



דוח מבקר המדינה

# העברות תקציביות לקראת סוף שנת 2024

תמוז התשפ"ו | יוני 2026



# העברות תקציביות לקראת סוף שנת 2024

## תקציר

### רקע

תקציב המדינה הוא הכלי העיקרי שבאמצעותו מיושמת המדיניות הכלכלית של הממשלה, ולפיכך יש לו השפעה מכרעת על התהליכים הכלכליים והחברתיים במדינה. התקציב אמור להיות הביטוי הכספי של תוכנית עבודה שנתית או רב-שנתית של הממשלה ולשקף את יעדי הממשלה ואת סדר העדיפויות שלה בחלוקת המשאבים העומדים לרשותה. הדיווח על ביצוע התקציב אמור לשקף לא רק את ההוצאות הכספיות אלא גם להוות מדד להשגת היעדים והפעולות שנעשו.

משרדי הממשלה פועלים במסגרת חוק תקציב שנתי שהכנסת מחוקקת, ובו נקבעים בין היתר הסכומים המרביים שאפשר להוציא בשנת הכספים. משרדי הממשלה מתקשרים עם ספקים וגופים חיצוניים שונים לשם קבלת שירותים וטובין וביצוע עבודות הנדרשים למילוי תפקידם. החשב הכללי במשרד האוצר (החשכ"ל) אחראי בין היתר לניהול כספי המדינה ולפיקוח על ביצוע התקציב. אגף החשכ"ל מעביר בכל חודש לחשבונות של משרדי הממשלה הקצאת מזומנים, לצורך ביצוע התשלומים השונים שמשרדי הממשלה מחויבים בהם.

לאחר אישור תקציב המדינה בכנסת מתבצעים בו במשך שנת הכספים שינויים והתאמות. שינויים אלו נובעים ממגוון סיבות - החלטות ממשלה חדשות, שינויים בסדרי העדיפויות הלאומיים, חקיקה חדשה ועוד. קיימים שלושה סוגים עיקריים של שינויים שניתן לבצע בתקציב:

**1. שינוי פנימי בתוך סעיף תקציבי:** התאמות והקצאות מחודשות של כספים בתוך אותו סעיף תקציבי, ללא שינוי בסכומו הכולל של הסעיף. בהתאם לחוק יסודות התקציב, העברה של סכום של עד 1,940,000 ש"ח ועד 15% מהתוכנית המקורית מתאפשרת באמצעות הודעה של שר האוצר לוועדת הכספים, ומעבר לכך נדרשת אישורה של הוועדה.

**2. העברות תקציב בין סעיפים:** העברות אלו משפיעות באופן ישיר על המבנה הפנימי של הסעיפים השונים, על סך התקציב שהוקצה לכל סעיף ועל היחסים בין אשכולות התקציב השונים. בהתאם לחוק יסודות התקציב, ההעברה נעשית דרך סעיף הרזרבה הכללית בהודעה לוועדה, ומשם באישור ועדת הכספים אם הסכום עולה על 1,940,000 או 15% מהתוכנית המקורית אליו מועבר הסכום.

**3. העברת עודפי תקציב מהשנה הקודמת:** ניצול יתרות תקציביות שלא בוצעו בשנה הקודמת, לטובת פעילויות בשנה הנוכחית. בהתאם לחוק יסודות התקציב העברת העודפים נעשית לסעיף בו נכללה התוכנית המקורית, באמצעות הודעה של שר האוצר לוועדת הכספים.

במהותם, שינויים אלו מאפשרים גמישות ניהולית והתאמה של התקציב לצרכים המשתנים של הממשלה במהלך השנה.

שנת 2024 התאפיינה בכמות גבוהה של שינויים והעברות תקציביות בחוק התקציב, בריבוי העברות תקציביות בשלהי שנת התקציב (בדצמבר 2024 אושרו 77 פניות תקציביות בסכום כספי ברוטו של כ-30.4 מיליארד ש"ח), בין היתר בשל החלטות ממשלה חדשות שהתקבלו, וכן בבקשות לשינויים שוועדת הכספים של הכנסת לא דנה בהן.

