



דוח מבקר המדינה

# העברות תקציביות לקראת סוף שנת 2024

תמוז התשפ"ו | יוני 2026

## העברות תקציביות לקראת סוף שנת 2024

### מבוא

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 (להלן - 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 שבו 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.

ככלל, מתכונת קבלת השינויים היא באמצעות מתן הודעה של שר האוצר לוועדת הכספים של הכנסת על החלטתו לבצע שינוי תקציבי ובמקרים מסוימים הגשת בקשה לוועדת הכספים של הכנסת לצורך קבלת אישורה כחוק.

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 (להלן - ועדת הכספים) לא דנה בהן.

## פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2025 בדק משרד מבקר המדינה את נושא העברות התקציביות והשינויים שחלו בתקציב לקראת סוף שנת 2024. במסגרת הבדיקה נבדקו הנתונים בדבר העברות התקציב - הסכומים שעברו ומועד העברתם; הקושי שנגרם למשרדי הממשלה עקב העברות 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 החשכ"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 אינה כפופה לביקורת המדינה ולפיכך לא בוקרה בדוח.

### פרק 1 - רקע תקציבי לגבי שנת 2024

סעיף 3(א) לחוק יסוד: משק המדינה קובע כי תקציב המדינה ייקבע בחוק, יהיה לשנה אחת "ויבא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות". עם זאת, סעיף 3(ג) לחוק יסוד: משק המדינה קובע כי במקרה הצורך רשאית הממשלה להגיש בתוך שנת הכספים הצעת חוק תקציב נוסף. הוראה זו נועדה לאפשר מתן מענה לשינוי בצרכים ולצרכים בלתי צפויים שאינם בשליטת הממשלה. חוק היסוד אינו מגדיר מה הוא תקציב נוסף ואינו קובע מגבלות לגבי עצם הגשת הצעת חוק תקציב נוסף.

ב-23.5.23 אישרה הכנסת את חוק התקציב לשנת הכספים 2024, התשפ"ג-2023, בסכום של כ-513.7 מיליארדי ש"ח<sup>1</sup>.

לנוכח מלחמת חרבות ברזל, שפרצה ב-7.10.23, נדרשה הממשלה להוציא סכומים ניכרים הן למימון הוצאות הלחימה והן למימון ההוצאות האזרחיות שנגרמו בעקבותיה. הוצאות אלה לא היו צפויות ומתוכננות ולא נצפו בעת הגיבוש והאישור של חוק התקציב לשנת 2024. בשל הוצאות תקציביות אלה נדרש לשנות את מסגרות התקציב הממשלתי, לצורך הגדלת ההוצאה הממשלתית ברכיבי הביטחון וברכיבים האזרחיים המושפעים מהלחימה. הגדלה זו הסתכמה בעשרות מיליארדי ש"ח בשנת 2024 לבדה.

ב-14.1.24 החליטה הממשלה להטיל על שר האוצר להגיש לכנסת לא יאוחר מ-28.1.24 את הצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2024. לפי החלטת הממשלה נועד חוק זה להתאים את תקציבי המשרדים על פי החלטות הממשלה שהתקבלו במסגרת דיוני התקציב לשנת 2024. הצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2024 הונחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה ב-5.2.24 ואושרה בקריאה שלישית בכנסת ב-13.3.24. התקציב הנוסף שאושר במרץ 2024 הסתכם בכ-584.1 מיליארדי ש"ח (להלן - התקציב הנוסף הראשון), גידול של כ-70.4 מיליארדי ש"ח לעומת התקציב המקורי לשנת 2024.

התקציב הנוסף הראשון נשען על כמה הנחות מרכזיות, ובהן ההנחה כי עצימות הלחימה תדעך עד סוף יוני 2024, הנחה שלא התממשה. נוכח התמשכות המלחמה והצורך לממן את ההוצאות האזרחיות והצבאיות הנדרשות החליטה הממשלה באוגוסט 2024 להגדיל שוב את סכומי ההוצאה הממשלתית בתקציב המדינה.

ב-25.8.24 החליטה הממשלה להסמיך את שר האוצר להגיש לכנסת, על דעת הממשלה, הצעת חוק תקציב נוסף לשנת התקציב 2024. זאת בהתאם למסגרות הוצאה שנקבעו בהחלטה; לצורך

<sup>1</sup> נתוני התקציב המוצגים הם במונחי תקציב לחישוב מגבלת ההוצאה, שהוא התקציב נטו בלי סעיף תשלום חובות (פרט לחובות למוסד לביטוח לאומי).

