



## שר האוצר

א' סיוון, התשפ"ד  
7 ביוני, 2024

לכבוד,  
יוגב גרדוס  
הממונה על התקציבים  
משרד האוצר

שלום רב,

### הנדון: הליך גיבוש תקציב המדינה לשנת 2025 בהתייחס למצב המלחמה החריג

קיבלתי בתודה את מכתבך מאתמול, ובהמשך לדיון ההנהלה שקיימנו בעניין בשבוע שעבר ולמכתבי מיום 27 במאי שיצא אליכם לאחריו, אבקש לקבוע תהליך יעיל יותר ולוחות זמנים מהירים בהרבה מאלו שהוצעו על ידכם לבניית תקציב המדינה לשנת 2025, כדלקמן:

#### רקע

הליך גיבוש תקציב המדינה לשנת 2025 שונה באופן מהותי מהליכים קודמים לבניית תקציב בשנות שגרה, וזאת לאור חוסר הוודאות הגבוה והסיכונים למשק הנעוצים במצב של מלחמה, המשפיעה הן על ההוצאות הביטחוניות והאזרחיות הנגרמות כתוצאה מהמלחמה והן על כלכלת ישראל. משכך, נדרש לבצע התאמות באופן בניית התקציב וברמת יעילותו וגמישותו. הקו המנחה הינו שמרנות פיסקאלית לצד שמירה על גמישות להתמודדות עם אתגרים בלתי צפויים, וזאת בהמשך המדיניות שהובלתי בתקציב הדו-שנתי לשנים 2023-2024 אשר יצרה מרווחי ביטחון ואפשרה לסיים בגירעונות נמוכים יחסית למצב מלחמה ארוכה ועצימה ובתקציבי המלחמה המתוקנים שהעברנו לשנים 2023 ו-2024 בתקופת המלחמה.

תחת הכותרת שנקבעה על ידי בדיון ההנהלה האמור לתקציב 2025 - "ממלחמה לצמיחה", על התקציב והרפורמות שיוצמדו לו להתמקד, מלבד צרכי המלחמה והשיקום, בתחומי ההייטק, הנדל"ן, תשתיות מעודדות צמיחה, שילוב אוכלוסיות והגדלת הפריון בשוק התעסוקה, מעטפת המילואימניקים החיונית להמשך ממלחמה עד הניצחון, מימוש ההזדמנות הטמונה במלחמה ובהתגברות האנטישמיות בעולם לשם עידוד קליטת עליה מאסיבית של יהודים מארה"ב ומדינות מערב אירופה, מאבק חסר פשרות בהון השחור לשם הרחבת בסיס המס, ייעול המגזר הציבורי וגיוון מקורות ההון בכלכלה הישראלית.

#### הליך בניית התקציב

ככדי ליעל ולזרז את הליך בניית התקציב וליצור וודאות מוקדם ככל הניתן ביחס לתכנית התקציב הממשלתית, וודאות שהיא חיונית לשמירה על אמון השווקים בכלכלה הישראלית, ההליך ינוהל כדלקמן:



## שר האוצר

1. כלל המופעים המתוכננים להצגה בפני המנכ"ל והשר יבוצעו במרוכז אצלי ובפני הנהלת המשרד כולה ביומיים מרוכזים שייערכו בימים שלישי-רביעי שמיד לאחר חג השבועות (18-19 ביוני). אבקשך להיערך להצגה האמורה ולהעביר אלי לא יאוחר מיום ראשון, 16 ביוני, את כלל החומרים והמצגות שיוצגו. כל ראשי האגפים מתבקשים להציג את ההצעות בתחומים שבאחריותם ולהעביר את חומרי הרקע בל"ז האמור.

2. אני סבור כי בהינתן המצב החריג והצורך בשיתוף פעולה הדוק עם בנק ישראל נכון יהיה לבצע את ההצגות האמורות ולדון בהן בהשתתפות נגיד בנק ישראל וצוותו. בכוונתי לפנות לנגיד ולבקש את השתתפותו כיועץ הכלכלי לממשלה בשני ימי הדיונים במלואם.

3. לאחר שתונח בפניי התמונה הכוללת במרוכז ויוצגו כלל ההצעות של האגפים השונים לצעדי התכנסות וסדרי העדיפויות, והעמדות השונות ביחס לכל אחד מהן, אגבש בע"ה במרוכז, בתוך ימים ספורים ובהיוועצות עם ראש הממשלה, את החלטותיי השונות בכדי שניתן יהיה לקדמן באופן מיטבי ומהיר לממשלה ולכנסת ולהציג בפני הציבור והמשק. נידרש במסגרת התהליך לתת תשומת לב לעובדה שלצד רציפות הדיונים ילוו אותנו מספר תהליכים שיקודמו במקביל וידרשו התייחסות והתאמות תוך כדי תנועה, כדוגמת דיוני הוועדה הציבורית לתקציב הביטחון, הוועדה המיוחדת שהקמנו לגיבוש המלצות למענה לנפגעי השבעה באוקטובר, קצב התקדמות הליך השיקום של חבל תקומה וניתוח כלכלי לקראת גיבוש תוכנית לחיזוק קו העימות וגבול הצפון, וכדו'.