## נתוני מפתח

<p><b>4.6</b> מיליארד ש"ח</p> <p>הסכום הכספי ברוטו של 31 הפניות התקציביות שהגיש שר האוצר באמצעות אגף התקציבים לוועדת הכספים של הכנסת לפני תום שנת הכספים 2024, אך לא נדונו וממילא לא אושרו בוועדה באותה השנה</p>	<p><b>64</b> פניות תקציביות</p> <p>מספר הפניות התקציביות הכוללות בקשות לשינוי תקציבי שהגיש שר האוצר באמצעות אגף התקציבים לוועדת הכספים של הכנסת ואושרו בדצמבר 2024</p>	<p><b>4</b> מיליארד ש"ח</p> <p>הסכום הגדול ביותר של תוספות תקציביות שאושרו ב-31 בדצמבר 2024 היה בסעיף משרד החינוך בשל פנייה תקציבית שהגיש שר האוצר באמצעות אגף התקציבים יום לפני תום שנת הכספים</p>	<p><b>30.4</b> מיליארד ש"ח</p> <p>הסכום הכספי ברוטו של 77 הפניות התקציביות הכוללות בקשות לשינוי תקציבי שאושרו בוועדת הכספים של הכנסת בדצמבר 2024. זאת בהשוואה לכ-18.4 מיליארד ש"ח בדצמבר 2017</p>
<p><b>69%</b></p> <p>מכלל הבקשות להעברת עודפי תקציב משנה קודמת (110 מתוך 160) אושרו בחודש האחרון של שנת 2024</p>	<p><b>80% ו-26</b> מיליון ש"ח</p> <p>שיעור החריגה התקציבית וסכום החריגה התקציבית (בהתאמה) של תוכנית "פרויקטים והחלטות ממשלה רחביה" בסעיף התקציבי "משרד ראש הממשלה" נכון ליום 30.11.24. יש לציין כי סעיף תקציב "משרד ראש הממשלה" כולל יחידות ומשרדים רבים<sup>3</sup></p>	<p><b>10.8</b> מיליארד ש"ח</p> <p>סכום עודפי התקציב שהעברתם אושרה בחודש דצמבר 2024. סכום המהווה 33% מסך עודפי התקציב שאושרו במהלך כל השנה. זאת שלא בהתאם להחלטת ממשלה<sup>2</sup>, הקובעת כי העודפים המחויבים יועברו על ידי אגף התקציבים על פי סמכות שר האוצר, עד אמצע חודש מרץ</p>	<p><b>5.95% - שהם</b> כ-35 מיליארד ש"ח</p> <p>שיעור השינויים בדצמבר 2024 מתקציב מגבלת ההוצאה השנתית של כלל הבקשות, הן שאושרו והן שלא אושרו, גידול של כ-0.84 נקודות האחוז לעומת דצמבר 2017</p>

<sup>1</sup> העברות תקציביות ברמת התוכנית.

<sup>2</sup> 482 מיוני 2013.

<sup>3</sup> כדוגמת: מערך הסייבר; משרד התפוצות; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה; הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר מיעוטים; משרד ירושלים ומסורת ישראל; משרד המורשת; משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי.

## פעולות הביקורת



בחודשים מרץ-אוגוסט 2025 בדק משרד מבקר המדינה את נושא ההעברות התקציביות והשינויים שחלו בתקציב לקראת סוף שנת 2024. במסגרת הבדיקה נבדקו הנתונים בדבר העברות התקציב - הסכומים שעברו ומועד העברתם; הקושי שנגרם למשרדי הממשלה עקב ההעברות המאוחרות; הסיבות להעברות המאוחרות בכלל ובשנת 2024 בפרט; והשוואה לשנים קודמות. יצוין כי ההשוואה לשנים קודמות לא כללה את השנים 2020 - 2023, היות שבשנים אלו התרחשו אירועים מיוחדים אשר השפיעו מהותית על תהליכי הטיפול בתקציב המדינה - תקציב המשכ, עדכונים תקציביים בעקבות מלחמת "חרבות ברזל", משבר הקורונה ועוד. הבדיקה נעשתה בעיקר באגף התקציבים ובאגף החש"ל שבמשרד האוצר וכן בכמה משרדי ממשלה, יחידות סמך וישויות ממשלתיות אחרות, ובהם משרד המורשת, משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות, משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד הבינוי והשיכון, המשרד לביטחון לאומי ומערך הסייבר הלאומי.

