

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



לכבוד

4.8.2026 ; כ"א באב תשפ"ו

מר חנוך מלביצקי יו"ר ועדת הכספים כנסת ישראל <u>ירושלים</u>	מר בצלאל סמוטריץ' שר האוצר משרד האוצר <u>ירושלים</u>	עו"ד שגית אפיק היועצת המשפטית לכנסת כנסת ישראל <u>ירושלים</u>	עו"ד גלי בהרב-מיארה היועצת המשפטית לממשלה משרד המשפטים <u>ירושלים</u>
---	---	---	---

הנדון: דרישה לתקן את נוהל וועדת הכספים לביצוע שינויים בתקציב המדינה

סימוכין: פניותינו מיום 17.5.2026, 25.5.2026, 7.6.2026, 1.7.2026, 12.7.2026, 20.7.2026, 27.7.2026

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

1. עניינה של פנייה זו בדרישה לתקן את נוהל וועדת הכספים לביצוע שינויים בתקציב וזאת על מנת למנוע את הפגמים המשפטיים באישור בקשות לביצוע שינויים בתקציב המדינה לשנים 2025 – 2026.
2. עמדת התנועה היא שהעברות תקציביות בהתאם לנוהל הקיים מרוקנות מתוכן את חוקי התקציב השנתיים ואת הפיקוח הפרלמנטרי על ביצוע התקציב ולפיכך מנוגדות לדין ולפסיקת בית המשפט העליון.

רקע

3. **חוק-יסוד: משק המדינה** הוא עמוד התווך החוקתי שעומד בבסיס ניהול תקציב המדינה. סעיף 3(א)(1) לחוק-יסוד: משק המדינה מעגן את העיקרון הבסיסי לפיו "תקציב המדינה ייקבע בחוק", תוך חובה שיכיל את הוצאות הממשלה "הצפויות והמתוכננות". סעיף 3(ב)(2) מוסיף כי "הצעת חוק התקציב תהיה מפורטת".
4. **חוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985** הוא חוק המסגרת הקובע, בין היתר, את מבנה התקציב (חלוקתו לסעיפים, תחומי פעולה ותכניות), עקרונות ניהול התקציב ואת הדרכים לביצוע שינויים בתקציב במהלך שנת התקציב. מטרתו הכפולה היא לאפשר ניהול פיסקלי מסודר מחד – על ידי קביעת כללים קבועים ועקביים לבניית התקציב ולביצועו משנה לשנה – ולהבטיח פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי מאידך, ובכך למנוע מהרשות המבצעת להפעיל שיקול דעת בלתי מוגבל בניהול כספי הציבור.

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



5. **חוק התקציב השנתי** הוא, כדברי בית המשפט העליון **"המנוע בקרבי הממשלה, והכלי המרכזי למימוש מדיניותה ויעדיה"**¹. בכך הוא משקף את סדר העדיפויות של הממשלה בהקצאת משאבים. על כן, תכליתו הדואלית של חוק התקציב השנתי היא: מחד, לאפשר לממשלה לממש את מדיניותה על ידי הסמכתה להוציא כספים בפועל, ומאידך, להגביל את שיקול דעתה ולכפות עליה שקיפות, שכן הממשלה פועלת כנאמן על כספי הציבור:

"כאשר הממשלה נוטלת התחייבות כספית או מחליטה על הוצאה מסוימת, היא עושה זאת בתפקידה כנאמן על כספי הציבור, ובמטרה לשרת את הציבור"².

6. **סעיף 2(ג) לחוק יסודות התקציב** קובע את רמת פירוט התקציב ברמת הסעיפים וזאת על מנת להציג באופן שקוף וברור את סדרי העדיפות של הממשלה בפני הכנסת בשלב אישור התקציב ולאפשר שקיפות ופיקוח פרלמנטרי ראוי, על ביצועו ולמנוע מצב שבו הממשלה מנצלת גמישות ביצועית כדי לשנות בדלת האחורית את סדרי העדיפויות שהכנסת אישרה בפומבי:

"על-מנת ליצוק תוכן לכלל שלפיו פעולות השלטון מוגבלות לסכומים ולצרכים שהכנסת אישרה מראש, נדרש בדין כי חוק התקציב יהיה מפורט ליעדים הבאים לידי ביטוי בחלוקה לסעיפי תקציב, לתוכניות ולתחומי פעולה. אכן, הפיקוח הפרלמנטרי לא יהיה שלם אם הוא לא יחלוש גם על החלוקה הפנימית של הוצאות הממשלה"³.

7. העיקרון החוקתי הוא שהתקציב נקבע בחוק והוא יכול את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות:

"הכלל לפיו הוצאות הממשלה הכלל שלפיו התקציב נקבע בחוק וכי הוא יביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות הינו עיקרון חוקתי המעוגן כאמור בחוק היסוד"⁴.

8. **סעיפים 11 ו-12 לחוק יסודות התקציב** מעגנים את החריג לכלל האמור באמצעות קביעת מנגנון לביצוע שינויים במהלך שנת התקציב. סעיף 11 לחוק אינו מיועד לביצוע העברות תקציביות המשקפות **הוצאות צפויות ומתוכננות**. בכלל זה על חוק התקציב לשקף את החלטות הממשלה שהתקבלו לפני העברתו. מנגנון

¹ בג"ץ 5969/20 סתיו שפיר נ' כנסת ישראל (נבו, 23.5.2021).