4. לאור רמת אי הוודאות הגבוהה, חשוב לייצר בהקדם בנק התאמות הן בצד ההוצאה והן בצד ההכנסה, ושיהיה רחב ככל הניתן. בנוסף יש לייצר תעודף בין צעד לצעד. עלינו להבטיח עתודה תקציבית גם לתרחישי קצה. כל צעד יתועדף לפי יתרונותיו, חסרונותיו, ומידת הישימות וההיתכנות להעבירו.

5. מאחר ובאופן טבעי, ובשל הצורך לשמור באדיקות על האחריות הפיסקליות, תקציב 25 יהיה תקציב קשה ומאתגר למשרדי הממשלה ולצרכים האזרחיים, עלינו להעניק גמישות רבה יותר למשרדים בניהול התקציב המוקטן שיוותר בידם. גמישות זו, שתפורט להלן, תקל על המשרדים להתמודד - מהותית ותזרימית - עם הקיצוץ תוך פגיעה מינימלית בתפקוד המשרד השוטף ובשירותים שהוא מספק לציבור.

1. ראשית, בכוונתי לפנות לכל שרי הממשלה ולבקשם לגבש יחד עם אנשי המקצוע במשרדם את הצעת התקציב של משרדם בחלוקה לתחומי הפעילות השונים ובמסגרת התקציבית שתיקבע, לרבות צעדי ההתייעלות הנדרשים בכדי להתכנס למסגרת האמורה. זאת בניגוד לשנה רגילה שבה משרד האוצר הוא שמוביל את התהליך. הדיונים מול משרד האוצר ינוהלו על בסיס הצעות המשרדים.

2. בהמשך לכך יוארך משמעותית משך דיוני התקציב עם המשרדים והוא יבוצע באמצעות גאנט ברור מראש שלא יפחת מ-6 שבועות של שיח מעמיק ורציני בין משרד האוצר למשרדים השונים. הארכת משך הדיונים תאפשר למשרדים



## שר האוצר

להדגיש את צרכיהם באופן יסודי יותר, להגביר את יעילות הביצוע, ולגייס אותם כך שיהיו רתומים יותר לתהליך, נוכח התחזית האמורה באשר להתייעלות המשמעותית שתידרש מהם.

3. בשל הצורך ביעול הקצאת התקציב לצד התאמתו לצרכים המשתנים ורמת אי הוודאות הגבוהה, אני סבור כי נכון לפעול להעצמת יכולות העבודה של משרדי הממשלה, תוך הגברת הגמישות. בתקופה זו, בה הצרכים האזרחיים רבים והכרחיים, חשוב להבטיח שמשרדי הממשלה יכולים לממש את אחריותם בצורה מיטבית. לאור זאת, ובהמשך להחלטת הממשלה מספר 482 מיום 30.6.13 ולהנחיית רה"מ מיום 14.1.2024, בכוונתי ליישם את החלטת הממשלה האמורה (לאחר 12 שנים איחור לא תקין...), בין היתר באמצעות הצעדים הבאים:

(1) הקטנת מספר התקנות התקציביות ללא יותר מ- 1,500 תקנות (ללא תקנות שכר). צעד זה יאפשר גמישות רבה יותר בהקצאת התקציב למשרדים, כך שיוכלו להתאים את התקציב לצרכים המשתנים ולממש את ההתייעלות שתידרש. כל משרד יידרש להעביר את חלוקת התקנות הרצויה על ידו בהתאם ליחס בין מספר התקנות הכולל הקיים כיום למספר הקבוע בהחלטת הממשלה.

(2) בהמשך להחלטת הממשלה האמורה יתבצע פיילוט על מודל העצמאות התקציבית בהתאם לסיכום התקציבי שנחתם בשעתו ע"י אג"ת. במלחמה התחדדה החשיבות הרבה הנעוצה ביכולת הביצוע העצמאית של המשרדים השונים וביכולתם לתת מענה לצרכים הדחופים במהירות ובמינימום בירוקרטיה. חיזוק יכולת זו תתרום ליעילות ולמהירות התגובה במצבים דחופים ותביא להקצאת תקציבית יעילה יותר. משרדי הפיילוט ייבחרו על ידי תוך התייעצות עם הממונה על התקציבים והחשב הכללי.

(3) בהמשך לשיחותיי עם מבקר המדינה וצוותו ובעקבות דו"חות רבים שיצאו בנושא לאורך השנים, ומתוך רצון לשקיפות, יצומצמו תקנות הרזרבה והתקציבים המתוקצבים בהן באופן ניכר, כך שהן ישקפו נתונים מבוססי ידע ויתבססו על מתודולוגיה ברורה של שימושים וגמישויות נדרשות.

