

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



לכבוד

14.7.2026 ; כ"ט בתמוז תשפ"ו

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

חה"כ מאי גולן
השרה לשוויון חברתי
המשרד לשוויון
חברתי וקידום מעמד
האישה
ירושלים

הנדון: פגמים מהותיים בביצוע שינויים בתקציב לשנת 2025 – תכניות 54.40.03 ו-54.50.02

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

1. עניינה של פנייה זו פגמים מהותיים בביצוע שינויים בתקציב לשנת 2025 בתכניות 54.40.03 ו-54.50.02, כפי שיפורט להלן.

I. המסגרת הנורמטיבית

2. 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".
3. 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



4. 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 הסמכת הוצאה כספית ממשית, 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.

5. 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.

6. העיקרון החוקתי הוא שהתקציב נקבע בחוק והוא יכול לכולל 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.

7. סעיפים 11 ו-12 לחוק יסודות התקציב מעגנים את החרג 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).

⁴ בג"ץ 8749/13.

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

8. כאשר תקציב נקבע בהחלטת ממשלה, הרי שמוטלת על הממשלה מגבלה לסטות מן התקציב שנקבע באותה החלטה. מגבלה זו נובעת מהיותה רשות מינהלית המחויבת להחלטותיה שלה ואשר שינוין ותיקון ייעשה על יסוד על יסוד טעמים מבוססים, בהתאם לכללי המשפט המינהלי, ותוך מתן משקל ואיזון ראוי לעצם קיומה של ההחלטה הקודמת שעמדה בתוקף, כפי שנקבע לאחרונה בדנג"ץ 70105-05-25 **ממשלת ישראל נ' מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה, המסלול האקדמי המכללה למינהל מיסודה של הסתדרות הפקידים בתל אביב** (נבו, 3.2.2026):

"הנחת היסוד היא כי להחלטת ממשלה מעמד נורמטיבי המחייב את זרועותיה. הטענה כי החלטה מסוימת או חלק ממנה אינו נורמטיבי ועל כן אין להסיק ממנו קיומה של נורמה משפטית מסוימת, טענה הוכחה המגובה בתשתית ברורה ומשמעותית.

...

אפתח במונח מאליו: ממשלת ישראל, ככל רשות מינהלית אחרת, רשאית לשנות, לבטל או לתקן את החלטותיה. אכן, שינוי כאמור צריך להיעשות על יסוד טעמים מבוססים, בהתאם לכללי המשפט המינהלי ובהתחשב בין היתר בשיקולים שעניינם קיומה של החלטה קודמת".

II. רקע - החלטת ממשלה 550 ותכנית 54.40.03

9. ביום 24.10.2021 קיבלה הממשלה ה-36 את החלטת הממשלה 550 בעניין תוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026 (הידועה בכינויה תקאדום). במסגרת החלטה זו, החלטות 716 ו-717 שהתקבלו בנובמבר 2021 והחלטה 1279 שהתקבלה בינואר 2022 הוקצבו למטרה זו כ-30 מיליארד ש"ח.⁷

⁵ שם.

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

⁷ ד"ר נטע משה, **יישום החלטה 550 של הממשלה (תקאדום): מעקב אחר הקצאות תקציב וניצולו לשנים 2022 – 2024**, המחלקה לפיקוח תקציבי, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 22 במרץ 2026, זמין [כאן](#) (להלן: "דוח הממ"מ").

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



10. כעולה מדוח הממ"מ, בפועל הקצתה הממשלה בשנים 2022 – 2024 עבור 3 מתוך 5 שנות התכנית כמחצית מן הסכום שנקבע בהחלטת הממשלה ושיעור התשלומים על פיו עומד על 20% בלבד. **במילים אחרות, רק חמישית מן הכספים שקבעה הממשלה הוקצתה בפועל לתכנית במשך 3 שנים.**

11. נציין שבהמשך החליטה הממשלה על קיצוצים בתכנית החומש במסגרת לפחות 4 החלטות ממשלה (1274 מיום 14.1.2024, 2565 מיום 15.12.2024, 2909 מיום 23.3.2025 ו-3643 מיום 14.12.2025). על פי דוח הממ"מ הקיצוץ הכולל מוערך בכ-2.3 מיליארד ש"ח לשנים 2024 – 2026).

