

## מרכז אדוה

מדיניות תוספתית ללא תוכנית:

# ההוצאה להתאוששות ושיקום בגין מלחמת ה-7 באוקטובר



שאטרסטוק

אתי קונור אטיאס, שני בר-און ממן

מרץ 2025

שפעות מלחמת ה-7 באוקטובר חרגו מהממד הביטחוני והטביעו חותם עמוק על המרקם החברתי, הכלכלי והנפשי של הציבור. היקף המלחמה הנוכחית מחייב היערכות שונה – לא רק מענה צבאי אלא מדיניות התאוששות אזרחית מגובשת שתספק פתרון ארוך טווח.



חרף מציאות זו, ההתנהלות התקציבית ממשיכה להתבסס על צעדים נקודתיים והארכות שעה, ללא מסגרת תכנון סדורה. היעדר תוכנית כלכלית מוסדרת מעמיק את חוסר הוודאות, פוגע בהתאוששות האזרחית ומכביד על יציבות החברה והמשק.

תקציב 2025 טרם אושר במלואו ועבר רק קריאה ראשונה, מצב היוצר אי ודאות תקציבית המקשה על תהליכי השיקום. הכספים שיועדו להתמודדות עם השלכות המלחמה אינם מוזרמים במלואם, והרשויות המקומיות בצפון ובדרום, שתושביהן פונו ונדרשים להשתקם, מתקשות לגבש תוכניות פעולה ולהוציאן לפועל. מילואימניקים.ות ובני.ות משפחותיהם שחזרו להתמודד עם אובדן הכנסה ואי ודאות כלכלית, עסקים הנמצאים בסיכון ותשתיות הדורשות שיקום – כולם ניצבים בפני מציאות מורכבת, בעוד המענה התקציבי נותר חלקי וללא מתווה ברור.

שיקום החברה והכלכלה מחייב יעד מדיני מקיף. על הממשלה לגבש תוכנית רב-שנתית עם מסגרת תקציבית יציבה ויעדים כלכליים וחברתיים ברורים, שיבטיחו את חוסנה של החברה הישראלית ויתמודדו עם השלכות המלחמה.

## **מספרים ללא מדיניות: השלכות כלכליות ותקציביות של המלחמה**

נתוני המאקרו של מדינת ישראל מאז פרוץ המלחמה מעידים על ההשלכות הכלכליות הכבדות של התוספות התקציביות בגין המלחמה.<sup>1</sup> בשנת 2024 הגירעון הממשלתי עמד על 6.9% מהתמ"ג, כ-136 מיליארד ש"ח, הגבוה ביותר מאז שנות ה-80 (למעט שנת הקורונה).<sup>2</sup> המימון התבסס על גיוסי חוב, מה שהגדיל את ההוצאה והעמיק את הנטל הכלכלי.<sup>3</sup> היעדר סדרי עדיפויות ברורים והתייעלות תקציבית הכביד עוד יותר על החוב הציבורי ודחה את ההתמודדות עם ההשלכות הכלכליות של המלחמה. הגירעון משקף את ההוצאות הכבדות שהופנו בעיקר לצורכי הביטחון ולמענה ראשוני לצרכים אזרחיים, אך ללא מסגרת תכנון שתבטיח יציבות כלכלית ושיקום ארוך טווח.

ללא תקציב מאושר וללא נתונים שקופים על הביצוע התקציבי של 2024, אין דרך להעריך כיצד מוקצים בפועל המשאבים שיועדו לשיקום. הממשלה מציגה את התוכניות הכלכליות לשיקום הצפון והדרום כהשקעה ארוכת טווח שתעודד צמיחה, אך בפועל, חלק ניכר מהתקציבים – 34 מיליארד ש"ח שהוקצו לכאורה – מופנים למענקי פינוי ושיבה ולצרכים מיידיים, ללא מתווה ברור לפיתוח כלכלי או לשיקום תשתיות.<sup>4</sup>

**היעדר נתונים פומביים על חלוקת התקציבים בין ביטחון לשיקום אזרחי מקשה על קיום פיקוח ציבורי ומשקף היעדר יעד מדיני ברור לטיפול בהשלכות המלחמה.<sup>5</sup>**

## **הבולען הביטחוני**

בשנת 2023, התוספת התקציבית בעקבות מלחמת 7.10 עמדה על 29.5 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים). מתוך סכום זה, כ-62% – המסתכמים ב-18.2 מיליארד ש"ח – יועדו לתקציב הביטחון. התקציב הביטחוני כולל את תקציבי משרד הביטחון, המשרד לביטחון פנים, הוצאות חירום אזרחיות (פיקוד העורף), הוצאות ביטחוניות שונות ותיאום פעולות בשטחים.

