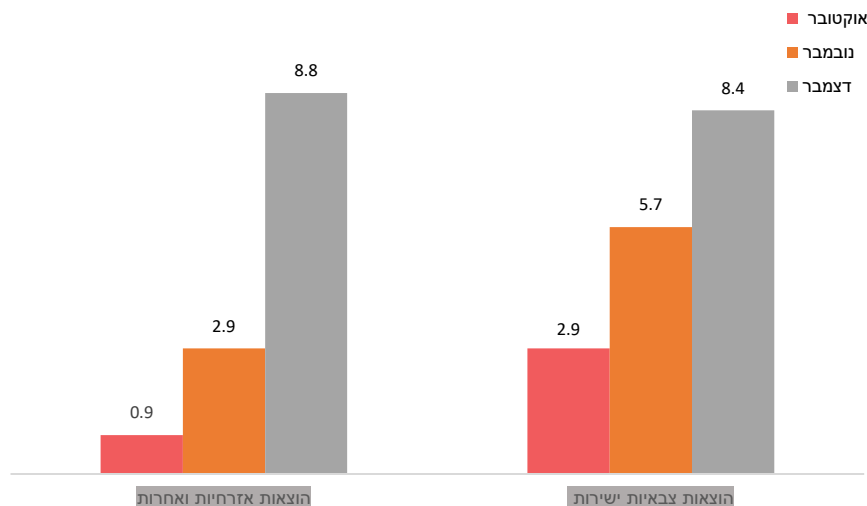
ביצוע ובקרה של תשלומי הפרט בצה"ל - במסגרת התוכנית הרב שנתית מיוני 2023 הוחלט להקים מינהלת גמלאות ושכר משותפת לחשב הכללי ולצה"ל, שתחל לפעול ביום 1.10.23, ותכליתו ביצוע ובקרה של תשלומי הפרט בצה"ל. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2024, לא הוקמה המינהלת המשותפת. אי-הקמת המינהלת אינה מאפשרת את השגת תכלית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

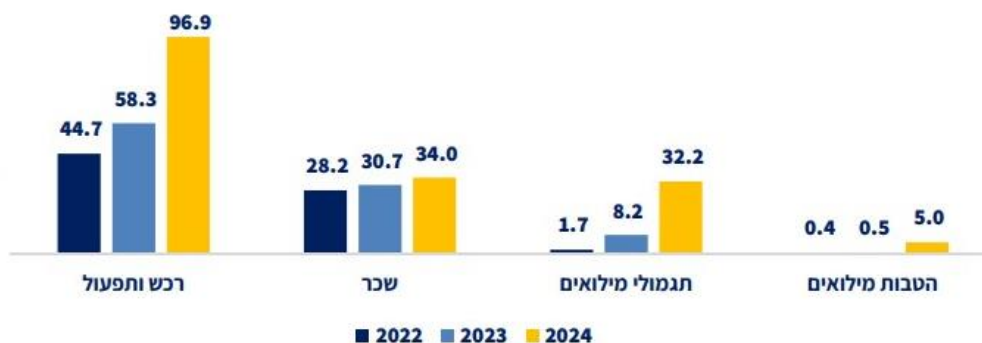
קידום הליכי רכש בתקופת המלחמה - כ-63% מהמשרדים שענו על השאלה בדבר הסיוע של אגף החשב הכללי לביצוע רכש התקשרות מהיר במסגרת שאלון משרד מבקר המדינה טענו כי החשב הכללי סייע בביצוע רכש התקשרות מהיר. משרדים רבים ציינו את החשב הכללי לחיוב מבחינת הזמינות, הירידה לשטח והנכונות למצוא פתרונות ולכנס במהירות ועדות 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 הפצויים.

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, בקלות 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 "זרבה לחירום" בתקציב המדינה שיאפשר מתן מענה תקציבי מיידי בקלות אירוע חירום. כן מומלץ כי משרד האוצר יבחן את השימוש שנעשה בפועל במנגנון תקציב הזרבה הייעודי שנקבע בחוק התקציב בשנת 2025, לצורך קבלת החלטה מושכלת בעניין זה בגיבוש תקציב 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 והפרנטיים 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 ישלים 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 מידית 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.