² בג"ץ 9957/17 ח"כ סתיו שפיר נ' שר האוצר (נבו, 23.5.2024).

³ בג"ץ 8749/13 חה"כ סתיו שפיר נ' שר האוצר (נבו, 13.8.2017) (להלן: "בג"ץ שפיר הראשון").

⁴ שם, שם.

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



ביצוע השינויים יופעל "בסבירות, מידתיות, בהגינות ובתום לב".⁵ לפיכך על הממשלה להביא בפני ועדת הכספים את השינויים המבוקשים בתקציב המדינה במהלך שנת התקציב בשקיפות:

"אין חולק כי על מנת שתוכל לפקח נאמנה על אופן מימוש תקציב המדינה, על הממשלה לנהוג כלפי הכנסת, וכלפי ועדת הכספים בפרט, בשקיפות גם במהלך שנת התקציב: "מעל לכל, הדיון בוועדת הכספים צריך להיות אפקטיבי, ולשם כך על הוועדה לקבל את מלוא המידע הדרוש מבעוד מועד ולגבש כלים מתאימים שיסייעו בידה בנושא"⁶

נוהל וועדת הכספים לביצוע שינויים בתקציב

9. בעקבות בג"ץ שפיר הראשון וכתוצאה ישירה ממנו גיבשה ואישרה וועדת הכספים בשנת 2015 את "נוהל עבודה בוועדת הכספים בנוגע לשינויים בתקציב המדינה". הנוהל קובע, בין היתר, שההודעה על שינויים תקציביים המוגשים לוועדה תימסר לחבריה בדוא"ל; ששינויים תקציביים יועלו לאתר הוועדה לפחות יומיים עובר לדיון בהם, זולת "במקרה חירום יוצא דופן של שינוי תקציבי דחוף"; וכן שעל נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר להגיע לדיון בוועדה בדבר שינויים תקציביים, כשהם ערוכים למתן תשובות לשאלות חברי הוועדה ובקיאים בפרטי השינויים הנדונים.

10. אשר לתוכן שעל אגף התקציבים לכלול בפנייה קובע הנוהל כך:

"שינוי תקציבי המוגש לוועדה על ידי משרד האוצר יכול דברי הסבר מילוליים מפורטים, ברורים ובהירים. דברי ההסבר יכללו בין היתר הסבר ופירוט מדוע השינוי המוצע נדרש ומדוע הוא מובא כשינוי, לרבות היסטוריה של התכניות ביחס אליהן מתבצע השינוי, ציון תקנות תקציביות בהן נעשה שינוי תקציבי ככל שהן משמעותיות לשינוי; הסבר מדוע השינוי לא נכלל מלכתחילה במסגרת חוק התקציב, וכן הסברים והנמקות רלוונטיות נוספות; בשינוי תקציבי שהוא עודפים, תפורט היסטוריית העודפים במשרד הממשלתי בשלוש שנות הכספים האחרונות. ככל שהשינוי המוצע נסמך על החלטת ממשלה – יש לצרף את החלטת הממשלה."

11. תכלית הנוהל היא לאפשר לוועדת הכספים לבחון את הבקשות כיאות. כפי שקבע בית המשפט העליון בבג"ץ שפיר הראשון:

"במסגרת הפעלת שיקול דעתה של הוועדה, עליה לבחון את היקפה של ההעברה המבוקשת ואת טיבה. בכלל זה, ומבלי למצות, אני סבורה כי על הוועדה לתת דעתה להעברות תקציביות

⁵ שם.

⁶ בג"ץ 9957/17 ח"כ סתיו שפיר נ' שר האוצר (נבו) (23.5.2024)

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



"צרכינות" להדליק נורה אדומה" כגון העברות תקציביות המוגשות זמן קצר לאחר אישור חוק התקציב השנתי, בקשות להעברות תקציביות החוזרות על עצמן לשם אותה מטרה ובהיקף זהה מדי שנה בשנה ובקשות המוגשות ללא הסברים נאותים. מעל לכל, הדיון בוועדת הכספים צריך להיות אפקטיבי, ולשם כך על הוועדה לקבל את מלוא המידע הדרוש מבעוד מועד ולגבש כלים מתאימים שיסייעו בידה בנושא. "

היקף השינויים בתקציב בשנים האחרונות

12. בפועל מוגשות בקשות לאישור וועדת הכספים של מאות ואף אלפי שינויים מדי שנה. מדוח מבקר המדינה בנושא שפורסם לפני כחודש⁷ עולה כי רק במהלך חודש אחד, חודש דצמבר 2024 אושרו שינויים בתקציב בהיקף של כ-30 מיליארד ש"ח:

"מהלוח עולה כי בדצמבר 2024 נשלחו לוועדת הכספים ואושרו 304 בקשות לשינוי תקציבי בסכום נטו (בקיצוץ מקורות ושימושים) של כ-2.7 מיליארד ש"ח ובסכום ברוטו (ברמת תוכנית) של כ-29.6 מיליארד ש"ח."

