

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



11 באוגוסט; כ"ח אב תשפ"ו

לכבוד

ח"כ בנימין נתניהו ראש הממשלה משרד ראש הממשלה ירושלים	ח"כ בצלאל סמוטריץ' שר האוצר משרד האוצר ירושלים	ח"כ אמיר אוחנה יו"ר הכנסת כנסת ישראל ירושלים	עו"ד גלי בהרב-מיארה היועצת המשפטית לממשלה משרד המשפטים ירושלים
ח"כ ישראל כץ שר הבטחון משרד הביטחון ירושלים	עו"ד שגית אפיק היועצת המשפטית לכנסת כנסת ישראל ירושלים	מר שמואל בן עזרא ראש המטה לביטחון לאומי ירושלים	מר מהרן פרוזנפר ראש אגף התקציבים משרד האוצר ירושלים

הנדון: החלטת ראש הממשלה בהליך פגום לפרוץ את מסגרת התקציב ולהעביר תקציב ביטחון נוסף על סך 400 מיליארד ש"ח

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם כדלהלן:

- עניינה של פנייה זו בשאלות קשות ופגמים חמורים ביותר לכאורה שעולים מהדיווחים האחרונים על החלטת ראש הממשלה להעביר תוספת תקציב למשרד הביטחון בהיקף חסר תקדים, מטלטל, בעל משמעויות פיסקאליות ואסטרטגיות כבדות משקל; כל זאת, ללא תשתית עובדתית, בניגוד להמלצות הוועדה המקצועית שבחנה לאחרונה את הנושא, תוך חיוב הממשלות הבאות מבלי שהדברים, על פניהם, גובשו בהליך סדור ומקיף, לרבות במסגרת הליך חקיקה מסודר, והכול בתקופת בחירות, על רגישותיה ומגבלותיה וכחלק מקפיץ בחירות מוצהר.
- להחלטה, ככל שאכן תמומש, יש בראיית התנועה השלכות דרמטיות על תקציב המדינה, המשק והכלכלה כולה בטווח של שנים ארוכות קדימה ואף למעלה מכך, והיא פשוט אינה יכולה להתקבל ואסור שתתקבל כלאחר יד ובאופן בלעדי בידי ראש הממשלה. על ההחלטה להידון ברצינות וכדין כפי שכל החלטה תקציבית נדונה, כל שכן כבדה, משמעותית ויקרה כל כך, כמו זו שיוזם כעת ראש הממשלה.
- ויודגש כבר בראשית הדברים, כשמדובר בנושאי מדיניות וצרכים תקציביים, ובמיוחד כשמדובר בצרכי הביטחון ועל אחת כמה וכמה בתקופה ביטחונית מתוחה ורגישה, בעת לחימה, ובעת שמתחוללים שינויים אסטרטגיים-ביטחוניים דרמטיים במזה"ת, אין באפשרות או בכוונת הח"מ לחוות דעה באשר לצרכים

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



המקצועיים עצמם, במיוחד אלו הביטחוניים, שלגביהם מסגרת הדיון המקצועית והציבורית מצומצמת הרבה יותר, באופן טבעי.

4. כל זאת אינו צידוק ובוודאי שלא צריך לשמש ככסות להליך מינהלי או חקיקתי פגום בנושאי תקציב, נגוע לכאורה בשיקולים זרים ובשיקולי קמפיין בחירות, שמנצל לרעה את קדושת צרכי הביטחון הלאומי לטובת מהלכים פוליטיים, שנראים מלאכותיים ומהונדסים ערב הבחירות (ולטובת מינוף "הישגי הקדנציה" כמאמר רוה"מ), בשעה שתקציב המדינה אך זה עתה חוקק, ולאחר שועדה מקצועית המליצה על תוספת לתקציב הביטחון הנמוכה פי שלוש.