(4) התחייבות להעברת עודפים מחויבים של שנת 24 לכל המאוחר במהלך חודש מרץ 25. למרות הנחייתי לפעול באופן זה גם השנה הדבר לא בוצע על ידכם. בכוונתי לעמוד על כך בשנה הבאה ולאחר מכן.

4. בחינת תקצוב על בסיס אפס במהלך ארבע שנים: החל משנה זו, בכוונתי לשלב את בניית התקציב על פי עקרון השינוי התוספתי כמקובל עם בחינה מאפס של 25% מתקציב כל משרד, כך שבכל 4 שנים ייבחן כלל התקציב מחדש.



## שר האוצר

אני מאמין כי שיטת עבודה זו תייעל את המשאב הציבורי ותחשוף יתרות תקציביות מיותרות.

### 6. השלמות מקצועיות

בהמשך למכתבי מיום 27 למאי 2024 ולאור המענה החלקי שהועבר על ידכם אבקש לקבל את ההשלמות הבאות עד ליום שני, 10 ביוני:

1. סעיף 1- השוואת תחזיות נומרטור לביצוע בפועל: ההשוואה שנשלחה משקפת ביצוע בפועל ביחס לנומרטור האחרון בכל שנה הנבנה בסמיכות להצעת התקציב. משכך, אין בנתונים אלו לשקף את טיב התחזיות. בקשתי הייתה לשקף את הביצוע ביחס לכלל התחזיות. כדי לסייע לכם בשיקוף הנתונים מצורפת התייחסות הכלכלן הראשי לבחינת צד ההכנסה בנומרטור אשר נתנה מענה לשאלתי. אבקש כי תציגו את הנתונים ביחס לצד ההוצאה באותו האופן שהם הוצגו על ידי הכלכלן הראשי בהתייחס לצד ההכנסה.

2. סעיף 1.ב. – אבקש להעביר את פירוט כלל העודפים המחוייבים.

3. סעיף 1.ג. – אבקש השלמות, לצערי טרם קיבלתי את המבוקש. ככל שיש צורך להתאמות מול החשכ"ל, נא גבשו מסמך מוסכם.

4. סעיף 3 – מתוך רצון לא להכביד, אבקש לקבל את הסיכומים התקציביים שנחתמו וסטטוס ביצועם. בשלב זה אין צורך לשלוח את החלטות הממשלה וסטטוס ביצועם.

5. סעיף 4 – בשל העובדה שאני מקבל פניות שרים שאינן עולות בקנה אחד עם פערים שנוצרו וכן לאור עדכון הנומרטור בסעיפי השירותים החברתיים אשר בין היתר מצביעים על הגדלת צרכים תקציביים במערכת החינוך שמתחילה בשנת התקציב הנוכחית, אבקש שתבדקו את תשובתכם שוב.

6. סעיף 5 (סיפא) – נשלחה מצגת חלקית באשר לצעדים שהוצעו על ידכם עובר לתקציב המלחמה המתוקן לשנת 24 (הועברה רק מצגת כותרות ללא שקפי הפירוט שהסבירו כל צעד והוצגו לי בשעתו). אבקש לקבל את המצגת המלאה. להזכירכם, במסגרת דיון ההנהלה האחרון ציינתם כי גיבשתם צעדים נוספים לשנת 25 - אבקש לקבלם.

### סיכום

אבקש להדגיש כי היכולת שלי לגבש מדיניות ולקבל החלטות מושכלות ויעילות לגבי התקציב תלויה בקבלת מכלול הנתונים המקצועיים ובזמן מספק מראש, באופן שבו תיפרש בפניי התמונה בשלמותה. ראיה כוללת של התחזיות, הצרכים, הצעדים והאפשרויות השונות לצעדי התכנסות, גמישות ויעילות התקציב, תוך התייעצות עם הנהלת האוצר וגורמי המקצוע נוספים, היא קריטית להצלחת גיבוש תקציב אחראי ויעיל. הדבר נכון בשגרה, והוא נכון עשרת מונים בתקופה מאתגרת



## שר האוצר

זו לכלכלה. בשל כך, כאמור, אבקשכם להיערך לשני ימי דיונים מרוכזים בימים שלישי ורביעי, 18-19 ביוני, בהם נקיים את כלל הדיונים בצורה מעמיקה, נבחן את הנתונים מכל הזוויות ונקבל תמונת מצב כוללת וברורה שתאפשר קבלת החלטות מושכלות ומבוססות יותר, תוך מענה מהיר ויעיל לאתגרים הניצבים בפנינו.

בברכה,  
בצלאל סמוטקיץ

### העתקים:

מנכ"ל המשרד, עו"ד שלומי הייזלר

הנהלת המשרד

נגיד בנק ישראל, פרופ' אמיר ירון