1 פדלון ת, וקלור א, 25.11.2024. [תקציב המדינה 2025 – אישוש לחששות חברות דירוג האשראי](#). מבט על, גיליון 1919, INSS.

2 משרד האוצר, החשב הכללי (דצמבר 2024). [אומדן ראשוני לביצוע תקציב, עודף/גירעון הממשלה ומימון](#).

3 סוקר, נ' (14.1.2025). [איפה התייעלות? הממשלה מימנה את כל המלחמה ב-2024 רק בגיוסי חוב](#). TheMarker.

4 סוקר, נ' (29.1.2025). [כשאינן בשורה לעידוד הצמיחה בתקציב, מענקים למפונים מוצגים כמנוע צמיחה](#). TheMarker.

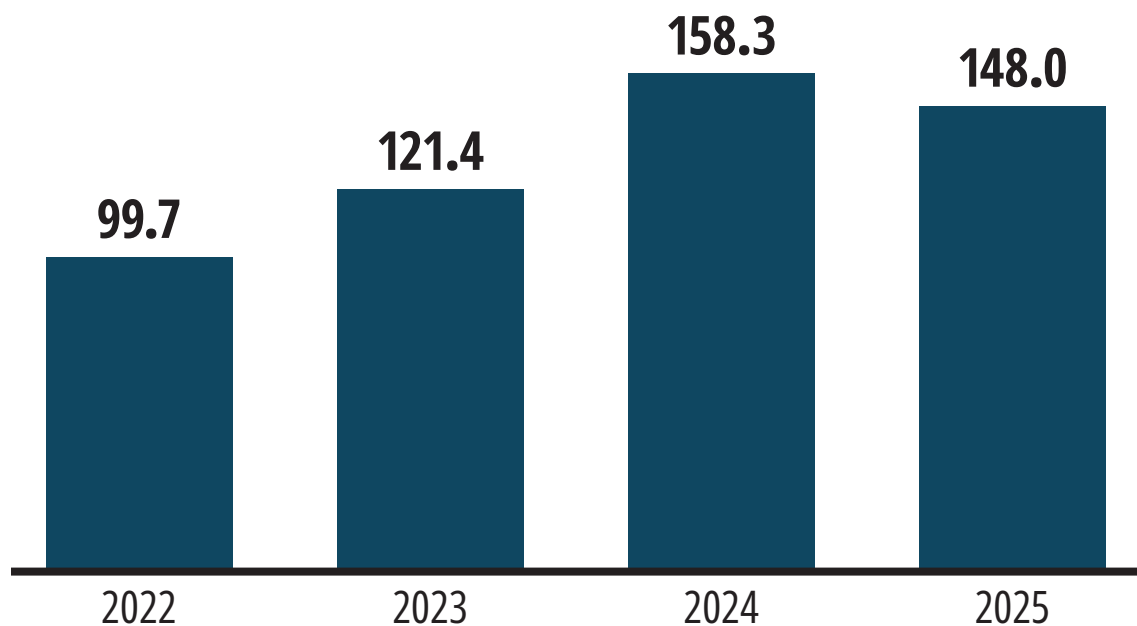
5 [משרד האוצר, דצמבר 2024. תקציב המדינה-הצעה לשנת הכספים 2025. עיקרי התקציב](#).

בשנת 2022, לפני מלחמת 7.10, ההוצאה על ביטחון וביטחון פנים עמדה על 99.7 מיליארד ש"ח. בשנת 2023, בעקבות המלחמה, חלה עלייה משמעותית ל-121.4 מיליארד ש"ח – גידול של כ-22%. בשנת 2024, ההוצאה צפויה לעלות ל-158.3 מיליארד ש"ח – עלייה של 30% בהשוואה לשנת 2023. בשנת 2025, למרות ירידה מתוכננת ל-148 מיליארד ש"ח, מדובר עדיין בעלייה של כ-47% בהשוואה לשנת 2022.

