

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



לכבוד

1.7.2026 ; ט"ז בתמוז תשפ"ו

חה"כ חנוך מלביצקי יו"ר ועדת הכספים כנסת ישראל	עו"ד דודי קופל היועץ המשפטי של משרד האוצר משרד האוצר	עו"ד שגית אפיק היועצת המשפטית לכנסת כנסת ישראל	עו"ד גלי בהרב-מיארה היועצת המשפטית לממשלה משרד המשפטים
ירושלים	ירושלים	ירושלים	ירושלים

הנדון: תזכורת - פגמים משפטיים בשינויים בתקציב המדינה לשנת 2026

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

סימוכין: מכתב מטעמנו בנושא שבנדון מיום 7.6.2026

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

- פנייה זו הינה מכתב תזכורת לפנייתנו שבסימוכין, שעניינה פגמים 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.
- כאמור, בפנייתנו שבסימוכין עמדנו על הרקע והמסגרת הנורמטיבית הרלוונטית לעניין זה. בתמצית, חוק-יסוד: משק המדינה וחוק יסודות התקציב קובעים כי תקציב המדינה ייקבע בחוק, באופן מפורט, כך שישקף את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות ואת סדרי העדיפויות שלה. עבור העברות ושינויים בתקציב נקבע מנגנון ברור שכולל פנייה של שר האוצר לוועדת הכספים וזאת על מנת לבצע העברות בין סעיפים ובתנאים מסוימים ותחת דרישת פירוט. דרישת הפירוט נועדה להבטיח שקיפות ופיקוח פרלמנטרי אפקטיבי על הקצאת כספי הציבור. אמנם חוק יסודות התקציב מאפשר ביצוע שינויים בתקציב במהלך שנת התקציב, אולם מדובר במנגנון חריג, שאינו מיועד לתת מענה להוצאות שהיו צפויות מראש, ואשר יש להפעילו בשקיפות, בסבירות ובתום לב.
- בבקשה מספר 202 - 51, 20-202, 07-002, 04-206 מספר פניה לועדה: 6 עד 9 (להלן: "הבקשה") שהונחה בפני ועדת הכספים¹ התבקשה העברה תקציבית על סך 43.688 מיליון ש"ח לקרן מורשת הכותל במשרד ראש הממשלה. בבקשה נטען שהעברות אלה מבוססות על החלטות הממשלה 994 מיום 16.01.2022 ו-3055

¹ הבקשה מצויה באתר ועדת הכספים [כאן](#).

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



4. מיום 26.05.2025. ואולם בפועל ההעברות נוגדות וחורגות בהיקפים ניכרים ביותר מהחלטות הממשלה האמורות ומתוכנית החומש הקבועה בהן לשנים 2022 – 2026.
5. 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".²
6. החלטות הממשלה עליהן הסתמך אגף התקציבים בפנייתו קובעות את מסגרת התקציב לפעילות כדלקמן:
 - 6.1. החלטה 994 של הממשלה ה-36 מיום 16.1.2022 מקציבה סך של 109.75 מיליון ש"ח למשך חמש שנים (2022 – 2026).
 - 6.2. החלטה 3055 של הממשלה ה-37 מיום 26.05.2025 מקציבה סך של 51.4 מיליון ש"ח למשך חמש שנים (2022 – 2026).
7. 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 שמכוחן היא מתבצעת, החלטות אלה לא נזכרו בפנייה לוועדה.⁴ זאת ועוד, ביום 14.1.2024 התקבלה החלטה 1294 המצמצמת את התקציב לפי תכנית החומש ב-15%.⁵ 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 אלה.⁶
8. לפי הנתונים האמורים הסכום הכולל שהוקצב לתוכנית זו לפי החלטות הממשלה, כולל כספים קואליציוניים, למשך חמש השנים 2022 – 2026 הינו 235.125 מיליון ש"ח.⁷ 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.
9. בפנייה זו מספר פגמים כפי שעמדנו עליהם בפנייתנו שבסימוכין. להלן בתמצית:

² ההחלטות מצויות בקובץ הבקשה, שם.