בהארכת משך הפינוי של האוכלוסייה והסיוע לה ביישובים שלגביהם התקבלו החלטות ממשלה; לצורך בהארכת משך הסיוע באירוח חטופים ששבו ארצה ובני משפחותיהם, בני משפחה של חטופים הנמצאים בשבי ובני משפחה של נעדרים במתקני הארחה; וכן לצורך בהמשך מתן מענקי אכלוס עצמאי, מענקי סיוע לתושבים בלתי מועסקים ומענקי עידוד תעסוקה. כן נועדה הגדלת מסגרת התקציב למימון הפחתה שבוצעה בתקציבי משרדי הממשלה לצורך הארכת השהות של המפונים מחוץ לבתייהם וסיוע להם, להגדלת תקציב המיועד למעטפת הניתנת למשרתי מילואים במערך הלוחם ובני משפחותיהם ולהגדלת תקציב הביטוח הלאומי. ב-24.9.2024 התקבל בכנסת חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2024 (מס' 2), התשפ"ד-2024, לאחר שהונח על שולחן הכנסת ב-24.9.24 (להלן - התקציב הנוסף השני). התקציב הנוסף השני הסתכם בכ-587.5 מיליארדי ש"ח, גידול של כ-3.4 מיליארדי ש"ח לעומת התקציב הנוסף הראשון.

ב-24.11.17 החליטה הממשלה להסמיך את שר האוצר להגיש לכנסת תיקון לחוק התקציב הנוסף השני, לשם מימון הוצאות הנובעות מעיכוב בהגעת הסיוע האמריקני המיועד למלחמת חרבות ברזל, הוצאות הנובעות מהתמשכות המלחמה והרחבתה בצפון, וגידול בתחזית הוצאות תשלומי הריבית על החוב הממשלתי בשנת 2024.

ב-24.11.27 הונחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה הצעת חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2024 (מס' 3), התשפ"ה-2024, והיא אושרה על ידי הכנסת בקריאה שנייה ושלישית ב-24.12.25. (להלן - התקציב הנוסף השלישי). התקציב הנוסף השלישי הסתכם כ-620.6 מיליארדי ש"ח, גידול של כ-33.1 מיליארדי ש"ח לעומת התקציב הנוסף השני.

## **פרק 2 - רקע על שינויים תקציביים וכן נתונים על העברות תקציביות שאושרו ושלא אושרו**

### **הטיפול בבקשות לשינויים בתקציב**

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), קובע כללים בנוגע לשינויים ששר האוצר רשאי לעשות בסעיפי התקציב. השינויים יכולים להיות העברות של תקציבי הוצאה מתוכנית אחת לתוכנית אחרת באותו סעיף תקציב או מסעיף תקציב כלשהו לסעיף תקציב "רזרבה כללית", וכן לקבוע את המטרות אשר להן יוצאו הסכומים שבסעיף התקציב "רזרבה כללית". עוד נקבע בחוק באילו נסיבות נדרש אישורה של ועדת הכספים לשינויים המבוקשים, ובאילו נסיבות נדרשת רק הודעה לוועדה. נוסף על כך, חוק יסודות התקציב קובע הוראות בנוגע לאישור השימוש בעודפי תקציב שנותרו בשנה שהסתיימה והעברתם לתקציב השנה שלאחריה.

אגף התקציבים במשרד האוצר מרכז את הטיפול בשינויים התקציביים ומעביר לוועדת הכספים "פניות תקציביות" הכוללות בקשות לאישור שינויים והודעות על שינויים בהתאם לכללים שנקבעו בחוק יסודות התקציב.

נוהל העבודה של ועדת הכספים בנוגע לשינויים בתקציב המדינה מ-15.12.15 עיגן את הליך הדיון בוועדה לגבי שינויים בתקציב המדינה. הנוהל קובע כי יו"ר הוועדה יביא לדיון שינויים תקציביים כפי שימצא לנכון, ולפיכך בקשה של שר האוצר לשינוי תקציבי שהוגשה לוועדת הכספים על ידי משרד האוצר מותנית בהחלטת יו"ר הוועדה מתי להביאה לדיון בוועדה לצורך קבלת הכרעתה כדן. ולכן כל עוד ששינוי תקציבי אינו מועלה לדיון בוועדת הכספים, הוא אינו מאושר.