13. שינויים אלה ייוחסו לפעולות הלחימה בתקופה זו. עם זאת גם במהלך השנים 2025 - 2026 אושרו בוועדת הכספים אלפי שינויים, כפי שעולה מן הנתונים של משרד האוצר. במהלך שנת התקציב 2025⁸ אושרו בוועדת הכספים כ-2000 שינויים. במהלך פחות מארבעת החודשים של שנת התקציב 2026 (דהיינו מיום 1.4.2026 ועד מועד כתיבת פניה זו) אושרו בוועדת הכספים של הכנסת מעל 800 שינויים⁹.

14. על היקף השינויים המשמעותי שעובר דרך וועדת הכספים מדי שנה מעידה גם חוות דעתו של המשנה ליועמ"שית ד"ר גיל לימון אשר הזהיר מפני "שטף של הצעות מחליטים" לשם גיבוש החלטות ממשלה בעלות השלכות תקציביות אשר מתקבלות בתקופה קצרה. לשם יישום החלטות אלה מתחייבים שינויים בתקציב (מכתבו של המשנה ליועמ"שית מיום 14.7.2026 "פגם מהותי בהליך גיבושן והבאתן של הצעות החלטה לשיבת הממשלה").

ההנמקות לשינויים בתקציב אינן מפורטות וברורות

⁷ דוח מבקר המדינה העברות תקציביות לקראת סוף שנת 2024 (דוח מיוחד בתחום הכלכלי), יוני 2026, זמין [כאן](#).

⁸ ראו קובץ מרכז של השינויים בתקציב לשנת 2025 באתר משרד האוצר המונה 2198 שורות, זמין [כאן](#).

⁹ ראו קובץ מרכז של השינויים בתקציב לשנת התקציב הנוכחית באתר משרד האוצר המונה 895 שורות, זמין [כאן](#).



15. על פי הנוהל נדרש אגף התקציבים לנמק בבקשותיו מדוע השינוי נדרש ומדוע התקציב לא נכלל מלכתחילה בחוק התקציב. אולם בפועל, הבקשות כוללות הסבר תמציתי ביותר הכולל אחת או יותר מבין הסיבות הסתומות הבאות: 'פעולה מאזנת נדרשת' (למשל, בקשה 009-05); 'התאמת התקציב לתחזית' (ראו, למשל, בקשות 006 – 006, 16, 07-006, 31-207, 211 – 13, 31-208); 'יחריגות ש"התפתחו' (ראו, למשל, 13-206)¹⁰.

16. ברור כי "הסברים" אלה אינם מספקים. העובדה שהשינוי מתבקש כדי להתאים את התקציב לתחזית או לאזן את התקציב היא כמעט מובנת מאליה. כך גם אין פירוט מה עמד בבסיס התחזית ששימשה לקביעת התקציב בחוק התקציב, אילו אירועים או נתונים לא נלקחו בחשבון בזמן התכנון והשפיעו על התקציב, מתי התגלה הצורך בתיקון והאם הנתונים החדשים יילקחו בחשבון בהמשך התכנון לשנה או השנים הבאות.

17. יתרה מכך, ההסברים הנלווים לבקשות לביצוע השינויים בתקציב אינם מאפשרים הבנה כלשהי ולו הבסיסית ביותר מהו הקו המוביל את משרד האוצר בבקשותיו וכיצד השינויים מתחברים לכדי תכנית קוהרנטית וסדורה המבטאת מדיניות ממשלתית. לקושי לנתח את הבקשות תורם גם חיבור של מספר נושאים בבקשה אחת אף שאינם בהכרח קשורים זה לזה. זאת ועוד, בקשות תקציביות מחברות לא אחת כספים קואליציוניים עם כספים שאינם קואליציוניים ללא הבחנה ביניהם (ראו, למשל, בקשה מספר 20-211, 04-230, 13-217 (מספר פניה לוועדה 151 – 153)).

18. גם הסברים שהתווספו בעקבות בקשת הייעוץ המשפטי לעתים סותרים את האמור בהחלטות הממשלה. כך, למשל, בעניין פנייה 151 – 153 נאמר בתשובת אגף התקציבים לבקשת הפירוט כך:

*"תוכנית 206201 בפנייה מתוקצב המתווה לתקצוב רכיב הוותק בשכר הגננות בגני ילדים
בחינוך המוכר שאינו רשמי, אשר עוגן בהחלטת הממשלה 4382 במסגרת המתווה יתקצבו
הגננות במוכר בהתאם לוותק שלהן, בכפוף להסדרת הרישום של נתוני הוותק של הגננות
המועסקות על ידי הבעלויות. המתווה כולל מסגרת זמנים מוגדרת להסדרת הרישום וסנקציות
במקרה של אי עמידה במסגרת הזמנים."*

19. בניגוד לכך, נקבע בהחלטת הממשלה 4382 מיום 15.7.2026 מיום שהגננות יתקוצבו לפי וותק נורמטיבי ורק לאחר עדכון הנתונים בסוף שנת תשפ"ז יעודכן הוותק בפועל. משלא ידוע לאוצר מהו הוותק בפועל הרי שהתקצוב

¹⁰ כלל הבקשות התקציביות המוזכרות מצויות באתר משרד האוצר, ראו ה"ש 9.