יצוין כי פעילותה הפרלמנטרית של ועדת הכספים של הכנסת אינה כפופה לביקורת המדינה ולפיכך לא בוקרה בדוח.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת



**ריבוי פניות תקציביות שהגיש שר האוצר באמצעות אגף התקציבים לוועדת הכספים במהלך דצמבר 2024**



### מספר הפניות

- בתחילת דצמבר 2024 עמדו לפני ועדת הכספים 13 פניות תקציביות שטרם טופלו. במהלך אותו החודש הגיש שר האוצר באמצעות אגף התקציבים עוד 95 פניות תקציביות לוועדה. הוועדה אישרה 77 פניות, כך שנותרו באותו החודש עוד 31 פניות תקציביות שהוועדה לא דנה בהן וממילא לא אישרה.
- בששת הימים האחרונים של דצמבר 2024, בשעה שעל שולחן הוועדה היו 67 פניות תקציביות הממתינות לאישור (נכון ל-26.12.24), הגיש שר האוצר באמצעות אגף התקציבים לוועדה עוד 19 פניות תקציביות. מתוך 86 פניות בסך הכול דנה הוועדה מ-26.12.24 ועד 31.12.24 ב-55 פניות.
- כך, מספר הפניות שעמד בפני הוועדה ולא אושרו נכון לסוף דצמבר 2024 היה פי 2.4 מזה שעמד בפניה בתחילת דצמבר 2024. (31 פניות שעמדו בפני הוועדה ולא אושרו נכון לסוף דצמבר 2024 בהשוואה ל-13 פניות בתחילת דצמבר 2024).

### הסכומים הכספיים של הפניות

- ה"פניות התקציביות" כוללות בתוכם "בקשות לאישור שינויים והודעות על שינויים". בדצמבר 2024 נשלחו לוועדת הכספים ואושרו 304 בקשות לשינוי תקציבי בסכום נטו (בקיצו מקורות ושימושים) של כ-2.7 מיליארד ש"ח ובסכום ברוטו (ברמת תוכנית) של כ-29.6 מיליארד ש"ח.
- כמו כן, עלה כי בדצמבר 2024 אושרו בוועדת הכספים 335 בקשות (מתוכם 304 בקשות שנשלחו לוועדה בדצמבר 2024) לשינוי תקציבי בסכום נטו של כ-2.7 מיליארד ש"ח ובסכום ברוטו של כ-30.4 מיליארד ש"ח, כך ש-31 בקשות לשינוי תקציבי בסכום ברוטו של כ-875 מיליון ש"ח הוגשו לוועדת הכספים עוד

לפני חודש דצמבר אך אושרו במהלכו. בנוסף בשלושת הימים האחרונים של חודש דצמבר אושרו 84% (282 מ-335) מהבקשות, שכללו 88% (כ-26.6 מיליארד ש"ח מכ-30.4 מיליארד ש"ח) מהסכום הכספי ברוטו שנכלל בבקשות שאושרו באותו חודש.

- כן עלה כי 240 מ-304 (79%) הבקשות שהוגשו ואושרו בחודש דצמבר 2024, הוגשו על ידי שר האוצר באמצעות אגף התקציבים רק בעשרת הימים האחרונים של החודש.
- הסכום הכספי ברוטו<sup>4</sup> של 77 הפניות התקציביות הכוללות בקשות לשינוי תקציבי שאושרו בוועדת הכספים של הכנסת בדצמבר 2024 עמד על 30.4 מיליארד ש"ח, ב-65% יותר מאשר הסכום בדצמבר 2017 שעמד על 18.4 מיליארד ש"ח.