### **בקשות תקציביות שנדונו ואושרו בדצמבר 2024**

משרד מבקר המדינה בדק את היקפי הפניות התקציביות הכוללות בקשות לאישור שינויים שהועברו לוועדת הכספים (הכוללות את מקור התקציב המועבר והיעד שאליו הוא מופנה); הבקשות התקציביות מוועדת הכספים (בקשות לשינויים תקציביים ברמת הסעיף התקציבי);

הסכום הכספי נטו (לאחר קיזוז של מקור ושימוש באותה פנייה תקציבית); והסכום הכספי ברוטו (העברות תקציביות ברמת תוכנית) של הפניות שאושרו בדצמבר 2024.<sup>2</sup>

להלן יוצג ניתוח של הפניות התקציביות הכוללות בקשות לאישור שינויים שנשלחו לוועדת הכספים ואושרו בוועדה בכל אחד מהימים של דצמבר 2024:

לוח 1: ניתוח פניות תקציביות הכוללות בקשות לאישור שינויים לפי תאריך העברת הפנייה לוועדת הכספים ולפי תאריך אישור הפנייה בוועדה, דצמבר 2024<sup>3</sup> (באלפי ש"ח)

ניתוח לפי תאריך אישור הפנייה				ניתוח לפי תאריך העברת הפנייה				
הסכום הכספי ברוטו	הסכום הכספי נטו	מספר הבקשות	מספר הפניות	הסכום הכספי ברוטו <sup>(4)</sup>	הסכום הכספי נטו <sup>(3)</sup>	מספר הבקשות <sup>(2)</sup>	מספר הפניות <sup>(1)</sup>	
-	-	-	-	-	-	-	-	יום ראשון 1.12
-	-	-	-	463,945	0	5	3	יום שני 2.12
186,090	0	7	3	1,070,776	0	3	1	יום שלישי 3.12
-	-	-	-	117,355	0	4	1	יום רביעי 4.12
-	-	-	-	-	-	-	-	יום חמישי 5.12
-	-	-	-	280,000	0	2	1	יום ראשון 8.12
-	-	-	-	-	-	-	-	יום שני 9.12
-	-	-	-	20,382	0	3	3	יום שלישי 10.12
-	-	-	-	1,377,099	0	8	2	יום רביעי 11.12
-	-	-	-	-	-	-	-	יום חמישי 12.12
1,722,722	0	23	9	160,447	0	9	4	יום ראשון 15.12
-	-	-	-	1,690	0	1	1	יום שני 16.12
-	-	-	-	0	0	0	0	יום שלישי 17.12
-	-	-	-	564,898	0	27	8	יום רביעי 18.12
-	-	-	-	20,293	0	2	1	יום חמישי 19.12
1,850,348	0	23	10	603,491	0	15	6	יום ראשון 22.12
-	-	-	-	344,487	0	8	3	יום שני 23.12
-	-	-	-	4,395,991	0	37	9	יום שלישי 24.12
-	-	-	-	10,518,093	2,717,397	84	13	יום רביעי 25.12
-	-	-	-	231,776	0	9	1	יום חמישי 26.12
6,408,923	0	99	38	90,512	0	11	2	יום ראשון 29.12
485,076	0	12	3	9,245,470	-1	75	4	יום שני 30.12
19,747,893	2,717,396	171	14	19,110	0	1	1	יום שלישי 31.12
<b>30,401,052</b>	<b>2,717,396</b>	<b>335</b>	<b>77</b>	<b>29,525,815</b>	<b>2,717,396</b>	<b>304</b>	<b>64</b>	

על פי נתוני אגף התקציבים המופיעים באתר המרשתת של משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

<sup>(1)</sup> מספר הפניות - פניות תקציביות אשר מועברות לאישורה של ועדת הכספים וכוללת מקור ושימוש.

<sup>(2)</sup> מספר הבקשות - מספר הבקשות לשינויים תקציביים ברמת הסעיף התקציבי.

<sup>(3)</sup> הסכום הכספי נטו - באותו יום ובאותה פנייה תקציבית המקור והשימוש מתקזזים.