12. כפי שהצביעה עורכת הדוח, קיים קושי להתחקות אחר התקציבים שהקצתה הממשלה בפועל לביצוע תכנית תקאדום. התכניות שקשורות לתכנית לא סומנו בחוק התקציב באופן המאפשר מעקב אחר ההקצאה, הביצוע והיישום ובכך מסכלים את היכולת של גופי הפיקוח (הכנסת, המבקר, בית המשפט והציבור) לעמוד על מדיניות הממשלה בתחום זה ולפקח אחר ביצוע התקציב.

13. עם זאת ברור שבתוך התקציב המקורי לשנת 2025 הוקצה סכום של 1.05 מיליארד ש"ח להשקעה בתשתיות מיעוטים תחת התכנית יישום החלטות ממשלה (תכנית 54.40.03)⁸. למרות שהכסף ייועד לביצוע החלטת הממשלה לקידום אוכלוסיות מיעוטים, בפועל במהלך 2025 העבירה וועדת הכספים את מרבית הסכום שהוקצב ליישום החלטות הממשלה בנושא מיעוטים למטרות אחרות, כפי שיפורט להלן.

III. פירוט העברות תקציביות מתכנית 54.40.03 למטרות הזרות למטרות התכנית

14. במסגרת שינויים בתקציב שהובאו לאישור וועדת הכספים במהלך שנת 2025 לפי סעיף 11 לחוק יסודות התקציב העבירה הממשלה מתוך הסכום שהוקצה בתכנית סך של כ-800 מיליון ש"ח (כלומר כ-80%) למטרות אחרות שאינן קשורות כלל להחלטת הממשלה על פיה ייועדו מלכתחילה. יתרה מכך, סכומים משמעותיים מתוך התכנית הועברו למימוש הסכמים קואליציוניים, כדלקמן:

מספר פניה	סכום שהועבר (באלפי ₪)	ייעוד הכספים החדש
125-129	4,700	מערך הגיור- 045103, משרד המורשת- 045212, הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים- 045703.

⁸ מפתח התקציב, תכנית 54.40.03, זמין [באר](#).

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



מערך הסייבר הלאומי, 045205- מערך הדיגיטל הלאומי, 045108- לסטטיסטיקה, 045901- נתיב 045301- הלשכה המרכזית	12,690	154-158
משרד ירושלים והמסורת 045211-	32,700	351-352
מטה ופעולות המשרד (הפנים), 062101- בחירות, 062001- הרשות למאגר ביומטרי 062201- עדות לא יהודית, 062301	12,500	270-273
גמלאות (שירות בתי הסוהר), 078001- שכר (משטרה), 077003- 078002- קניות (משטרת ישראל)	28,600	486-489
מטה המשרד (המשפטים), 085104- הסנגוריה 085101- הוצאות 085402, הציבורית, 085110- רישום והסדר המקרקעין תפעול (מערכת בתי משפט)	3,400	49-51
פעילות משרד המדע, 194102- תפעול 194001-	27,425	224-225
תפעול (משרד הבינוי והשיכון) 290102-	59,184	282-284
383001- הפעלת הרשות לחדשנות, 383002- מענקי מחקר ופיתוח (משרד הכלכלה)	30,750	226-227
405001- משרד התחבורה ראשי, 405002- הישרות המטאורולוגי, 405101- רשות הספנות והנמלים, 405201- רשות התעופה האזרחית, 405301- רשות הלאומית לבטיחות בדרכים, 405601- הרשות לחקירה בטיחותית בתעופה.	12,750	219- 221,229
363001- שכר, 363002- תפעול, 364001- רגולציה: מחקר ואכיפה, 364101- סבסוד שהות ילדי הורים עובדים במעונות יום, משפחתונים וצהרונים, 364201- עידוד תעסוקת אוכלוסיות יעודיות ומעוטות השתתפות, עידוד תעסוקת אוכלוסייה מבוגרת- 364202, 364301- שירות התעסוקה- שכר, 364302- שירות התעסוקה- תפעול ופעולות, 364403- הכשרה מקצועית, 364405- הכשרת נוער בתי ספר, 364406- הכשרת הנדסאים וטכנאים	96,993	66,67
206001- פעילויות מטה מרכזיות, 206201- קדם יסודי, 206302- החינוך העצמאי, 206303- מעין החינוך התורני, 206501- שירותי עזר, 206610- מינהל חינוך התיישבותי ותנועות הנוער, 206710- פעילויות ופרויקטים, 206-801- תנאי שירות והכשרת עובדי הוראה,	230,300	76-81
194201- רשות העתיקות	4,776	134-140