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 המיוחד 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 צרכי 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 ייעשה 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 איזון 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. נוכח הגידול בהיקף ההוצאות הצבאיות הישירות בגין מלחמת חרבות ברזל בשנים 2023 - 2024, שעמד על כ-95 מיליארד ש"ח, מומלץ לוודא את קיומה של בקרה נאותה של משרד האוצר על ביצוע תקציב משרד הביטחון וצה"ל.



מומלץ לחשב הכללי לבצע הליך הפקת לקחים למול המשרדים השונים והפערים שהם העלו. עוד מומלץ כי החשב הכללי יערך 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 חרבה 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, ביצועו והבקרה על מימושו, והדבר עלול להקשות על מקבלי החלטות 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% מהתוצר 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.

involving all pertinent professional entities, both within and outside the Ministry of Finance, to determine the necessary measures to enhance the country's economic resilience. This should include the implementation of growth-promoting strategies for improving the fiscal condition of the state and reinforce its commitment to debt repayment. Furthermore, it is advisable for the Ministry of Finance, in collaboration with the Ministry of Justice, to explore the feasibility of establishing an "emergency reserve" item within the state budget to facilitate immediate fiscal responses in the event of an emergency. Additionally, the Ministry of Finance should assess the actual utilization of the dedicated reserve budget mechanism set forth in the Budget Law of 2025 to inform future state budget formulations.

Moreover, the Ministry of Finance, under the direction of the Minister of Finance, along with the Bank of Israel, the National Economic Council, and all other entities responsible for economic governance in the State of Israel, should take actions to rectify the deficiencies and implement the recommendations presented in this report. This will enable the state to achieve economic preparedness for emergencies and deliver a prompt and effective economic response to its citizens.

The State of Israel is experienced in security events and both short- and long-term conflicts. War constitutes one of the principal risks faced by the nation, alongside earthquakes, pandemics and others. Consequently, the State of Israel is required to prepare for emergency situations, crises, and disasters that potentially jeopardize lives and impose significant damage to lifestyles, national infrastructures, defense capabilities, and overall national resilience. In relation to economic preparedness for emergencies, such readiness is likely to maintain economic stability, aid in the capacity to withstand fiscal and monetary challenges, enable the nation to cope with economic crises and emergencies, and ensure continued access to essential services and resources during emergencies and other such events.

The preparation of the report required significant effort on the part of the employees of the Office of the State Comptroller, who worked hard to prepare it with the highest standards of professionalism, thoroughness, integrity, and meticulousness, fulfilling their public responsibilities with a profound sense of true dedication. They have my gratitude.

We continue to pray and express our hopes for the triumph of the IDF and the security agencies, for the return of all hostages, for the recovery of the wounded, and for peaceful and quiet days.


Matanyahu Englman

Jerusalem,
November 2025

**State Comptroller
and Ombudsman**

to various emergency scenarios, particularly that of an extended war, would have assisted in coping with the scale of expenses associated with the war, especially during the initial months.

The audit revealed that the formulation process for the supplementary budget for the years 2023 and 2024 encountered significant delays, despite the need for its expedient development in response to wartime requirements. This delay was attributed, in part, to disagreements between the professional echelons and the Minister of Finance and his team regarding the appropriate mechanism for formulating the war budget, the requisite allocations, and the sources and scope of funding for civilian wartime expenditures within the framework of the supplementary budget for 2023, which subsequently affected the timeline for developing the supplementary budget for 2024. It was also found that no substantial restrictive measures were enacted within the supplementary budgets for 2023 and 2024. Considering the prolonged nature of the war and the scope of the necessary military and civilian expenditures to finance it, the government was compelled in 2024 to exceed the legal budget spending cap by tens of billions of NIS and to breach the forecasted budget deficit rate several times to cover war-related expenses. These actions, which included significant increases in taxation imposed on the populace, exert a negative influence on the markets and are manifested in the elevated interest payments that have been and will continue to be incurred in subsequent years, detracting from resources that could be allocated for the benefit of the nation's citizens and households. In light of the substantial rise in defense and civilian expenditures attributable to the war, the implications of the credit rating downgrade on interest payments, the magnitude of government debt, and the escalation of the debt-to-GDP ratio, there is considerable concern regarding potential damage to the country's fiscal resilience.