<sup>(4)</sup> הסכום הכספי ברוטו - העברות תקציביות ברמת התוכנית.

**מהלוח עולה כי בדצמבר 2024 נשלחו לוועדת הכספים ואושרו 304 בקשות לשינוי תקציבי בסכום נטו (בקיזוז מקורות ושימושים) של כ-2.7 מיליארד ש"ח ובסכום ברוטו (ברמת תוכנית) של כ-29.6 מיליארד ש"ח. עוד עולה מהלוח כי בדצמבר 2024 אושרו בוועדת הכספים 335 בקשות 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. עוד עולה מהלוח כי בשלושת הימים האחרונים של חודש**

<sup>2</sup> בפרק זה במספר הפניות והבקשות כלולים כל סוגי השינויים התקציביים שנעשים בשנת הכספים: שינויים בתקציב ההוצאה נטו (תקציב המזומן), שינויים בתקציב ההוצאה המותנית בהכנסה (תקציב נוסף שמותר להוציא בתנאי שיתקבלו תקבולים למימונו מגורמים חוץ-ממשלתיים) ושינויים בתקציב ההרשאה להתחייב (מסגרת הסכום שעליו הממשלה יכולה להתחייב לתקופה ארוכה יותר משנת הכספים השוטפת), ואילו בסכום הכספי כלולה רק ההוצאה נטו - הסכום אותו מותר להוציא מאוצר המדינה בשנת הכספים. נקרא גם "תקציב מזומנים".

<sup>3</sup> מועד העברת הפנייה לוועדה אינו מעיד כי הפנייה אושרה באותו יום.

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. עוד עולה מהלוח כי 240 מ-304 (79%) הבקשות שהוגשו ואושרו בחודש דצמבר הוגשו רק בעשרת הימים האחרונים של החודש.

אגף התקציבים מסר בתשובתו מאפריל 2026 (להלן - תשובת אגף התקציבים) כי "ועדת הכספים של הכנסת מקיימת דיון אחוד והצבעה אחודה בפניות שמאוגדות זו עם זו באופן אינהרנטי, ולכן לא רלוונטי להתניחס לריבוי סעיפי התקציב המעורבים בפנייה המאוגדת" ... עוד הוסיף האגף כי "היקף ההעברות בחודש דצמבר הוא כ-4.5% מתקציב המדינה, וכי היקף תקציב הרזרבות מוגדר על 4%, והן מופרשות בסוף השנה".

משרד מבקר המדינה מציין כי יש משמעות לספירה נפרדת של בקשות תקציביות המועלות יחדיו לדיון בוועדה בפנייה אחודה כיוון שכל בקשה תקציבית, אף אם היא נועדה לשמש כמקור חלקי לשינוי תקציבי, מחייבת עבודת מטה להכנתה ועומדת לדיון בוועדה.

משרד מבקר המדינה ניתח את מועדי השליחה והאישור של הבקשות לשינוי תקציבי אשר הוגשו לוועדת הכספים לפני דצמבר 2024 ואושרו במהלכו:

לוח 2: בקשות לשינוי תקציבי שנשלחו לוועדת הכספים לפני דצמבר 2024 ואושרו במהלכו - פער הזמנים בין תאריך השליחה של הבקשה לבין תאריך אישורה, בפילוח לפי הסעיף התקציבי

מספר הסעיף	שם הסעיף	תאריך השליחה	תאריך האישור	פער הזמנים (ימים)
04	משרד ראש הממשלה	17.11.24	3.12.24	16
08	משרד המשפטים	17.11.24	3.12.24	16
25	הרשות לניצולי השואה	17.11.24	3.12.24	16
54	רשויות פיקוח	18.11.24	3.12.24	15
83	הוצאות פיתוח אחרות	18.11.24	3.12.24	15
34	משרד האנרגיה	18.11.24	3.12.24	15
33	משרד החקלאות	18.11.24	3.12.24	15
79	תחבורה	28.8.24	15.12.24	109
83	הוצאות פיתוח אחרות	26.11.24	15.12.24	19
83	הוצאות פיתוח אחרות	9.10.24	15.12.24	67
22	המשרד לשירותי דת	9.10.24	15.12.24	67
16	הוצאות חירום אזרחיות	25.11.24	15.12.24	20
46	חוק חיילים משוחררים	25.11.24	15.12.24	20
06	משרד הפנים	25.11.24	15.12.24	20
04	משרד ראש הממשלה	25.11.24	15.12.24	20
04	משרד ראש הממשלה	25.11.24	15.12.24	20
08	משרד המשפטים	25.11.24	15.12.24	20
68	רשות האוכלוסין	25.11.24	15.12.24	20
02	הכנסת	25.11.24	15.12.24	20
13	הוצאות שונות	25.11.24	15.12.24	20
38	כלכלה ותעשייה	25.11.24	15.12.24	20
83	הוצאות פיתוח אחרות	25.11.24	15.12.24	20
30	משרד העלייה והקליטה	25.11.24	15.12.24	20