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



541301- רשות הטבע והגנים, 543601- רשות שוק ההון, 544001- הרשות לפיתוח והתיישבות, 544002- היחידה לשילוב האוכלוסייה הבדואית בנגב	15,778	206-208
363002- תפעול, 364001- רגולציה, מחקר ואכיפה, 364101- סבסוד שהות ילדי הורים עובדים במעונות יום משפחתונים וצהרונים, 364201- עידוד תעסוקת אוכלוסיות יעודיות ומעוטות השתתפות, 364202- עידוד תעסוקת אוכלוסייה מבוגרת, 364301- שירות התעסוקה - שכר, 364302- שירות התעסוקה - תפעול ופעולות, 364403- הכשרה מקצועית, 364405- הכשת נוער בתי ספר, 366001- מנהלת השירות האזרחי לאומי.	102,150	231-234
430201- שכר ותפעול, 430301- מערכות ופרויקטים	4,500	235-237
230722- טיפול קהילתי באנשים עם מוגבלויות, 231038- טיפול חוץ בתי- שירותים חברתיים ואישיים, 230120- שירותי משרד מרכזיים, 230721- טיפול חוץ בתי באנשים עם מוגבלויות, 231165- טיפול חוץ בתי- תקון, 231175- טיסול קהילתי- תקון, 230242- טיפול חוץ בתי לאזרחים ותיקים, 230101- מטה המשרד- כח אדם, חלקם כספים קואליציוניים	93,341	244-255
רשות העתיקות - 194201	1,000	312-314
211101- השכלה גבוהה	10,000	334-342
194101- שכר, 194102- תפעול, 194201- רשות העתיקות, 194202- מנהל התרבות, 194303, מינהל הספורט, 194304- מתקני הספורט (מדע תרבות וספורט)	7,390	405-413
181103- מענקים שוטפים, 181104- מענקי פיתוח	6,987	458

IV. רקע -החלטת ממשלה 1786 מיום 27.5.2024, החלטת ממשלה 2330 מיום 31.10.2024 ותכנית

תקציבית 54.50.20

15. בעקבות מלחמת חרבות ברזל בגזרה הצפונית החל מה-7 באוקטובר 2023 תושבים רבים פונו מבתיהם, עסקים ובתי ספר נסגרו, רבים נפצעו בגוף ובנפש.

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



16. בחודש מאי 2024 החליטה הממשלה להקצות סך כולל של כ-4 מיליארד ש"ח למתן מענה כלכלי-חברתי לתושבי הצפון שנפגעו וזאת בהחלטת ממשלה 1786 מיום 27.5.2024.⁹ כעולה מדוח מבקר המדינה, החלטת הממשלה התקבלה כשבעה חודשים לאחר פרוץ המלחמה וזאת בעקבות לחצים משמעותיים מצד פורום יישובי קו העימות¹⁰.

17. מדוח המבקר עולה שהמלצת אגף התקציבים הייתה "על שריון סך של 15 מיליארד ש"ח לתוכנית חומש לשנים 2025 – 2029 והמלצה זו התקבלה "במסגרת החלטת הממשלה 2330 מאוקטובר 2024"¹¹. ואכן, בהחלטת הממשלה 2330 מיום 31.10.2024 נקבע תקציב של 15 מיליארד ש"ח לחמש שנים¹².