5. כידוע, מאז יום 18.7.2026, ובהתאם לסעיף 3 לחוק מימון מפלגות (תיקון מס' 46 – הוראת שעה) התשפ"ו-2026, אנו מצויים בתקופת בחירות לכנסת ה-26 שיערכו ביום 27.10.2026.

6. בהתאם, ביום 17.7.2026 נשלח מכתב מטעם היועצת המשפטית לממשלה לחברי הממשלה לפיו הממשלה ה-37 היא 'ממשלה יוצאת' ומפרט את הדין החל לגביה בתקופת בחירות. במכתב קובעת היועצת כי על פי פסיקת בית המשפט העליון בתקופה זו הממשלה היוצאת מחויבת באיפוק ובריסון בהפעלת סמכויותיה:

"ממשלה יוצאת הפועלת ערב בחירות מחויבת באיפוק ובריסון בהפעלת סמכויותיה לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות לפעול בהם בתקופה זו. מתחם הסבירות לעניין החלטות בתקופה זו נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטיה המופעלת, ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה ממשלתית לבין דרישת האיפוק כאמור. ככל שמידת החיוניות בפעולה השלטונית גוברת, כך תקטן מידת האיפוק הנדרשת, ולהפך". (שם, עמ' 1)

7. מכוח אותה נורמה של איפוק וריסון ערב בחירות, ביום 17.7.2026 אישרה ועדת הכנסת את מועדי פגרת הבחירות והחליטה על מתווה פעילות הכנסת בתקופת הבחירות. בהתאם להחלטת ועדת הכנסת לפי סעיף 112 לתקנון הכנסת ניתן יהיה לקיים דיונים רק באישור ועדת ההסכמות.

8. עם זאת, ולמרות שתקופת הבחירות מחייבת כאמור ריסון ואיפוק, בימים האחרונים פורסם כי ראש הממשלה החליט להעביר 400 מיליארד ש"ח כתוספת לתקציב הביטחון¹. על פי הפרסומים, החלטה זו של ראש הממשלה בה מנסה ראש ממשלה בישראל לחייב את הקופה הציבורית לחצי דור קדימה בסכומי עתק חסרי תקדמים - פורסמה ברשתות החברתיות ובפרסומים מטעם רוה"מ ומפלגת הליכוד כ"הישג של הקדנציה", דהיינו **כתעמולת בחירות**, על כל המשתמע מכך².

¹ אסף זגריזק "חשיפת גלובס: נתניהו דורש להעביר 400 מיליארד שקל לביטחון בתקופת הבחירות", גלובס, 7.8.2026, זמין כאן.
² אסף זגריזק, "צה"ל עור ועצמות": נתניהו פותח את תקציב הביטחון, והממשלה הבאה תצטרך להעלות מסים", גלובס, 9.8.2026, זמין כאן.



9. על פי האמור בכתבה התקציב הנוסף על אף שייפרס על פני 13 שנים, יוביל לפריצת יעד הגרעון ויחייב העלאת מיסים וגזרות נוספות על הציבור, הנאנק גם כך תחת הגזירות הכלכליות של שנות המלחמה הארוכות וזאת בניגוד לעמדת הגורמים המקצועיים ומבלי שחברי הממשלה, הגורמים המקצועיים, המחוקקים והציבור מקבלים הסבר לגבי המקורות התקציביים ל"הישגי הקדנציה" כאמור.³

10. מעבר לפגם השערורייתי האמור, ככל שהחלטה הנ"ל תצא אל הפועל הרי שדבקו בה פגמים חמורים נוספים. **ראשית**, ההחלטה אינה מבוססת על תשתית עובדתית מספקת, בוודאי כזו שתצדיק מהלך תקציבי כה דרמטי ולא שגרתי, כאמור בג"ץ 18225-06-25 **כרמי גילון ו-37 אח' נ' ממשלת ישראל** (נבו 14.12.2025):