מספר הסעיף	שם הסעיף	תאריך השליחה	תאריך האישור	פער הזמנים (ימים)
19	מדע, תרבות וספורט	28.11.24	22.12.24	24
04	משרד ראש הממשלה	28.11.24	22.12.24	24
83	הוצאות פיתוח אחרות	24.11.24	22.12.24	28
06	משרד הפנים	24.11.24	22.12.24	28
79	תחבורה	24.11.24	22.12.24	28
83	הוצאות פיתוח אחרות	24.11.24	22.12.24	28
07	המשרד לביטחון לאומי	27.11.24	22.12.24	25
52	המשטרה ובתי הסוהר	27.11.24	22.12.24	25
<b>סך הבקשות</b>		<b>31</b>		

על פי נתוני אגף התקציבים המופיעים באתר המרשתת של משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי 31 בקשות לשינויים תקציביים הוגשו לוועדת הכספים לפני דצמבר 2024 ואושרו במהלכו. פער הזמנים הארוך ביותר, 109 יום, התייחס לסעיף "תחבורה", ופער הזמנים הקצר ביותר, 15 יום, התייחס לסעיפים "רשויות פיקוח", "הוצאות פיתוח אחרות", "משרד האנרגיה" ו"משרד החקלאות".

משרד מבקר המדינה ניתח את ההעברות התקציביות ברוטו אשר אושרו בוועדת הכספים בדצמבר 2024 לפי סוג השינוי, שינויים פנימיים בין תוכניות באותו סעיף והעברות בין סעיפי תקציב:

לוח 3: סכום השינויים התקציביים לפי סוג השינוי, דצמבר 2024 (באלפי ש"ח)

הסכום הכספי ברוטו - אלפי ש"ח			
סך שינויים פנימיים	סך העברות בין סעיפים	סה"כ העברות ברוטו	
-	-	-	יום ראשון 1.12
-	-	-	יום שני 2.12
-	186,090	186,090	יום שלישי 3.12
-	-	-	יום רביעי 4.12
-	-	-	יום חמישי 5.12
-	-	-	יום ראשון 8.12
-	-	-	יום שני 9.12
-	-	-	יום שלישי 10.12
-	-	-	יום רביעי 11.12
-	-	-	יום חמישי 12.12
-	1,722,722	1,722,722	יום ראשון 15.12
-	-	-	יום שני 16.12
-	-	-	יום שלישי 17.12
-	-	-	יום רביעי 18.12
-	-	-	יום חמישי 19.12
5,807	1,844,541	1,850,348	יום ראשון 22.12
-	-	-	יום שני 23.12
-	-	-	יום שלישי 24.12
-	-	-	יום רביעי 25.12
-	-	-	יום חמישי 26.12
161,268	6,247,655	6,408,923	יום ראשון 29.12
-	485,076	485,076	יום שני 30.12
3,004,168	16,743,725	19,747,893	יום שלישי 31.12
<b>3,171,243</b>	<b>27,229,809</b>	<b>30,401,052</b>	

על פי נתוני אגף התקציבים המופיעים באתר המרשתת של משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בדצמבר 2024 אושרו בוועדת הכספים שינויים תקציביים בסכום ברוטו מצטבר של כ-30.4 מיליארד ש"ח. שינויים אלה התחלקו לכ-3.2 מיליארד ש"ח שינויים פנימיים וכ-27.2 מיליארד ש"ח העברות בין סעיפים.