### **הסיבות לריבוי הפניות**

- הסיבות לריבוי הפניות התקציביות שהוגשו לוועדה במהלך חודש דצמבר 2024 היו, בין היתר, כדלקמן:
  - משך הזמן הארוך של חקיקת כמה חוקי תקציב נוסף בשנת 2024 צמצם באופן ניכר את הזמן שבו ניתן היה להגיש בקשות לשינויים תקציביים ולדון בהן בוועדת הכספים.
  - בין הבקשות שהעביר שר האוצר לאישור ועדת הכספים היו גם בקשות ופניות שעל פי הוראות החוק היה בעניינן די במתן הודעה לוועדה.
  - טענות רבות של חברי הכנסת לגבי איכות ההסברים שניתנו מראש בעניין ההעברות התקציביות, ולגבי מענה לא מספק של נציגי אגף התקציבים ונציגי משרדי הממשלה על שאלות שהופנו אליהם בדיונים, כך עלה כי חלק לא מבוטל מהדיון בוועדה הוקדש לבקשות של חברי הכנסת למתן הסברים נוספים על אלו שצורפו לפניות.
  - הגשת פניות תקציביות לשם מימוש החלטות ממשלה שהתקבלו בדצמבר 2024.
  - ריכוז פניות תקציביות הכלולות בסעיף מסוים - גם כאשר הושלמה העבודה על הכנת בקשה לשינוי תקציבי על ידי משרדי הממשלה ואגף התקציבים הנוגעת לתוכנית תקציבית מסוימת הכלולה בסעיף התקציבי, הגשתה לוועדת הכספים על ידי שר האוצר באמצעות אגף התקציבים מעכבת את השלמת הפנייה לוועדה עד להשלמת בקשות לשינוי הנוגעות לתוכניות אחרות באותו סעיף, אף שאין בהכרח קשר ענייני בין הבקשות. למשל, מכיוון שהסעיף התקציבי הנוגע למשרד ראש הממשלה כולל גם תוכניות תקציביות של משרדים וגופים נוספים - מערך הסייבר; משרד התפוצות; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה; הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר מיעוטים; משרד ירושלים ומסורת ישראל; משרד המורשת; משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי - עשויה בקשה הנוגעת לאחד הגופים האמורים להיות מעוכבת עד להשלמת שאר הבקשות הכלולות בסעיף תקציבי 04 - משרד ראש הממשלה.

### **השלכות ריבוי הפניות**



- הגשה ואישור של פניות תקציביות בסוף שנת הכספים אינה מאפשרת את מימוש התקציב במהלך השנה ועלול להיווצר מצב שהוצאת כספים על ידי משרדי הממשלה במהלך השנה לפני אישורה של העברת התקציב בוועדת הכספים, תעקוף את חוק התקציב, ותהיה שלא כדין.
- השינויים התקציביים בסוף שנת הכספים עשויים לפגוע בהליך הבקרה ואישור הוצאת הכספים על ידי החשבים של משרדי הממשלה ואף על תהליכי קבלת החלטות, המעקב והפיקוח של ועדת הכספים על השינויים בסדרי העדיפויות. הדבר מגדיל את הסיכויים לטעויות ותקלות ואף מקטין את השקיפות כלפי מקבלי החלטות וכלפי הציבור, וכן עלול להיווצר מצב שהוצאת כספים במהלך השנה לפני אישורה, תעקוף את חוק התקציב, ותהיה שלא כדין.

- על שולחנה של ועדת הכספים נותרו בסוף שנת 2024 פניות בסכום של כ-4.6 מיליארדי ש"ח שלא נדונו ולא אושרו, דבר שגרם לחריגה תקציבית בתוכניות בניגוד לחוק, לדחיית פעולות והתחייבויות לשנת התקציב הבאה ולפגיעה ברציפות הפעילות הממשלתית.

## דוגמאות להשלכות של אישורן המאוחר או אי-אישורן של פניות תקציביות בסוף שנת 2024



### הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

- בסוף שנת 2024 תוכנית "הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה" הייתה בשיעור ביצוע תקציבי של 85.3%. פנייה תקציבית שמספרה 338 לא אושרה בסוף שנת 2024, והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לא קיבלה תקציב בסך של כ-20.3 מיליון ש"ח עבור תגבור תקציב הקניות שנועד לשדרוג מערכות מידע, רכש של טכנולוגיות מתקדמות לעיבוד ופיתוח של הסטטיסטיקה הלאומית, פיתוח שיטות השבה מקוונות לסקרי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וביצוע סקרים נושאים בשיתוף משרדי ממשלה שונים.
- בשל כך, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לא יצרה התחייבויות בסכום של כ-20.3 מיליון ש"ח ונוצר גירעון בשכר של כמיליון ש"ח.

### משרד התחבורה

- בסוף שנת 2024 תוכנית "משרד התחבורה - ראשי" הייתה בשיעור ביצוע תקציבי של 74.6%, ותוכנית "השירות המטאורולוגי" (המנוהלת במשרד התחבורה) הייתה בשיעור ביצוע תקציבי של 79.7%, זאת בין היתר בגלל העברת הפניות רק לקראת סוף השנה, באופן שלא איפשר את ממימוש התקציב עד סוף השנה. למשל, פנייה תקציבית שמספרה 258 אושרה בסוף דצמבר 2024 ונועדה בין היתר לתקצוב עבור תשלום דמי חבר לארגון המטאורולוגי הבין-לאומי וכן עבור הקמת מחשב לחישובים אקלימיים.
- בשל כך משרד התחבורה שילם את דמי החבר לארגון המטאורולוגי הבין-לאומי באיחור ובתוספת הצמדה בסוף שנת 2024.