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



הוא לפי וותק נורמטיבי (ראו גם פנייתנו בעניין מיום 27.7.2026 המצביעה על מספר פגמים משפטיים שנפלו בהחלטת הממשלה הנ"ל, פנייה שטרם זכתה למענה).

שימוש במקורות תקציביים שונים מאלה עליהם החליטה הממשלה

20. בהחלטות הממשלה מחליטה הממשלה על מקורות תקציביים מסויימים. בפניות לביצוע שינויים בתקציב מבקש אגף התקציבים שייעשה שימוש במקורות תקציביים אחרים לביצוע היעדים באותה החלטת ממשלה.

21. כך, למשל, בפנייתנו מיום 25.5.2026 הצבענו על כך שהמקור של 247.5 מיליון ש"ח מתוך 365 מיליון ש"ח שהעברתם התבקשה בבקשות מספר 202 - 45, 204-54, 18-003, מספר פניה לועדה: 14 עד 16 הינו "מלוות בלתי סחירים" (תכנית מספר 450503) וזאת בשונה מהמקור שצוין בהחלטות הממשלה עליהן מסתמכת אותה העברה.

22. פנייתנו נדונה בוועדת הכספים ביום 26.5.2026 ונציג אגף התקציבים הודיע ששימוש במקור התקציבי "מלוות בלתי סחירים" הוא נוהג רגיל. לפיכך פנינו ביום 5.7.2026 לאגף התקציבים בבקשה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998 על מנת לקבל את הנוהל או הנחיה אחרת המעגנים את אותו 'נוהג' אשר מאפשר שימוש במקור זה כמקור תקציבי אף שאינו תואם את החלטות הממשלה. לפנייה זו טרם ניתן מענה.

הנוהל אינו מגדיר מהו המידע הרלוונטי שעל אגף התקציבים לפרט בבקשה לשינויים בתקציב

23. כפי שקבע בית המשפט העליון בבג"ץ שפיר הראשון וחזר וקבע בבג"ץ 19764-01-25 סיעת הדמוקרטים בראשות יאיר גולן נ' וועדת הכספים ואח' מטרת הדיון בשינויים בוועדת הכספים היא קיומם של "ביקורת ופיקוח אפקטיביים"¹¹. ביקורת ופיקוח כאמור אינם יכולים להתקיים אם לא נפרשת בפני חברי וועדת הכספים התשתית העובדתית המלאה בעניין ההעברה.

24. כך הצבענו בפנייתנו מיום 7.6.2026 על פערים משמעותיים במידע שנמסר לחברי וועדת הכספים אודות הבקשה לשינוי בתקציב של העמותה הממשלתית הקרן למורשת הכותל המערבי (בקשה מספר 202 -51, 20-202, 07-002, 04-206; מספר פניה לועדה: 6 עד 9). באותה פנייה נתבקשה תוספת תקציבית של למעלה מ-40 מיליון ש"ח החורגת מתכנית החומש בעניין אותה עמותה ממשלתית. זאת ועוד, הצבענו על כך שהפנייה אינה מפרטת את כל החלטות הממשלה הרלוונטיות לתקציב של הקרן למורשת הכותל המערבי לשנת 2026.

¹¹ פסקה 20 לפסק הדין בג"ץ 19764-01-25 סיעת הדמוקרטים בראשות יאיר גולן נ' וועדת הכספים ואח' (נבו, 27.7.2025).

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



25. בעת דיון בפנייתנו בוועדת הכספים ביום 8.6.2026 הודיע נציג אגף התקציבים שהחלטות הממשלה שהושמטו מהפנייה "אינן רלוונטיות", ללא כל הסבר נוסף. זאת ועוד, נציג אגף התקציבים הודיע לחברי הוועדה שהתקציב הנוסף לאורך השנים הועבר לקרן "בהתאם לשיח מקצועי בין משרד האוצר לקרן למורשת הכותל לתקצוב צרכים כפי שמפורט כאן". בקשת חופש המידע של התנועה להבהיר מהאותו "שיח מקצועי" לא נענתה.

26. תוכנו של השיח המקצועי האמור לא הוצג בפני ועדת הכספים, אף שתוצאת השיח היא הגדלת תקציב הקרן פי 4 (!!!). ממה שנקבע בהחלטות הממשלה, בכל אחת משנות התקציב הנדונות באותן החלטות ממשלה.

27. זאת ועוד בפנייה לא פירט אגף התקציבים את התקציב המקורי ואת השינויים בכל השנים הרלוונטיות להחלטת הממשלה (ארבע שנים של תכנית החודש, דהיינו שנים 2022, 2023, 2024, 2025, 2026) באופן שיבהיר לוועדת הכספים את מלוא החריגה מהחלטת הממשלה.

28. המסקנה מן האמור הינה שללא התייחסות מפורשת בנוהל מהו המידע שיש לפרט בבקשת השינוי על מנת להציג בפני חברי ועדת הכספים את מלוא המידע הרלוונטי, לא ניתן להגשים את תכלית הפיקוח הפרלמנטרי לשמה מתכנסת ועדת הכספים כדי לדון בבקשות השינויים.