ניתוח נוסף אשר בוצע עוסק במספר הבקשות אשר אושרו בוועדת הכספים וכן לשינוי התקציבי שאושר בכל סעיף תקציבי בדצמבר 2024:

לוח 4: מספר הבקשות שאושרו בוועדת הכספים והסכום הכספי של השינוי התקציבי, בחלוקה לפי סעיף תקציבי, דצמבר 2024 (באלפי ש"ח)

מספר הסעיף	שם הסעיף	מספר הבקשות לוועדה	סכום ההרחבה	סכום הצמצום	סך השינוי
01	נשיא המדינה ולשכתו	2	20,293	-2,426	17,867
02	הכנסת	1	0	-81,000	-81,000
04	משרד ראש הממשלה	25	428,788	-591,503	-162,715
05	משרד האוצר	5	0	-677,072	-677,072
06	משרד הפנים	10	60,943	-580,295	-519,352
07	המשרד לביטחון לאומי	9	1,271,619	-940,976	330,643
08	משרד המשפטים	9	205,620	-309,303	-103,683
09	משרד החוץ	5	94,016	-101,959	-7,943
10	המטה לביטחון לאומי	3	1,690	-3,282	-1,592
11	מבקר המדינה	0	0	0	0
12	גמלאות ופיצויים	4	0	-162,340	-162,340
13	הוצאות שונות	11	279,356	-855,912	-576,556
14	בחירות ומימון מפלגות	1	0	-37,542	-37,542
15	משרד הביטחון	3	2,188,067	-8,000	2,180,067
16	הוצאות חירום אזרחיות	9	0	-813,296	-813,296
17	תיאום הפעולות בשטחים	4	0	-56,075	-56,075
18	הרשויות המקומיות	6	868,826	-600,070	268,756
19	מדע, תרבות וספורט	12	219,578	-324,595	-105,017
20	משרד החינוך	7	9,957,506	-5,932,257	4,025,249
21	ההשכלה הגבוהה	2	179,216	-1	179,215
22	המשרד לשירותי דת	7	63,840	-85,334	-21,494
23	משרד הרווחה	6	1,189,227	-908,168	281,059
24	משרד הבריאות	4	908,865	-1,012,238	-103,373
25	הרשות לניצולי השואה	4	486,606	-255,973	230,633
26	המשרד להגנת הסביבה	9	0	-1,494,870	-1,494,870
27	הקצבות לביטוח לאומי	1	6,144,768	-2,513,281	3,631,487
29	משרד הבינוי והשיכון	3	89,950	-33,409	56,541
30	משרד העלייה והקליטה	8	227,826	-282,733	-54,907
31	הוצאות ביטחוניות שונות	9	0	-1,687,394	-1,687,394
33	משרד החקלאות	12	20,382	-720,783	-700,401
34	משרד האנרגיה	6	47,617	-48,159	-542
35	הוועדה לאנרגייה אטומית	0	0	0	0
36	תעסוקה	3	439,056	-341,979	97,077
37	משרד התיירות	8	3,290	-123,301	-120,011
38	כלכלה ותעשייה	10	293,782	-374,399	-80,617
39	משרד התקשורת	4	16,616	-8,925	7,691
40	משרד התחבורה	5	14,719	-59,900	-45,181
41	הרשות הממשלתית למים וביוב	4	3,360	-8,252	-4,892
42	מענקי בינוי ושיכון	5	501,545	-324,472	177,073
43	המרכז למיפוי ישראל	3	0	-13,895	-13,895
45	תשלום ריבית ועמלות	1	0	-29,647	-29,647

מספר הסעיף	שם הסעיף	מספר הבקשות לוועדה	סכום ההרחבה	סכום הצמצום	סך השינוי
46	חוק חיילים משוחררים	3	571,740	-359,233	212,507
47	רזרבה כללית	0	0	0	0
51	דירור ממשלתי	8	39,300	-842,021	-802,721
52	המשטרה ובתי הסוהר	6	165,480	-20,767	144,713
53	משפטים ובתי משפט	0	0	0	0
54	רשויות פיקוח	29	164,804	-2,470,219	-2,305,415
60	חינוך	2	0	-217,778	-217,778
67	בריאות	1	0	-50,609	-50,609
68	רשות האוכלוסין	4	131,775	-55,051	76,724
70	שיכון	2	0	-85,705	-85,705
73	מפעלי מים	5	15,584	-130,213	-114,629
76	תעשייה	3	23,443	-7,655	15,788
78	תיירות	3	33,700	-43,219	-9,519
79	תחבורה	5	0	-287,837	-287,837
83	הוצאות פיתוח אחרות	22	64,000	-461,470	-397,470
84	תשלום חובות	0	0	0	0
89	מפעלי משרד ראש הממשלה	0	0	0	0
93	בתי חולים לבריאות הנפש	1	303,948	-22,043	281,905
94	בתי חולים ממשלתיים*	1	2,660,311	-224,820	2,435,491
95	נמל חדרה	0	0	0	0
98	הוצאות מינהל מקרקעי ישראל	0	0	0	0
		<b>335</b>	<b>30,401,052</b>	<b>-27,683,656</b>	<b>2,717,396</b>

