

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



לכבוד

7.6.2026 ; כ"ב בסיון 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: פגמים משפטיים בשינויים בתקציב המדינה לשנת 2026

בקשה מספר 202 - 51, 20-202, 07-002, 04-206 ; מספר פניה לועדה: 6 עד 9

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

1. עניינה של פנייה זו בפגמים משפטיים בבקשה לביצוע שינויים בתקציב המדינה לשנת 2026, המונחת על שולחן וועדת הכספים. הבקשה **חורגת באופן מהותי מהחלטות הממשלה עליהן היא סומכת לכאורה וחסר בה מידע מהותי בניגוד לפסיקת בית המשפט העליון ולנוהל וועדת הכספים, הכל כפי שיפורט להלן.**

רקע

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 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 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).

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, בהגיונות 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

הבקשות

8. בבקשה מספר 202-51, 20-202, 07-002, 04-206 מספר פניה לועדה: 6 עד 9 (להלן: "הבקשה") המונחת בפני ועדת הכספים⁷ התבקשה העברה תקציבית על סך 43.688 מיליון ש"ח לקרן מורשת הכותל במשרד ראש הממשלה.

9. בבקשה נטען שהעברות אלה מבוססות על החלטות הממשלה 994 מיום 16.01.2022 ו-3055 מיום 26.05.2025.⁸ ואולם בפועל ההעברות נוגדות וחורגות בהיקפים ניכרים ביותר מהחלטות הממשלה האמורות ומתכנית החומש הקבועה בהן לשנים 2022 – 2026.

10. בהחלטות הממשלה נקבע במסגרת תכנית חומש לשנים 2022 – 2026 שמטרתה, בין היתר, "ביצוע פעולות בינוי ופיתוח של רחבת הכותל ומנהרות הכותל, ובכלל זה חשיפה ושימור של ממצאים ארכיאולוגיים, שדרוג תשתיות ושירותים תחבורתיים וכן הרחבת פעילות חינוכית לתלמידים, לעולים ולחיילים וכן נושאים נוספים כפי שיוחלט".⁹

11. החלטות הממשלה עליהן הסתמך אגף התקציבים בפנייתו קובעות את מסגרת התקציב לפעילות כדלקמן:

5.1 החלטה 994 של הממשלה ה-36 מיום 16.1.2022 מקציבה סך של 109.75 מיליון ש"ח למשך חמש שנים (2022 – 2026).

⁵ שם.

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

⁷ הבקשה מצויה באתר ועדת הכספים כאן.

⁸ ההחלטות מצויות בקובץ הבקשה, שם.

⁹ סעיף 1 להחלטת הממשלה 994 מיום 16.1.2022.

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



5.2 החלטה 3055 של הממשלה ה-37 מיום 26.05.2025 מקציבה סך של 51.4 מיליון ש"ח למשך חמש שנים (2022 – 2026).

12. בהמשך קיבלה ממשלת ישראל מספר החלטות נוספות לפיהן יועברו תקציבים נוספים לאותה תכנית. בניגוד לחובה המוטלת על הממשלה להביא בפני ועדת הכספים את כל המידע הנוגע להעברה המבוקשת, בכלל זה החלטות הממשלה שמכוון היא מתבצעת, החלטות אלה לא נזכרו בפנייה לועדה¹⁰. זאת ועוד, ביום 14.1.2024 התקבלה החלטה 1294 המצמצמת את התקציב לפי תכנית החומש ב-15%¹¹. אם לא די בכך, אף שתכנית החומש החלה בשנת 2022, התקציבים לשנת 2022 לא צוינו בבקשה באופן שמקשה על מעקב אחר אחוז הסטייה המשמעותי מהחלטות הממשלה. בנוסף הסכומים שצוינו בבקשה כלל אינם תואמים את המספרים המופיעים במפתח התקציב והבקשה אינה כוללת הסבר להפרשים אלה¹².

13. לפי הנתונים האמורים הסכום הכולל שהוקצב לתכנית זו לפי החלטות הממשלה, כולל כספים קואליציוניים, למשך חמש השנים 2022 – 2026 הינו 235.125 מיליון ש"ח¹³. בפועל, באמצעות שינויים תקציביים מפליגים הועברו לתכנית 04.51.10 במשך השנים 2022 – 2026 סך כולל של 441.077 מיליון ש"ח וזאת מבלי לכלול בסכום האמור את התוספת המבוקשת בפניית אגף התקציבים הנדונה.

14. ראשית, העברה כאמור חורגת באופן ניכר מהחלטות הממשלה שצוינו בבקשה כבסיס לאותה העברה ועל כן קיים ספק בחוקיותה¹⁴. על כן בטרם ניתן יהיה לבצע העברה כפי שהתבקשה יש לקבל החלטת ממשלה המתקנת את החלטות הממשלה בנושא וגם זאת רק לאחר שנשקלו כל השיקולים הרלוונטיים והממשלה שקלה האם קיימים טעמים המצדיקים שינוי של החלטת הממשלה¹⁵.

15. שנית, הבקשה לא כוללת את מלוא המידע הרלוונטי הנדרש לחברי ועדת הכספים על מנת לגבש החלטתם בנושא כנדרש בפסיקת בית המשפט העליון¹⁶.

¹⁰ מדובר בהחלטות 541 מיום 21.05.2023, 1096 מיום 27.11.2023, 3921 מיום 24.02.2026, 3501 מיום 16.11.2025, 511 מיום 14.5.2023.

¹¹ החלטת הממשלה פורסמה כאן.

¹² ראו טבלת חישוב, נספח א' למכתבנו זה.

¹³ שם.

¹⁴ דנג"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".

¹⁵ בג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (נבו, 21.5.2025).

¹⁶ בג"ץ 8749/13 חה"כ סתיו שפיר נ' שר האוצר (נבו, 13.8.2017).

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



16. מן האמור עולה לכאורה שהבקשה מנוגדת לפסיקת בית המשפט העליון בעניין בג"ץ 8749/13 שפיר נ' שר האוצר, שם נקבע לעניין העברות תקציביות לפי סעיף 11 לחוק יסודות התקציב, באופן ברור:

"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."

17. בנסיבות אלה, הינכם מתבקשים להסיר את הבקשה להימנע מביצוע ההעברה האמורה או להעביר לנו את התייחסותכם בטרם כינוסה של ועדת הכספים לדון בבקשה זו, ובהקדם האפשרי על מנת שנוכל לשקול את המשך צעדינו, לרבות פניה לערכאות.

בברכה,

יניב 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.

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



נספח 1

לפי מפתח התקציב

שנה	תקציב מקורי	לאחר שינויים
2022	24,675,000	101,098,000
2023	26,103,000	100,405,000
2024	22,971,000	66,842,000
2025	28,830,000	152,750,000
2026	19,982,000	19,982,000
סה"כ שנים 2022 - 2026	122,561,000	441,077,000

לפי הבקשה של אגף תקציבים

שנה	תקציב מקורי	לאחר שינויים
2022	לא התייחסו	לא התייחסו
2023	26,103,000	96,333,000
2024	22,971,000	63,339,000
2025	28,830,000	137,350,000
2026	19,982,000	68,220,000
סה"כ 2023-2026		365,242,000