כמות השינויים בתקציב מגיעה לכדי שינוי בסדרי העדיפויות של הממשלה ללא בסיס בחוק

29. חוק התקציב השנתי הוא ביטוי למדיניות הממשלה ולסדרי העדיפויות שלה. בשים לב לכך שמרבית סעיפי התקציב חוזרים על תקציב של שנים עברו ("הטייס האוטומטי")¹² הרי שמדיניות הממשלה באה לידי ביטוי באותם סעיפים תקציביים שכן משתנים¹³:

"תקציב המדינה הוא האמצעי המרכזי שבאמצעותו מתרגמת הממשלה את סדר העדיפויות שלה, את מדיניותה ואת התחייבויותיה הפוליטיות, להקצאת משאבים קונקרטיים מהקופה הציבורית (על חשיבותו של תקציב המדינה לניהולה התקין, ראו: אבי בן בסט ומומי דהן מאזן הכוחות בתהליך התקצוב 11 (2006)). נוכח מרכזיותו של תקציב המדינה מבחינה שלטונית, ועל מנת לאפשר לציבור – באמצעות נציגיו בכנסת – ליטול חלק בקביעת היעדים שכספו שלו מגשים ולפקח על יישומם, נקבע כי התקציב יקבע בחקיקה ראשית של הכנסת (סעיף 3(א)(1))

¹² אליעזר שוורץ "מונחון לביאור מושגי התקציב" (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2023), זמין כאן.

¹³ בג"ץ 5969/20 סתיו שפיר נ' הכנסת (נבו 23.5.2021).

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



לחוק יסוד: משק המדינה), וכי אי-העברת חוק תקציב שנתי במועדו תוביל לפיזור הכנסת

(סעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת)."

30. לפיכך ברור שריבוי של שינויים בתקציב המדינה המתבצעים "מחוץ לחוק התקציב" מהווה כרסום בעיקרון החוקתי המחייב את הממשלה להעביר תקציב מדינה כתנאי להמשך כהונתה וכמסגרת להגשמת מטרותיה ומדיניותה.

31. אף שסעיף 11 לחוק יסודות התקציב מאפשר לשר האוצר לבצע שינויים בתקציב, הרי שאין לפרשו באופן המאפשר לשר האוצר לרוקן לחלוטין מתוכן את אותה חובה שלטונית של הממשלה להתחייב בפני הכנסת על תקציב שנתי.

32. זאת ועוד, השינויים מתבצעים לא רק בחריגה מחוק התקציב השנתי אלא גם תוך חריגה מהחלטות שהממשלה עצמה קיבלה.

אופי הדיון בבקשות לשינויים אינו מאפשר פיקוח אפקטיבי

33. על הדיון הכאוטי בבקשות לשינויים בוועדת הכספים כתבו החוקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה כך¹⁴:

"יו"ר הוועדה, יועציו ומזכירות הוועדה נקטו לאורך השנים בשיטות בעייתיות במטרה להפוך את הפיקוח הפרלמנטרי לחלול, על ידי מה שמכונה באוצר "הפצצות שטיח". כלומר, ריבוי סעיפים להצבעה מהירה וניצול הרוב האוטומטי של הקואליציה, הצגת מידע שאינו מדויק, מאמץ לצמצם את תפקיד הדרג המקצועי בדיונים, קביעת התכנסויות הוועדה בהתראה מינימאלית, לילות לבנים של הצבעות, ניתוק ההצבעה מהדיון באמצעות שימוש ב"דפי החלפה", הצבעה על סעיפים בעייתיים מתוך הנחה כי יתקבלו בהמולת ההצבעות ומחטפים על ידי שינוי תדיר של סדר היום תוך קפיצות בין סעיפים. אחד העיוותים החמורים המונעים שקיפות ובקרה של וועדת הכספים על הכספים הקואליציוניים היא שימוש ברזרבות תקציביות כאכסנייה לתוכניות בהן, לכאורה, לא אושרו תקנות בניגוד ליעוד של הרזרבה. השיח בוועדה כפי שעולה מצפייה בדיוניה, בלתי מובנה ולפרקים כאוטי, כאשר חברי קואליציה ואופוזיציה צועקים בערבוביה ללא קשר לסעיפי הדיון, באופן המשרת את עמעום."

34. אף שהאמור מתייחס לדיון ב"חלוקת" כספים קואליציוניים הרי שהוא מאפיין את כלל דיוני וועדת הכספים בשינויים בתקציב אשר נראה שאינם מייחדים דיונים לכספים קואליציוניים, למעט בתקופת הבחירות השנה.

¹⁴ ד"ר נרי הורוביץ ורוני ברבוי "חוות דעת הקצאת תקציבים במסגרת ההסכמים הקואליציוניים למערכת החינוך החרדית 2025" המכון הישראלי לדמוקרטיה, 23.3.2025, זמינה כאן.