"בכלל זה, תנאי מינימלי ומקדמי לקבלת כל החלטה מנהלית הוא כי זו תתבסס על תשתית עובדתית מוצקה והולמת. עוצמת דרישה זו משתנה בהתאם לטיב הגוף המחליט, למידת מורכבות ולהיקף חשיבות ההחלטה ולמכלול נסיבותיה הפרטניות. כך, ישנה קורלציה ישירה בין נושא ההחלטה והשלכותיה על הפרט ועל הכלל לבין מידת הביסוס הראייתי הנדרש לגיבוש התשתית העובדתית עליה היא נשענת. מקום בו מדובר בהחלטה מורכבת וחשובה נדרשת הרשות לחקור ולדרוש, לאסוף מידע מרשיות מנהליות או מגופים אחרים, ואולי אף לבקש חוות-דעת של מומחים. יודגש, אי עמידה בתנאי זה מהווה עילה עצמאית להתערבות שיפוטית".

11. **שנית**, ההחלטה מנוגדת למסקנות של וועדה מקצועית שהוקמה לבקשת ראש הממשלה ואשר דנה בנושא זה ממש, שבראשה עמד איש אמונו של רוה"מ, תא"ל (במיל.) יעקב נגל, ר' המ"ל לשעבר,⁴ ובשמה המלא- "וועדת נגל לבחינת תקציב הביטחון ובניין הכוח" (להלן: "**וועדת נגל**"). ועדת נגל הגישה המלצותיה בעניין תקציב הביטחון בינואר 2025.⁵ הוועדה בחנה לעומקה את השאלה האם נדרשת תוספת תקציב לביטחון (בין היתר על רקע שנות המלחמה הארוכות, השינויים האסטרטגיים במזה"ת והמלחמה מול איראן), מהי התוספת הנדרשת, לאילו מטרות וזאת תוך שקילת המשמעויות הכלכליות הכבדות של תוספת התקציב כאמור. הוועדה המליצה, לפיכך, על תוספת תקציבית משמעותית של 133 מיליארד ש"ח למשך 10 שנים, **אך נמוכה משמעותית (פי 3!)** מן ההחלטה העומדת על הפרק, כעולה מדוח הוועדה.⁶ בפועל, הממשלה כבר העבירה תוספת של 42 מיליארד ש"ח לתקציב הביטחון לשנים 2025 ו-2026⁷ וזאת בעקבות המלצת ועדת נגל.

³ סמי פרץ "נתניהו העלה את דרישת התוספת לתקציב הביטחון ל-400 מיליארד שקל, אך מסרב לדון בשאלה מהיכן יבוא הכסף", דה מרקר, 7.8.2026, זמין ב[כאן](#).

⁴ תא"ל (במיל.) נגל אף מונה על ידי רוה"מ לעמוד בראש ועדה נוספת לגיבוש המלצות לאומיות בתחום הבינה המלאכותית. <https://www.gov.il/he/pages/spoke-ai05052>

⁵ דוח וועדת נגל לבחינת תקציב הביטחון ובניין הכוח, 6.1.2025, זמין ב[כאן](#).

⁶ שם, בעמ' 54 לדוח הוועדה.

⁷ הודעה משותפת למשרד האוצר ומשרד הביטחון, 17.7.2025, זמין ב[כאן](#).



12. כבר נקבע בפסיקה כי שינוי החלטה מנהלית מחייב קיומה של תשתית עובדתית ומנהלית ראויה, ובפרט הצבעה על שינוי נסיבות, נתונים חדשים או פגם מהותי שנפל בהחלטה הקודמת. **שינוי מדיניות או סטייה מהמלצות מקצועיות קודמות ללא הנמקה מספקת וללא ביסוס ענייני מתאים, עשויים ללמד על פגם בסבירות ההחלטה ובהפעלת שיקול הדעת המנהלי.** ר' בבג"ץ 5342/12 זולי רמירס לוי נ' משרד הפנים (נבו, 6.12.2015) פס' 15 לפסק הדין של כב' השופטת ברק-ארז וההפניות שם.