לפי תרחישים שמציג משרד האוצר לשנת 2025, העלויות עשויות לנוע בין מערכה קצרה וממוקדת בעלות של מיליארדי שקלים בודדים, לבין מלחמה רחבת היקף שעלותה עלולה להגיע לכ-250 מיליארד ש"ח.<sup>6</sup> נתונים אלו משקפים את היקף ההשקעה חסרת התקדים בתקציב הביטחון, שגדל בהתאם לדרישות המבצעיות המשתנות של המלחמה.

### הוצאה ביטחונית, 2025-2022

במיליארדי ש"ח, הנתונים לשנים 2023-2022 הינם נתוני ביצוע; הנתון לשנת 2024 הוא תקציב לאחר שינוי והנתון לשנת 2025 הוא הצעת התקציב. במחירי 2024.



**הערה:** התקציב הביטחוני כולל את תקציבי משרד הביטחון, המשרד לביטחון פנים, הוצאות חירום אזרחיות (פיקוד העורף), הוצאות ביטחוניות שונות ותיאום פעולות בשטחים.  
**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר, החשב הכללי, נתוני ביצוע לשנים 2023-2022; מפתח התקציב, הסדנא לידע ציבורי.

6 דורי, א., 7.10.2024. [עלות המלחמה מגיעה ליותר מ-250 מיליארד שקל, ואף אחד לא יודע מה יהיה תקציב הביטחון בשנה הבאה](#). גלובס.

**לצד זאת, היעדר מסגרת תקציבית סדורה לתחומי השיקום האזרחי מקשה על קביעת סדרי עדיפויות ועל הקצאת משאבים יעילה לאורך זמן.**

## **ההוצאה האזרחית בגין המלחמה**

התוספות התקציביות לתחומים האזרחיים היו מצומצמות ביחס לתקציב הביטחון. בשנת 2023, סך התוספות התקציביות לתחומים האזרחיים עמד על 11.3 מיליארד ש"ח - 38% מתוך כלל התוספת (29.5 מיליארד ש"ח). 18.2% מסך התוספת התקציבית בעקבות המלחמה - כ-5.38 מיליארד ש"ח - הופנו להמשכיות עסקית. סכום זה נועד לסייע לעסקים, לעצמאים ולעובדים במגזרים שונים, וכלל גם הקלות בתשלומי המיסים והאגרות.

יתרת התקציב האזרחי, שהסתכמה ב-5.98 מיליארד ש"ח, כ-20% מסך התוספת הכוללת, התחלקה בין מענה בריאותי-אזרחי לבין פתרונות בתחומי הדיור, השיקום והתשתיות. תקציב 2023 משקף רק חלק מהשלכות המלחמה, מאחר שהשפעותיה החלו להתבטא בתקופה מאוחרת של השנה. גם בשנת 2024 לא פורסמה תוכנית פעולה מפורטת המתארת כיצד מוקצים בפועל המשאבים שיועדו לשיקום התחומים האזרחיים.

על אף הגידול בהוצאות האזרחיות ברבעון האחרון של 2023 לתמיכה בעורף בעקבות מלחמת 7.10, שיעור ההוצאה האזרחית (ללא ריבית) ביחס לתוצר בישראל נותר נמוך בהשוואה למדינות ה-OECD. בשנת 2023, שיעור ההוצאה האזרחית עמד על 32.9% מהתוצר - אחד השיעורים הנמוכים ביותר בקרב המדינות החברות בארגון<sup>7</sup>. לשם השוואה, בשנת 2023, ההוצאה הציבורית האזרחית (ללא ריבית) במדינות ה-OECD עמדה בממוצע החציוני על 42.2% מהתוצר. במדינות בעלות ההוצאה הגבוהה ביותר (העשירון העליון) שיעור ההוצאה עמד על 51.7%, בעוד שבמדינות בעלות ההוצאה הנמוכה (העשירון התחתון) הוא עמד על 31.8%. ישראל, עם שיעור הוצאה של 32.9% מהתוצר, מדורגת בעקביות קרוב לקצה התחתון של הדירוג, בפער משמעותי מהממוצע החציוני של ה-OECD.