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



35. לכך מתווספות תשובות לקוניות של נציגי אגף התקציבים אשר אינן מוסיפות מידע על האמור בבקשות בכתב אף לאחר שמועלות שאלות ספציפיות על ידי חברי וועדת הכספים והיועצת המשפטית. כך, למשל, בדיון מיום 8.6.2026¹⁵:

"שלומית ארליך: הפנייה הזאת כפי שציננת, מובאות בה שתי החלטות ממשלה. השאלה היא עוד פעם, קודם כל אנחנו מבינים שיש החלטות נוספות שמתייחסות לאותה פנייה, אז האם הן רלוונטיות פה? למה הן לא צוינו בפנייה? ואם זה נכון, אז האם הסכום שבעצם אתם מבקשים פה הוא לא חורג?
עומר כהן: אני חושב שהבנתי את השאלה עכשיו, אני אחדד. הפנייה אכן מתקצבת שתי החלטות ממשלה, אבל זה לא הדבר היחיד שהיא מתקצבת. בנוסף, וזה מופיע גם בשורה הראשונה שם, חלק מהתקציב הוא מועבר לפעילות השוטפת של הקרן למורשת הכותל באופן שהוא חיצוני לשתי החלטות הממשלה שמצוינות.
שלומית ארליך: אז מה הפער בסכומים אתה יודע להגיד?
אלקנה אהרן ריקלין: החלטות הממשלה שמצוינות מצביעות על 11 מלש"ח - החלטות הממשלה שמצוינות בפנייה, 994 ו-3055 - הן מגיעות ל-11 מלש"ח, ובעצם שאר התקציב כפי שעומר הציג, מדובר על שיח מקצועי בין משרד האוצר לקרן למורשת לצרכים תפעוליים של הקרן.
שלומית ארליך: שוב, אני חוזרת על אותה שאלה כי אני לא בטוחה שאני מבינה את התשובה. יש החלטות ממשלה נוספות שמתייחסות לתוכנית הזאת. האם הן רלוונטיות לפנייה הזו?
אלקנה אהרן ריקלין: הפנייה הזאתי מתקצבת מכוח שתי החלטות ממשלה, ובנוסף מתקצבת מכוח שיח מקצועי בין משרד האוצר לקרן למורשת הכותל לתקצוב צרכים כפי שמפורט כאן.
שלומית ארליך: ויתר החלטות שנוגעות לאותה תוכנית?
אלקנה אהרן ריקלין: אין פה תקצוב מכוח החלטות ממשלה הנוספות.
שלומית ארליך: ואז מבחינת הסכומים שנקבעו באותן שתי החלטות שרלוונטיות לפנייה הזו, איך הם מתכנסים עם הסכום של הפנייה?
אלקנה אהרן ריקלין: כפי שצינתי ואני חוזר שוב, שתי הפניות מתכנסות ל-11 מלש"ח, בעצם כל השאר, זה לא מכוח החלטת הממשלה. אני רגע מקריא שוב את דברי ההסבר: תקצוב סך של 48,238,000 ₪ עבור תגבור הפעילות השוטפת של הקרן למורשת הכותל. בנוסף, יישום החלטות ממשלה, מספר 994 ו-3055, כלומר יש פה בעצם שלושה רכיבים, שתי החלטות ממשלה ועוד פעילות שוטפת.
היו"ר חנוך דב מלביצקי: תודה."

דיון בדיעבד בבקשות שכבר בוצעו

36. הנוהל הקיים אינו שולל את האפשרות לאשר בדיעבד העברות שכבר בוצעו משום שאינו מחייב את אגף התקציבים לפרט האם הכספים הועברו בפועל בטרם הוגשה הבקשה לוועדת הכספים וזאת בניגוד לעמדת היועצת המשפטית לכנסת במכתבה מיום 27.5.2026. מאותו מכתב עולה עמדתה כפי שנמסרה לבג"ץ:

"היא לא תקבל עוד לטיפול פניות בבקשה לביצוע העברות תקציביות שלא יובהר לגביהן במפורש אם מדובר בפניות מעשה עשוי, שהכספים שאליהן הן מתייחסות כבר חולקו מראש, או צפויים להשתלם עוד בטרם אישור הפנייה על ידי ועדת הכספים. עוד הובהר במסגרת זו, כי ככל

¹⁵ עמ' 49 – 50 לפרוטוקול הישיבה מיום 8.6.2026 זמין באתר וועדת הכספים, [כאן](#).

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



שיתקבלו פניות בבקשה לביצוע העברות תקציביות, שיובהר לגביהן כי הכספים שאליהן הן מתייחסות חולקו מראש, או צפויים להשתלם בטרם אישור הפנייה על ידי ועדת הכספים – הייעוץ המשפטי לוועדת הכספים יודיע לחברי הוועדה כי מדובר בפניות הלוקות בפגם חוקי חמור, שהמבוקש בהן מנוגד לדין, ועל כן אין מקום לדון בהן ולאשרן.”