It was found that the Ministry of Finance lacked a dedicated budgetary mechanism for promptly addressing

unexpected and unplanned budgetary requirements in the event of a significant emergency. Furthermore, the Ministry did not allocate a specific reserve item within the state budget for emergencies that could be immediately accessed during an emergency without necessitating a budget update. Notably, within the framework of the approval of the 2025 Budget Law, a legal mechanism was established for the first time to address emergencies. Additionally, a discrepancy was highlighted regarding the reserves in the state budget, as presented to the Minister of Finance at the onset of the war: the Accountant General Division reported reserves of NIS 30 billion in the state budget, while the Budget Department asserted that these reserves were unavailable, resulting in an effective reserve of zero.

An international review indicates that various advanced nations, including the United States, the United Kingdom, and Australia, have established legislative frameworks pertaining to emergency situations, encompassing their economic preparedness and the mechanisms necessary for the immediate execution of a budget during emergencies. Moreover, a 2019 OECD study reveals that a substantial majority of OECD countries (31 countries) allocate budgetary sources for emergencies and future expenditures. Specifically, 23 countries maintain contingency reserves in various configurations, with the overarching aim of financing activities required to address unanticipated events.

In light of the ongoing hostilities and the expansion of military conflict in the North and elsewhere, as well as the notable deterioration of indicators pertaining to the Israeli economy since the onset of the war, including a series of credit rating downgrades, a rise in the debt-to-GDP ratio (from approximately 61.4% in 2023 to approximately 69% in 2024), an increase in the government's budget deficit by approximately 2.7 percentage points (from approximately 4.1% of GDP in 2023 to approximately 6.8% of GDP in 2024), and a reduction in the growth forecast by all professional bodies, the Minister of Finance should undertake a periodic review

to the localities along the northern front line and their inhabitants, who, due to the ongoing security threat, are facing an economic and social crisis, along with personal crises for many residents, a situation necessitating comprehensive governmental intervention, encompassing both immediate effective responses and optimal rehabilitation strategies in the medium and long term. In the absence of a coordinated response from the Cabinet, the handling of the northern region has been relegated to various government agencies. The government's resolution to implement a comprehensive plan intended to address the extensive needs of northern localities was rendered only at the end of May 2024, more than six months after the outbreak of the war. As of May 2025, over a year and a half since the onset of the war, no multi-year plan for the rehabilitation of the north has been formulated and budgeted.

The Minister of Finance, who was designated to lead the Cabinet, set its agenda, and moderate its discussions aimed at decision-making, failed to exercise these authorities, resulting in the Cabinet's failure to fulfill the functions assigned by the government at the onset of the war. Given the suspension of Cabinet meetings in December 2023 and its inaction during the many months since the outbreak of the war, the Prime Minister should have addressed the issue to ensure that civilian affairs during the war were managed in a comprehensive manner; however, such measures were not undertaken.

More than a year subsequent to the outbreak of the war, governmental attention regarding various civilian dimensions associated with the war is imperative. The Chairman of the Cabinet – namely, the Prime Minister or his designee, the Minister of Finance, should actively exercise the powers vested in the Cabinet to ensure its operation as a principal governmental forum, whose operation is predicated on continuous government strategic work, in order to acquire current, timely information, conduct situation assessments, and make decisions in response to all evolving needs.