13. **בנוסף, כפי שפורסם אתמול, ההחלטה התקבלה בניגוד לעמדות הדרגים המקצועיים ומבלי ששותפו בה. כך, למשל, אף שיש להחלטה השלכות כלכליות ופיסקליות מרחיקות לכת לשנים ארוכות קדימה, נגיד בנק ישראל לא השתתף בקבלתה ואף הזהיר מפני המשמעות הכלכליות של קידומה, ובין היתר מפני העליה ביחס החוב-תוצר כתוצאה מכך**⁸.

14. בשולי הדברים, וכפי שמשמע מתוך ההחלטה והדברים של רוה"מ שנלוו לה – ההחלטה (ב'דן יחיד' של רוה"מ) טומנת בחובה גם החלטות אסטרטגיות דרמטיות לגבי היחסים עם ארה"ב, פיתוח פלטפורמות צבאיות ואוויריות עתירות משאבים (בפרט, לטווח ארוך), וגיבוש תפיסת ביטחון וייצור צבאי עצמאי שהשלכותיו הכלכליות ארוכות הטווח משמעותיות ביותר. גם אלו, לצד השלכותיהן התקציביות הדרמטיות אסור שתקבלנה כלאחר יד וכחלק מקמפיין פוליטי.

15. יתרה מכך, מן הפרסומים לא ברור האם המטה לביטחון לאומי, האחראי על פי חוק המטה לביטחון לאומי, תשס"ח – 2008 לרכז את עבודת המטה של הממשלה בענייני חוץ וביטחון, להציג חלופות ולגבש הערכת שנתית, הערכות מצב וכיו"ב, הייתה מעורבת בדרך כלשהי בהחלטה זו. כפי שנקבע בדברי ההסבר להצעת החוק:

"מטרת החוק המוצע היא להסדיר בחקיקה את מעמד המועצה לביטחון לאומי כגוף המטה של ראש הממשלה והממשלה לענייני ביטחון לאומי. כך יהיה ניתן להקנות לתהליכי קבלת ההחלטות בתחום הביטחון הלאומי את המעמד הנורמטיבי הראוי".⁹

16. כמו כן לא ברור מן הפרסומים האם ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לפי סעיף 6 לחוק הממשלה, תשס"א – 2001 כונסה כדי לדון בהחלטה זו ומה המידע שהוצג בפניה. בטרם מתקבלת החלטה כה משמעותית

⁸ אסף זגריזק, "נגיד בנק ישראל על חשיפת גלובס: לא היינו שותפים לתהליך קבלת ההחלטה להקפיץ את תקציב הביטחון, זמין כאן.

⁹ ה"ח ממסלה 343, י"א בכסלו התשס"ח, 21.11.2007, עמ' 230, זמין כאן.



וקרדינלית ובעלת השלכות מרחיקות לכת קיימת לכל הפחות חובת היועצות בגורמים מקצועיים אלה ובגורמים נוספים בהיבטים הביטחוניים והכלכליים¹⁰.

17. זאת ועוד, הממשלה והכנסת כבר חוקקו את תקציב המדינה לשנת 2026. בנוסף בחוק מסגרות תקציב המדינה (הוראות מיוחדות לשנת 2026) (תיקוני חקיקה), התשפ"ו – 2026 כבר נקבעה העלאה של הגרעון המירבי והפחתתו בהדרגה בשנים 2027 – 2030 לשם הוספת תקציב למערכת הביטחון (סעיף 12 לחוק יסודות התקציב). בנוסף ובשים לב למצב הבטחוני בעת חקיקת החוק ביום 31.3.2026, דהיינו לפני 4 חודשים בלבד, נקבעו התנאים והמגבלות להקצאת תקציב נוספת לביטחון לשנת 2026.

18. לאור זאת, ספק אם קיימת תשתית עובדתית כלשהי המצדיקה את ההחלטה עליה פורסם, המנוגדת להחלטות שקיבלה הממשלה ושהכנסת אישרה בחוק לפני מספר חודשים מועט בלבד.