החובה לקבוע הנחיות מינהליות בנושא זה כבר נקבעה בבג"ץ שפיר הראשון

37. בשנים האחרונות הכיר המשפט הישראלי בכך שבמקרים מסוימים קביעת הנחיות מנהליות אינה בגדר סמכות רשות אלא הופכת לסמכות חובה. במילים אחרות על רשות המפעילה סמכות לפי חוק, לגדר את אופן הפעלת שיקול דעתה באמצעות הנחיות מינהליות. התחום הבולט ביותר שבו התפתחה פסיקה כזו הוא בהקשרים שבהם הרשות מופקדת על הקצאת משאבים מוגבלים, ובהם חלוקת תמיכות כספיות, סובסידיות לחקלאים או למפעלי תעשייה או הפעלה של סמכויות רישוי, וזאת בכדי להבטיח שוויון ולמנוע שרירות מנהלית ואף שחיתות בחלוקתם [ראו דפנה ברק-ארז **משפט מנהלי** כרך א 231-233 (2010), בעמ' 231-233].

38. ראו בהקשר זה את דבריו של כב' השופט (כתוארו אז) ברק בבג"ץ 59/88 **צבן נ' שר האוצר**, מב(4) 705 (1989):

”אכן, כספי התקציב הם כספי מדינה. רשויות השלטון המוסמכות לפעול בהם אינן רשאיות לעשות בהם כטוב בעיניהן. רשויות השלטון הן נאמני הציבור, והוצאתם של כספים אלה וחלוקתם צריכות להיעשות בדרך העולה בקנה אחד עם נאמנות זו. מבחינת המהות, מחייבת דרך זו שכנוע, כי המטרה שלשמה נועדו הכספים היא מטרה שיש למדינה עניין לתמוך בה. התמיכה צריכה להיעשות על-פי עקרונות של סבירות ושוויון (ראה בג"צ 175/71, בעמ' 831), ומתוך שיקולים ענייניים.

עמדנו על כך בבג"צ 780/83, בו ציינו, כי התמיכה הכספית צריכה להיעשות "על פי קריטריונים ברורים, ענייניים ושווים". מבחינת הצורה, חייבים להיקבע קריטריונים ברורים וגלויים, שעל פיהם תיעשה ההחלטה באשר לתמיכה הכספית, תוך קביעת מנגנוני בקרה, כי הכספים משמשים את תעודתם. רק בדרך זו תיעשה התמיכה באופן המתישב עם חובת הנאמנות של השלטון. רק בדרך זו מובטח אמון הציבור, כי תמיכת המדינה נעשית לפי משקל העניין ולא לפי משקל המעוניין" [שם, בעמ' 706].

39. בענייננו החובה לקבוע נוהל עבודה לוועדת הכספים לשם דיון בבקשות לשינויים תקציביים הוכרה בבג"ץ **שפיר הראשון**. אף שוועדת הכספים ומשרד האוצר אימצו נוהל, טענתנו היא שהנוהל אינו מספק ויש לקבוע תחתיו כללים ברורים ומפורטים להפעלת הסמכות. כך, למשל, יש להגביל את **היקף ומספר** השינויים



המותרים במהלך השנה ולקבוע את **עיתויים**. נדרש להתייחס בנוהל למידת הפירוט המתחייבת בדבר השיקולים לביצוע השינוי. כמו כן נדרש הסבר באשר למקורות התקציביים בהם משתמשים ולעודפים שנוצרו בהם, מדוע נוצרו, והאם כווננו מראש להוות רזרבה סמויה. על מנת לעמוד על הצורך בשינוי יש לכלול בבקשה פירוט של האירועים שהתרחשו במהלך השנה שמחייבים את השינוי בתקציב. זאת ועוד, יש להציג כיצד חושב התקציב המקורי ומדוע על מנת להסביר את הפער הדורש גישור.

40. על הנוהל להתייחס באופן מדויק לאופן העברת הכספים הקואליציוניים ולהנחות את אגף התקציבים באשר למידת הפירוט הנדרשת וזאת בשים לב לדרישות שנשקבעו בהנחיית היועצת בעניין¹⁶. בנוסף, לאחר שלעיתים הבקשות המוגשות לוועדת הכספים אינן מתייחסות לשאלה האם מדובר בהסכמים הקואליציוניים אם לאו ולפיכך נדרשות השלמות מטעם הייעוץ המשפטי קיימת חשיבות להדגיש את הצורך בהפרדה בין כספים קואליציוניים לכאלה שאינם כאלה. על הנוהל להתייחס גם להעברת כספים בתקופת בחירות באופן שייתר את הלחץ המוטל על אגף התקציבים לבקש העברות תקציביות בתקופה זו שהיא רגישה מבחינה דמוקרטית ואשר העברתן עלולה להטות את הבחירות ולפגוע בעקרון השוויון.

41. רמת הפירוט הנדרשת להנחיה מינהלית תלויה באופי הסמכות השלטונית שאותה מסדירים, באינטרסים המעורבים בהפעלת הסמכות, בהיקף שיקול הדעת של הרשות ועוד. כפי שמבהיר דותן בספרו הנחיות מינהליות עמ' 443 (1996):

"סיטואציה נוספת שתצדיק שימוש ברשת של כללים מדויקים וקשיחים יחסית היא בתחומים בהם יש חשיבות מרכזית לערכים של שוויון והגינות דיונית. מצב כזה קיים כאשר המינהל עוסק בחלוקה של משאבים מצומצמים בין ציבור גדול של אזרחים, המתחרה על מאגר המשאבים העומד לחלוקה. למשל, חלוקת תמיכות למוסדות תרבות או דת, חלוקת אדמות לצורך התיישבות חקלאית, חלוקת רשיונות למוניות וכד'. כללים מקדמיים ברורים מראש וקשיחים יחסית הם חשובים גם במצב שבו המינהל עוסק באיזון אינטרסים נוגדים בין סקטורים שונים, כאשר קיים אי שוויון בייצוג או בכוח ההשפעה בין הסקטורים הללו."