18. בספר התקציב לשנת 2025 הוקצו כ-3 מיליארד ש"ח בתכנית 54.50.20 המכונה תכנית שיקום¹³. ואולם במהלך שנת 2025 הוזרמו מתוך תכנית זו כ-740 מיליון ש"ח למטרות אחרות שאינן שיקום הצפון כפי שיפורט להלן.

V. פירוט ההעברות התקציביות מתכנית 54.50.20 שאינן למטרות התכנית

19. במסגרת שינויים בתקציב שהובאו לאישור וועדת הכספים במהלך שנת 2025 לפי סעיף 11 לחוק יסודות התקציב העבירה הממשלה מתוך הסכום שהוקצה בתכנית סך של כ-740 מיליון ש"ח למטרות אחרות שאינן קשורות להחלטות הממשלה על פיהן ייועדו לשיקום הצפון. יתרה מכך, נראה שחלק מהכספים מתוך התכנית הועברו למימוש הסכמים קואליציוניים, כדלקמן:

מס פניה	הסכום שהועבר (באלפי ₪)	ייעוד הכספים החדש
270-273	65,000	תוכניות במשרד הפנים- 062001, 062101, 062201, 062301
60-64	2,000	045213 – משרד ההתיישבות
334-342	66,700	211101- השכלה גבוהה

⁹ אתר מזכירות הממשלה, זמינה כאן.

¹⁰ דוח המבקר בעניין טיפול הממשלה ביישובי הצפון במהלך מלחמת חרבות ברזל - המישור האזרחי-כלכלי, יוני 2025, זמין כאן.

¹¹ שם, בעמ' 23 לדוח.

¹² החלטת הממשלה 2330 זמינה באתר מזכירות הממשלה, כאן.

¹³ ראו תכנית 54.50.20 במפתח התקציב, זמין כאן.

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



רשות העתיקות - 194201	13,300	312-314
206001-פעילויות מטה מרכזיות, 206201-קדם יסודי, 206302-החינוך העצמאי, 206303-מעין החינוך התורני, 206501-שירותי עזר, 206610- מינהל חינוך התיישבותי ותנועות הנוער, 206710- פעילויות ופרויקטים, 206-801-תנאי שירות והכשרת עובדי הוראה,	184,000	76-81
045101-מטה המשרד, 045101-מערך הגיור, 045104-תמיכות בארגוני הנצחה, 045204-המשרד לנושאים אסטרטגיים, נציבות שירות המדינה- 045501, הרשות לפיתוח חברתי כלכלי של המגזר החרדי- 046401,	1,385	295
משרד המורשת, מערך הדיגיטל הלאומי, 045212, 045215	4,000	324
194101-שכר, 194102-תפעול, 194201-רשות העתיקות, 194202-מנהל התרבות, 194303, מינהל הספורט, 194304-מתקני הספורט (מדע תרבות וספורט)	16,000	411
181103-מענקים שוטפים, 181104-מענקי פיתוח,	16,500	462
701001-בנייה חדשה במשקים סגורים	371,011	448-453

סיכום .VI

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



20. מן האמור ברור שהממשלה פעלה במהלך שנת 2025 לריקון תכנית 54.40.03 שהוקצתה ליישום תכנית תקאדום וייעדה את הכספים למטרות שונות בתכלית וזאת מבלי להציג בפני וועדת הכספים את מלוא התמונה ומבלי שקיבלה החלטת ממשלה המבטלת את תכנית תקאדום והכל בניגוד לדין ולנוהל.

21. עוד עולה מהאמור שהממשלה פעלה במהלך שנת 2025 להעברת סכומים משמעותיים מתכנית 54.50.20 שהוקצתה ליישום תכנית השיקום לאיזור הצפון וייעדה את הכספים למטרות שונות וזאת מבלי להציג בפני וועדת הכספים את מלוא התמונה ומבלי שהתקבלה החלטת ממשלה המשנה את תכנית השיקום והכל בניגוד לדין ולנוהל.

22. נודה להתייחסותכם לאמור בפנייתנו עד יום 21.7.2026 על מנת שנשקול את צעדינו להמשך לרבות נקיטה בהליכים.

בברכה,

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

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

העתקים:

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