### משרד ראש הממשלה

- בסוף שנת 2024 תוכנית "פרויקטים והחלטות ממשלה רוחביות" הייתה בשיעור ביצוע תקציבי של 127.4%, ופנייה תקציבית שמספרה 521 שהועברה לוועדת הכספים ב-31.12.24 בעקבות החלטת הממשלה 2601 מ-24.12.24 ונועדה בין היתר לתקצוב תחזוקת מנהרות הכותל, לא אושרה בוועדה.
- כן נמצא כי פנייה תקציבית שמספרה 268 שהועברה לוועדת הכספים ב-22.12.24 ונועדה בין היתר לתקצוב של סמינרים לסטודנטים, לתגבור הפעילות השוטפת של הקרן למורשת הכותל וכן לתקצוב של שדרוג תשתיות ועידוד ביקורים ברחבת הכותל המערבי, לא אושרה בוועדה.
- בשל כך נוצר חוב שמשרד ראש הממשלה נשא בו מתקציבו השוטף.

## השוואת שינויי התקציב לשנים קודמות



מספר הבקשות לשינויים בתקציב שאושרו בוועדת הכספים בדצמבר 2017 היה 373, לעומת 335 בקשות שאושרו בדצמבר 2024 (קיטון של כ-10%).

עם זאת, בביקורת עלה כי הסכום ברוטו של סך השינויים שאושרו בדצמבר 2017 היה כ-18.4 מיליארד ש"ח, לעומת כ-30.4 מיליארד ש"ח בדצמבר 2024 (גידול של כ-65% בשנת 2024). נוסף על כך עלה כי בדצמבר 2024 שיעור השינויים בדצמבר מתקציב מגבלת ההוצאה השנתי של כלל הבקשות, הן שאושרו והן שלא אושרו, היה כ-5.95%, ולפיכך השינוי בשיעור השינויים בדצמבר מתקציב מגבלת ההוצאה השנתי מדצמבר 2017 לדצמבר 2024 היה כ-0.84 נקודות האחוז המהווה כ-4.9 מיליארד ש"ח נכון לדצמבר 2024.

### העברות עודפי תקציב משנה קודמת בהן מתקיים דיון בוועדת הכספים



- סעיף 13(א) קובע כי שר האוצר רשאי להעביר עודפי תקציב מהשנה הקודמת, בכפוף להודעה לוועדת הכספים של הכנסת. כלומר, אם נותרו כספים שלא בוצעו בתקציב של שנה מסוימת, שר האוצר יכול להעביר אותם לתקציב של שנה אחרת, ללא התניה בנוגע לסכום העודף הכספי המועבר או לשיעורו במתן הודעה לוועדה.
- עם זאת, בביקורת עלה כי שר האוצר נוהג להביא לאישור ועדת הכספים גם בקשות להעברת עודפים אשר על פי החוק די בהודעה בלבד לוועדה.
- כך, בדצמבר 2024 אישרה הוועדה 110 הודעות להעברת עודפי תקציב בסכום כספי של 10.8 מיליארד ש"ח.
- העברת הפניות על ידי שר האוצר לוועדת הכספים בנוגע להעברת עודפים המאושרות בוועדה עלולה להביא לעיכובים בעבודת המשרדים, הנדרשים לתקציבים אלה לצורך פעילותם, ודאי במקרים של עודפים מחויבים, שלגביהם ייתכן שכבר הגיע מועד התשלום הנדרש מהמשרדים בהתאם להתחייבותם.

### פניות תקציביות לשם מימוש החלטות ממשלה



בתוכניות הבאות: פרויקטים והחלטות ממשלה רוחביות, פיתוח ירושלים ומורשת, רשות העתיקות, וארכיאולוגיה הוגשו על ידי שר האוצר באמצעות אגף התקציבים פניות תקציביות להגדיל את תקציבן רק בסוף דצמבר 2024 אף שהתקבלו החלטות ממשלה במהלך שנת 2024 להגדיל את תקציבן בתוכניות אלו חרג היקף הביצוע בסוף נובמבר 2024 מהסכום הקבוע בחוק התקציב השנתי על שינוי (חריגות בסכומים של כ- 26.2 מיליון ש"ח, כ-69.5 מיליון ש"ח, כ-5.3 מיליון ש"ח, כ-2.1 מיליון ש"ח, בהתאמה), וזאת בטרם הוגשה לוועדת הכספים בקשה להגדיל את היקף התוכניות בהתאם להחלטות הממשלה.