42. בענייננו מדובר בנושאים חלוקתיים מובהקים בהם חשוב להתוות את שיקול הדעת של הממשלה במיוחד בשים לב לכך שמדובר בשינויים של חוק התקציב המתקבלים ללא אישור של מליאת הכנסת לאחר שזו אישרה את חוק התקציב.

¹⁶ הנחיית היועמ"שית 1.1801 יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית מרץ 2015, זמינה [כאן](#).

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



43. זאת ועוד, כפי שנקבע בבר"מ 1126/18 לול זרגוזי נ' רשות האוכלוסין וההגירה משרד הפנים (נבו 30.9.2021) רמת הפירוט הנדרשת מהנחיות מינהליות היא כזו שיש בה כדי להנחות את שיקול הדעת שהרי אחרת אין כל טעם בכתיבתן:

"כידוע, ככלל, הנחיות פנימיות הן הוראות המגדירות את נהלי העבודה של הרשות ואת העקרונות שצריכים להנחות אותה בהפעלת שיקול דעתה (ראו: ברק-ארז, בעמ' 228-229). רשויות מינהליות ככלל, והמשיבה – רשות האוכלוסין וההגירה – בפרט, נוהגות לגבש ולפרסם נהלים מפורטים המכוונים להנחות אותן בקבלת החלטות עתידיות במסגרת הפעלת סמכויותיהן. בהנחיה המיוחדת שהוציא היועץ המשפטי לממשלה בנושא זה צוין בהקשר זה כי: "כמעט כל תפקיד וסמכות המוקנים לרשויות המינהל הציבורי יש עמם שיקול דעת, לעתים שיקול דעת צר, המוגבל או מונחה במפורש על-ידי המחוקק, ולעתים שיקול דעת רחב, המתיר לרשות לבחור על-פי הבנתה בין מגוון רב של דרכים ואפשרויות. בתיאוריה יכולה הרשות להפעיל את שיקול דעתה שלה בכל מקרה ומקרה הבא בפניה, כשבכל מקרה היא שוקלת מחדש את השיקולים השייכים לעניין, ללא קשר עם מקרים אחרים מסוג זה שכבר היו בפניה או מקרים דומים שודאי עוד יבואו בפניה. דרך זאת של הפעלת שיקול הדעת, לא זו בלבד שאינה יעילה, אף אין היא טבעית. בדרך-כלל, הרשות אינה רוצה ואף אינה יכולה להתעלם ממקרים דומים, אלה שבעבר ואלה שבעתיד, ובאופן טבעי היא מבקשת להסתייע בשיקול הדעת שכבר הפעילה במקרים מאותו סוג, גם כדי לייעל את התהליך וגם כדי לשמור על אחידות ושוויוניות במילוי תפקידה" (הנחית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.0002 בנושא "הנחיות מינהליות").

על רקע זה, הפסיקה הכירה זה מכבר בחשיבות הנודעת לגיבושן של הנחיות פנימיות שיבנו את אופן הפעלת שיקול הדעת של הרשות, ואף קבעה כי בנסיבות מסוימות קיימת חובה לעשות כן."

44. המסקנה מן האמור הינה שלא די בנוהל כדי להתוות באופן מספק את שיקול הדעת של אגף התקציבים ואגף הכספים וליישם את הוראת בית המשפט העליון לפעול בסבירות במידתיות בהגינות ובתום לב בהפעלת הסמכות לבצע שינויים בתקציב המדינה¹⁷.

¹⁷ ראו בג"ץ שפיר הראשון בפסקה 33 לפסק הדין: "לבסוף, הקביעה כי סמכות קיימת אינה גורעת מחובתם של שר האוצר וועדת הכספים להפעילה בסבירות, מידתיות, בהגינות ובתום לב. ויודגש, כי עליהם לעשות שימוש סביר בכלי ההעברות התקציביות, וזאת לא רק מהטעם של הפרדת רשויות ושמירה על כספי ציבור, אלא גם מתוך העיקרון – שעליו אין חולק בעתירה שלפנינו – כי ביצוע חוק התקציב בהתאם לתכנון משפר את הוודאות ובכך משפיע לטובה על המשק כולו."

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



45. בנסיבות אלה, הינכם מתבקשים לתקן את נוהל וועדת הכספים לביצוע שינויים בתקציב המדינה בהקדם האפשרי וזאת לא יאוחר מיום 10.8.2026 ולהעביר התייחסות לאמור בפנייתנו זו ובפניותינו הקודמות על מנת שנוכל לשקול את המשך צעדינו, לרבות פניה לערכאות.

בברכה,

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

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

העתקים:

עו"ד דודי קופל – יועמ"ש משרד האוצר.
חברי ועדת כספים, באמצעות מזכירות הועדה.