פער זה אינו תוצאה ישירה של המלחמה, אלא חלק ממדיניות ארוכת שנים של השקעה ציבורית מצומצמת בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה. המשבר הנוכחי החרף מצב קיים, אך לא שינה את הכיוון הכללי של מדיניות התקצוב האזרחי בישראל. היקף הפגיעה בעורף, בעיקר בקו הגבול בצפון ובנגב המערבי, דורש

7 בנק ישראל (מרץ 2024). **דין וחשבון לשנת 2023**.

היערכות שונה אם בכוונתנו לשקם אותו. כך למשל, מערכות הבריאות והרווחה, שנאלצו להתמודד עם צמצום תקציבי ממושך, מתקשות כיום לספק מענה למאות אלפי המפונים, לטיפול בנפגעי חרדה ולתמיכה בקהילות שנפגעו, בעוד זמני ההמתנה לשירותים חיוניים, ובראשם טיפול נפשי, הולכים ומתארכים.<sup>8</sup>

על פי דו"ח בנק ישראל, ההרחבה התקציבית המשמעותית שבוצעה ברבעון האחרון של 2023 נועדה להתמודד עם השלכות המלחמה, אך לא סיפקה מענה מספק לצרכים החברתיים והכלכליים שהלכו והעמיקו.<sup>9</sup>

לסיכום, **מניתוח הנתונים עולה כי על אף ההקצאות התקציביות שנעשו בעקבות מלחמת 7.10, היעדר תכנון שיטתי ושקיפות תקציבית מקשים על הבטחת מענה כולל לשיקום אזרחי.** התקציבים הנוספים אינם מלווים במנגנוני מעקב מסודרים, ואין נתונים מספקים המאפשרים להעריך כיצד מוקצים המשאבים בפועל בין התחומים האזרחיים.

תקציב 2024 אינו מספק מידע מלא בנוגע לתוספות התקציביות והשימוש בהן, ותקציב 2025, שאושר בקריאה ראשונה, ממשיך באותו דפוס – ללא הצגת תוכנית עבודה מפורטת שניתנת לבחינה ציבורית. **ניהול זה מקשה על קבלת החלטות מבוססות, מחליש את יכולת הפיקוח הציבורי ומונע הערכה מדויקת של סדרי העדיפויות שנקבעו.**

משבר הקורונה, על אף הביקורת שנלוותה לניהולו, הדגים כיצד ניתן לנהל משבר כלכלי תוך הקצאת תקציבים ייעודיים, מנגנוני בקרה מובנים ודיווחים שוטפים. אחוזי ביצוע גבוהים אפשרו התאמות תקציביות בהתאם לצרכים המשתנים. **שנה וחמישה חודשים לאחר פרוץ המלחמה, מסגרת כלכלית דומה טרם גובשה, והיעדר מידע ברור על אופן השימוש בכספים מעורר ספקות בנוגע ליכולת הממשלה להבטיח הקצאה נכונה של המשאבים הנדרשים לשיקום אזרחי.** למרות זאת, הממשלה הגדילה את הגירעון, אך חלק מהתוספות התקציביות הופנו להסכמים קואליציוניים ולסעיפים שאינם קשורים ישירות לשיקום העורף או להתמודדות עם השלכות המלחמה. חלוקת תקציבים כזו, ללא סדרי עדיפויות ברורים וללא שקיפות מספקת, מעלה ספקות כבדים לגבי מחויבות הממשלה לשיקום החברה בישראל.<sup>10</sup>

8 מבקר המדינה (11.2.2025). מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל-הטיפול באוכלוסייה.

9 כתוצאה מכך, הגירעון התקציבי בישראל עלה בשנת 2023 לרמה גבוהה בהשוואה לרוב מדינות ה-OECD. במקביל, ההכנסות ממסים, שהיו גבוהות בשנים 2021-2022 בעקבות עלייה חריגה בתקבולים, ירדו בשנת 2023 לרמות נמוכות יותר, בין היתר בשל השלכות המלחמה. בנק ישראל, שם.

10 טוקר, נ' (4.3.2025). במקום לקחת מהכספים הקואליציוניים: הממשלה תגדיל הערב את הגירעון ל-4.7%. TheMarker.

# מרכז אדוה