### פניות תקציביות לשם התאמת התקציב לביצוע בפועל



בתוכנית הבאות: מענקי הפיתוח ברשויות המקומיות, בתי הספר היסודיים וחיטובות ביניים, עידוד תעסוקת אוכלוסייה וסיוע בשכר דירה, הוגשו פניות תקציביות על ידי שר האוצר באמצעות אגף התקציבים ואושרו בוועדת הכספים רק בסוף דצמבר 2024. משמעותן של פניות אלו היא התאמת התקציב לביצוע בפועל של כל תוכנית. התאמה בסוף שנה של תקציב תוכניות לביצוע בפועל שנרשם בהן, נועדה למנוע חריגה מהתקציב של תוכניות אלו. אף שהתאמת תקציב לביצוע בפועל נרשמת כחלק מפרטי הבקשה המונחת בפני ועדת הכספים, היא מעמידה את ועדת הכספים בפני מצב נתון ("אישור בדיעבד") שמעלה חשש שאינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק, ושהדרך היחידה להכשירו היא אישור הפנייה התקציבית. מצב זה פוגע בראש ובראשונה בחובת הפעולה על פי חוק, בעקרון הפרדת הרשויות, במעמדה של הכנסת, ובסמכותה לאשר ולפקח על סדרי העדיפויות בתקציב המדינה.

### עיתוי הגשת בקשות להעברת עודפי תקציב משנה קודמת



- מהחלטת הממשלה 482 מיוני 2013 עולה כי עד אמצע חודש מרץ בכל שנה על אגף התקציבים להעביר לוועדת הכספים פנייה תקציבית להעברה של כל עודפי התקציב המחויבים של משרדי הממשלה שלא נוצלו בשנת הכספים שעברה לשנת הכספים העוקבת. הבקשות להעברת עודפי התקציב המחויבים בשנים שנבדקו לא הועברו על ידי אגף התקציבים לוועדת הכספים עד תום הרבעון הראשון של השנה. מרביתן מרבית פניות העודפים (מחויבים ובלתי מחויבים) הועברו לוועדה רק ברבעון האחרון של השנה, וחלק ניכר מהן הועבר לוועדה רק בחודש דצמבר. עקב כך הוועדה מאשרת את העברת העודפים למשרדי הממשלה רק בחודש דצמבר.

- למשל, בביקורת עלה כי הפניות להעברת כשני שלישים מעודפי התקציב של שנת 2023 שהועברו לשנת 2024 (21.7 מיליארד ש"ח מתוך 32.3 מיליארד ש"ח) הועברו לוועדה, נדונו ואושרו רק ברבעון הרביעי של שנת 2024, וכ-50% מהם (כ-10.8 מיליארד ש"ח) אושרו בוועדה בדצמבר 2024. עוד עלה כי כ-79% מעודפי התקציב המחויבים (תקציב שלא בוצע ומיועד למימון התחייבות שאושרה בשנה הקודמת, בעיקר תקציב שנכלל ביתרת התחייבויות) הועברו לוועדה עד לסוף הרבעון השלישי של שנת 2024 וכ-62% מעודפי התקציב המחויבים אושרו ברבעון הרביעי של שנת 2024.
- עקב כך ייתכן שנגרמו קשיים למשרדי הממשלה לבצע את פעילותם. כך למשל עודף תקציבי של משרד החינוך בסך של כ-15 מיליון ש"ח לא נדון ולא אושר בסוף שנת 2024; עודפים תקציביים של משרד הבינוי והשיכון בסך של כ-33 מיליון ש"ח אושרו רק בסוף דצמבר 2024 וכ-209 מיליון ש"ח מעודפי התקציב של משרד הביטחון הלאומי אושרו רק בסוף דצמבר 2024.

## עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד האוצר יבחן את הליך השינויים בתקציב המדינה וכן יבחן את האפשרות להפחית את כמות השינויים והיקפם ולהקדים במידת האפשר את השינויים. זאת בין היתר כדי להגביר את יכולת הפיקוח של הכנסת על השינויים ולטייב את הניהול והביצוע של התקציב על ידי משרדי הממשלה.