³ סעיף 1 להחלטת הממשלה 994 מיום 16.1.2022.

⁴ 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.

⁵ החלטת הממשלה פורסמה כאן.

⁶ ראו טבלת חישוב, נספח א' למכתבנו זה.

⁷ שם.

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



- 9.1. העברה כאמור חורגת **באופן ניכר** מהחלטות הממשלה שצוינו בבקשה כבסיס לאותה העברה ועל כן קיים ספק בחוקיותה⁸. 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 הממשלה⁹.
- 9.2. הבקשה לא כוללת את מלוא המידע הרלוונטי הנדרש לחברי וועדת הכספים על מנת לגבש החלטתם בנושא כנדרש בפסיקת בית המשפט העליון¹⁰.
- 9.3. 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, כי את השימוש בכלי ההעברות התקציביות וכי השימוש בכלי יעשה בצורה סבירה ובמידתיות ובשים לב לחשיבות של תכנון התקציב במסגרת חוק התקציב ועמידה בתכנון זה.
10. ביום 8.6.2026 התקיים דיון בוועדת הכספים במסגרתו אושרה הבקשה האמורה. במהלך הדיון בוועדת הכספים הובהר כי הפנייה התקציבית עוסקת בתקצוב כולל של **48.238 מיליון ש"ח** עבור הקרן למורשת הכותל. נציגי הייעוץ המשפטי של הוועדה וחברי הכנסת העלו שאלות באשר להתאמת סכום הפנייה להחלטות הממשלה המוזכרות בה (החלטות ממשלה 994 ו-3055), ובפרט האם הפנייה חורגת מהסכומים שנקבעו בהן והאם קיימות החלטות ממשלה נוספות הרלוונטיות לתוכנית¹¹.
11. בתגובה הבהירו נציגי משרד ירושלים ומסורת ישראל כי מתוך כלל הסכום **11 מיליון ש"ח בלבד** מיועדים ליישום החלטות הממשלה 994 ו-3055, ואילו יתרת הסכום, כ-37.238 מיליון ש"ח, מיועדת לתגבור הפעילות השוטפת של הקרן למורשת הכותל, ואינה מוקצית מכוח החלטות ממשלה נוספות אלא בהתאם לצרכים תפעוליים שסוכמו בין משרד האוצר לקרן "מכוח שיח מקצועי בין משרד האוצר לקרן למורשת הכותל לתקצוב צרכים כפי שמפורט". לא ברור מהו הבסיס המשפטי להעברה על בסיס סיכום, ללא כל תיעוד או פירוט בבקשה האמורה. כמו כן לא ברור כיצד עולה תשובה זו עם האמור בפנייה עצמה המפנה לאותה תקנה תקציבית ולאותן החלטות ממשלה.
12. עד לכתובת שורות אלו, לא התקבל כל מענה מהותי מטעמכם לפנייתנו שבסימוכין ובינתיים אושרה ההעברה בדיון בוועדה. נבקש את התייחסותכם לטענות אלו, לרבות התייחסות לסוגיית "השיח המקצועי בין משרד האוצר לקרן למורשת הכותל" וכן התייחסות לטענות בדבר היעדרו של בסיס המשפטי שמאפשר העברה תקציבית מכוח "שיח מקצועי".

⁸ דג"ץ 70105-05-25 **ממשלת ישראל נ' מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה, המסלול האקדמי המכללה למינהל מייסודה 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".

⁹ בג"ץ 54321-03-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל** (נבו, 21.5.2025).

¹⁰ בג"ץ 8749/13 **ח"כ סתיו שפיר נ' שר האוצר** (נבו, 13.8.2017).

¹¹ פרוטוקול ישיבה של וועדת הכספים, הכנסת ה-25 (8.6.2026), בעמ' 49-50, **כאן**.

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



13. נבקש את התייחסותכם לעניין זה בהקדם האפשרי ולא יאוחר מיום 14.7.2026, 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 שלומית ארליך, היועצת המשפטית לוועדת הכספים.

חברי ועדת כספים, באמצעות מזכירות הועדה.

חה"כ בצלאל סמוטריץ', שר האוצר, משרד האוצר.

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