Furthermore, to ensure the optimal and effective functioning of the Socio-Economic Cabinet during both routine and emergency scenarios, it is incumbent upon the Prime Minister and the Minister of Finance to take measures that substantively contribute to the Cabinet's focus on core social and economic issues. To establish a professional infrastructure for the operations of the government, the Cabinet, and other ministerial committees within the socio-economic domain, it is recommended that the Prime Minister delegate the responsibility for the strategic work required for developing this infrastructure to a governmental body, that would be charged with consolidating the efforts of the government and its committees regarding these issues from a comprehensive and holistic perspective. This approach is analogous to the principles underpinning the establishment of the National Security Council (the NSC) and its respective functions concerning governmental operations and the activities of ministerial committees focused on foreign affairs and defense. Such an infrastructure would facilitate the realization of the Socio-Economic Cabinet's mission as the government's primary forum for thorough and comprehensive engagement in this field.

• Economic Preparedness for a Wartime Event and Management of the Swords of Iron War Budgets in 2023–2024

This report is organized into three sections:

Section One – Economic Preparedness for an Emergency Preceding the Swords of Iron War

Section Two – Preparation of the "War Budgets" for 2023-2024 at the Ministry of Finance

Section Three – Implementation of the "War Budget" at the Commencement of the Swords of Iron War

State preparation for emergency situations, including the development of economic contingency plans tailored

Foreword

The Swords of Iron War has resulted in enduring economic repercussions, with the financing of war-related expenditures and their subsequent consequences adversely affecting Israel's fiscal stability and significantly augmenting both state and public debt in a manner that is poised to impact current and future generations. According to data from the Accountant General Division at the Ministry of Finance, total expenses associated with the conflict, from its inception until the conclusion of 2024, reached approximately NIS 142 billion, which includes approximately NIS 95 billion in direct military expenditures and approximately NIS 18.5 billion from the Compensation Fund. The Bank of Israel's forecast, as of September 2024, estimates that war expenses for the period of 2023-2025 will reach approximately NIS 250 billion. The implementation of the defense budget for the Swords of Iron War in the years 2023-2024 stood at approximately NIS 95 billion. In 2024, approximately NIS 37 billion was paid out for reserve service benefits, (approximately 22% of the defense expenditures for that year).

The report hereby presented comprises a compilation of reports pertaining to the economic dimensions within the context of the Swords of Iron War. The following is an overview of the reports:

- **The Socio-Economic Cabinet during the Swords of Iron War and the Preceding Period**

The Israeli government is required to confront fundamental and enduring challenges in the realms of society and economy, encompassing a multifaceted geopolitical landscape, distinctive demographic characteristics, and economic disparities. In response to

these challenges, the Socio-Economic Cabinet functions as the extended arm of the government, tasked with addressing, elaborating on, and making determinations regarding socio-economic issues. Shortly after the onset of the Swords of Iron War, the government considerably augmented the powers of the Socio-Economic Cabinet, assigning it the responsibility of managing all civilian aspects pertinent to the conduct of the war. In this capacity, the government established the Cabinet as the principal governmental forum for decision-making and for delineating responses to the needs of the home front during the complex and unprecedented period subsequent to October 7, 2023.

The report findings indicate a significant decline in the Cabinet's activity over a protracted period prior to the war, evidenced by a 90% reduction in the number of decisions made; an increase in the percentage of decisions adopted without deliberation (from 8% in the 30th government to 100% in the 35th government and 50% in the 36th government); partial ministerial attendance at discussions; and the Cabinet's reticence in addressing and making determinations on vital strategic issues within its purview, such as labor productivity in Israel, preparation for an aging population, Israel's credit rating, the matter of the cost of living, and economic preparedness for emergencies. Since the outbreak of the war, the Cabinet has exhibited low levels of activity, ceasing to convene entirely by mid-December 2023, thereby failing to fulfill the obligations assigned to it by the government.

The Cabinet's ineptitude in executing its responsibilities since the outbreak of the war is evident, among other indicators, from its failure to provide a systemic response



THE OCTOBER 7TH TERROR ATTACK AND THE IRON SWORDS WAR

STATE COMPTROLLER REPORT

Swords of Iron War – Financial and Budgetary Aspects

November
2025

Special
Report