מומלץ כי משרד האוצר יפעל בהליך העברת עודפי התקציב, ובפרט עודפים מחויבים, בכפוף לחובות שנקבעו בחוק באמצעות הודעה לוועדת הכספים בהתאם לסעיף 13(א) לחוק יסודות התקציב, ובהתאם לנוהל העבודה של ועדת הכספים, בשים לב לכך שכבר קיימת התחייבות עבור כספים אלה.



על משרד האוצר להעביר את העודפים המחויבים בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2013, לפיה על אגף החשב הכללי לסגור סופית את ספרי החשבונות עד לסוף חודש פברואר בכל שנה, ועל אגף התקציבים להעביר לוועדת הכספים פנייה תקציבית להעברה של כל עודפי התקציב המחויבים של משרדי הממשלה עד לאמצע חודש מרץ בכל שנה. זאת כדי שהמשרדים יוכלו לעמוד בהתחייבויותיהם בלי לפגוע בפעילותם השוטפת.



על אגף התקציבים לחזק את הבקרה על הביצוע בפועל והאומדן הצפוי לביצוע של תוכניות תקציביות שבהן מתעורר במהלך השנה חשש לסטייה מאומדנים מוקדמים שנעשו על מנת להקדים ככל הניתן את העברת מועדי הפניות התקציביות לוועדת הכספים.



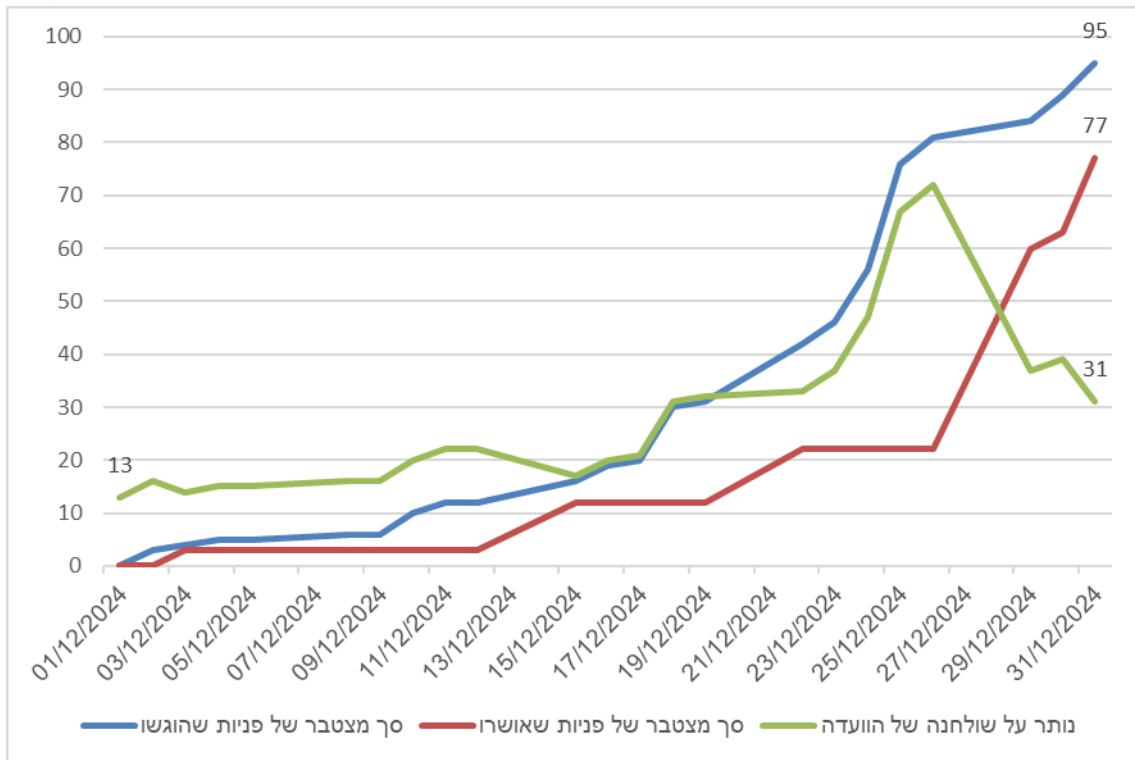
על משרדי הממשלה והשרים העומדים בראשם, וכן על חשבי המשרדים, לפעול בהתאם לחוק, ולא להוציא כספים, שתקציבם טרם אושר על ידי ועדת הכספים, זאת על אף שהתקבלו כהחלטות בממשלה. הרשות המחוקקת היא המאשרת את התקציב, ובמסגרת הפרדת הרשויות, והאיזון בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת - הרשות המבצעת אינה יכולה להוציא כספים אם הם לא מתוקצבים ומאושרים על ידי הרשות המחוקקת בהתאם לחוק, אם על ידי הקצאתם בתקציב המקורי או על ידי הקצאתם במסגרת שינויים תקציבים המאושרים בוועדת הכספים במהלך שנת הכספים.