19. **שלישית**, החלטה כה דרמטית, לטווח זמן ממושך כל כך בתקופת בחירות ובניגוד לתשתית העובדתית הברורה, ככל שתתקבל תהיה מנוגדת לחוק יסוד: משק המדינה, לחוק יסודות התקציב, התשמ"א – 1985 ולחוק חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, תשנ"ב-1992. סעיף 3 לחוק יסוד: משק המדינה קובע שתקציב ייקבע לשנה אחת. סעיף 3א לחוק היסוד קובע שבקביעת תקציב שנתי תתבסס הממשלה על תחזית לשנתיים לאחר מכן. זאת ועוד, קובע החוק כי הצעות התקציב הבאות צריכות להתבסס על התחזיות הקודמות:

" (א) הממשלה תכין לקראת כל שנת כספים תכנית תקציב רב-שנתית שתכלול את הצעת חוק התקציב לשנה הקרובה וכן תכנית תקציב לשתי השנים הבאות אחריה.

(ב) הממשלה תניח על שלחן הכנסת את תכנית התקציב הרב-שנתית ביחד עם הצעת חוק התקציב.

(ג) כל הצעת חוק תקציב שתגיש הממשלה לכנסת תתבסס על תכנית התקציב הרב-שנתית שהוכנה והונחה על שולחן הכנסת לפי סעיף זה בשנה הקודמת."

20. עוד קובע חוק היסוד שעל הצעת התקציב לפרט את המקורות התקציביים למימונו (סעיף 3(ב)(4)).

¹⁰ על חובת ההיוועצות המשתמעת של שר המפעיל את סמכותו על פי חוק ראו בג"ץ בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל אח' נ' הכנסת ואח', 2.1.2025, פסקה 145 לפסק דינו של כב' מ"מ הנשיא (בדימוס) פוגלמן.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
The Movement for Quality Government in Israel
الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



21. מן האמור בדיווחים טרם ברור האם החלטת ראש הממשלה תעוגן בהחלטת ממשלה או בחוק. מכל מקום, עולה מן הפרסומים שההחלטה התגבשה מבלי שנשקלו המקורות התקציביים למימונה, ככל שקיימים כאלה. זאת ועוד, ככל שמדובר בחקיקה הרי שהיא כרוכה בחקיקת חוק תקציב ל-13 שנים בניגוד לחוק היסוד ולחוק יסודות התקציב המחייבים את הממשלה לחוקק חוקי תקציב שנתיים. לעניין זה נזכיר כי בית המשפט העליון הביע עמדתו כי תיקון חוק יסוד משק המדינה באמצעות הוראת שעה כדי להחיל תקציב דו-שנתי מהווה שימוש לרעה בסמכותה המכוננת של הכנסת ואף הוציא התראת בטלות לעתיד¹¹. בענייננו מדובר בקביעת תקציב ל-13 שנים קדימה ונראה שהדברים שנאמרו בפסק הדין תקפים מקל וחומר. על כן החלטה כאמור, ככל שהתקבלה או תתקבל מהווה פריצה לא רק של מסגרת התקציב שזה עתה הוסכם עליה – יש להזכיר, בהליך חקיקה שכישלונו משמעו 'נפילת' הממשלה – אלא גם של כל נורמה מינהלית וחקיקתית ראויה שעוד נהוגה במקומותינו.

22. לאור האמור אנו מבקשים את התייחסותכם הדחופה לדברים וזאת עד לא יאוחר מיום 18.8.2026 על מנת שנוכל לשקול את המשך צעדינו.

בברכה,


יניב גולדברג, עו"ד
ראש האגף הכלכלי
התנועה לאיכות השלטון


ז'קלין ברכה, עו"ד
האגף הכלכלי
התנועה לאיכות השלטון

העתק:

תא"ל (במיל.) פרופ' יעקב נגל, לשעבר ר' המל"ל

¹¹ בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל (נבו, 6.9.2017).