על שר האוצר באמצעות אגף התקציבים לפעול לזירוז הגשתן של הפניות התקציביות, לרבות אלו אשר נשענות על החלטות הממשלה, בסמוך למועד גיבושן. כמו כן על אגף התקציבים לתקצב את ההוצאות הקשיחות ככל שמתאפשר על פי תחזית ההוצאות, וזאת על מנת שלא לגרום לחריגות מהתקציב במהלך השנה, ולמנוע פניות תקציביות מיותרות.



## מספר הפניות התקציביות שהיו על שולחן ועדת הכספים במהלך דצמבר 2024



על פי נתוני ועדת הכספים של הכנסת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* עלה כי במהלך דצמבר 2024 הוגשו לוועדת הכספים 95 פניות תקציביות בסכום כספי ברוטו של כ-29.6 מיליארד ש"ח, וכי הוועדה דנה ואישרה 77 פניות תקציביות בסכום כספי ברוטו של כ-30.4 מיליארד ש"ח. בנוסף בראשית דצמבר 2024 עמדו על שולחן הוועדה 13 פניות תקציביות ולפיכך בסיום שנת 2024 נותרו על שולחנה של הוועדה 31 פניות תקציביות בהן הוועדה לא דנה וממילא לא אישרה בסכום כספי ברוטו של כ-4.6 מיליארד ש"ח. כמו-כן עלה כי בששת הימים האחרונים של דצמבר 2024, בשעה שעל שולחן הוועדה היו 67 פניות תקציביות הממתנות לאישור (נכון ל-26.12.24), הוגשו לוועדה עוד 19 פניות. מתוך 86 פניות בסך הכול דנה הוועדה מ-26.12.24 ועד 31.12.24 ב-55 פניות. הגשה ואישור של פניות תקציביות בסוף שנת הכספים אינה מאפשרת את מימוש התקציב במהלך השנה כדין.

## סיכום

שנת 2024 התאפיינה בהיקף חסר תקדים של אישור חוקי תקציב נוסף ושל בקשות תקציביות שעמדו על שולחנה של ועדת הכספים בחודש דצמבר. זאת בין היתר בשל השפעת מלחמת חרבות ברזל והוצאות בלתי צפויות בתחומי הביטחון ובתחומים אזרחיים. בדצמבר 2024 אושרו 77 פניות תקציביות בסכום כספי ברוטו של כ-30.4 מיליארד ש"ח. ניהול התקציב לווה בבקשות להעברות בהיקף ניכר בסוף השנה, חלקן של הבקשות אושרו וחלקן נותרו ללא אישור, דבר שפגע ביכולת משרדי הממשלה לפעול באופן רציף ויעיל, והביא לכך שבפועל משרדים הוציאו כספים ללא תקציב מאושר בניגוד לחוק, מהשוואה לשנים קודמות עולה מגמת החמרה בעומס המוטל על ועדת הכספים וגידול בכמות ובסכומים של ההעברות המאוחרות. ממצאים אלו מעלים חשש לעקיפת חוק יסודות התקציב, לפגיעה בתהליכי קבלת ההחלטות, ביכולת הפיקוח של הכנסת, בניהול התקין של כספי הציבור וביישום יעיל של מדיניות הממשלה. מומלץ כי שר האוצר ואגף התקציבים יפעלו לצמצום ההיקפים של שינויים בתקציב בכלל, ושינויים מאוחרים בפרט, יפעלו להקדמת מועדי העברת הפניות לדיון ולאישור ויחזקו את הבקרה והפיקוח התקציביים - כדי להבטיח שקיפות, יעילות ורציפות בניהול תקציבי הממשלה ועמידה בחוקי התקציב.