על פי נתוני אגף התקציבים המופיעים באתר המרשתת של משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* משנת התקציב 1998 בתי החולים הכלליים-ממשלתיים מוגדרים "מפעלים עסקיים". לעניין התקציב ולפי הוראות סעיף 8(ה) לחוק יסודות התקציב, המשמעות היא כי ההכנסות וההוצאות נרשמות על בסיס מצטבר ולא על בסיס מזומן, כנהוג בתקציב המדינה. כאשר הוצאות כלל בתי החולים עולות על כלל הכנסותיהם נדרשת סובסידיה של המדינה, והיא ניתנת באמצעות העברה מהתקציב הרגיל של משרד הבריאות לתקציב בתי החולים. השינויים התקציביים המוצגים בסעיפי בתי החולים מייצגים את השינויים בצד ההוצאות.

**מהלוח עולה כי בדצמבר 2024 אושרו בוועדת הכספים שינויים תקציביים בסכום כספי נטו של כ-2.7 מיליארד ש"ח. פילוח סכום השינוי מראה כי אושרו הרחבות בסכום של כ-30.4 מיליארד ש"ח וצמצומים בסכום של כ-27.7 מיליארד ש"ח. עוד עולה מהלוח כי סכומי ההרחבות הגבוהים ביותר אושרו לסעיפי משרד החינוך (כ-10 מיליארד ש"ח), הקצבות לביטוח לאומי (כ-6.1 מיליארד ש"ח) ובתי חולים ממשלתיים (כ-2.6 מיליארד ש"ח). סכומי הצמצומים הגבוהים ביותר אושרו לסעיפי משרד החינוך (כ-5.9 מיליארד ש"ח), הקצבות לביטוח לאומי (כ-2.5 מיליארד ש"ח) ורשויות פיקוח (כ-2.5 מיליארד ש"ח).**

משרד מבקר המדינה בחן את פער הזמנים בין הגשת הבקשה התקציבית לוועדת הכספים לבין זמן אישורה בימים האחרונים של שנת הכספים 2024, בפילוח לפי הסעיף התקציבי:

לוח 5: פער הזמנים בין הגשת הפנייה התקציבית לוועדת הכספים לבין אישורה, בפילוח לפי הסעיף התקציבי (תאריכי אישור 29.12.24 - 31.12.24)

מספר הסעיף	שם הסעיף	תאריך הגשת הפנייה	תאריך אישור הפנייה	הפער (בימים)	נושא הפנייה
04	משרד ראש הממשלה	2.12.24	29.12.24	27	משרד התפוצות
33	משרד החקלאות	10.12.24	29.12.24	19	משרד החקלאות
52	המשטרה ובתי הסוהר	10.12.24	29.12.24	19	המשטרה ובתי הסוהר
54	רשויות פיקוח	15.12.24	29.12.24	14	רשות הגז ורשות החשמל

נושא הפנייה	הפער (בימים)	תאריך אישור הפנייה	תאריך הגשת הפנייה	שם הסעיף	מספר הסעיף
המשרד לשוויון חברתי	7	29.12.24	22.12.24	משרד ראש הממשלה	04
משק המים	11	29.12.24	18.12.24	מפעלי מים	73
הרשות להתחדשות עירונית	11	29.12.24	18.12.24	רשויות פיקוח	54
מענקי בינוי ושיכון	11	29.12.24	18.12.24	מענקי בינוי ושיכון	42
המועצה הישראלית לצרכנות	5	29.12.24	24.12.24	רשויות פיקוח	54
משרד ההתיישבות	7	29.12.24	22.12.24	משרד ראש הממשלה	04
המשרד להגנת הסביבה	4	29.12.24	25.12.24	המשרד להגנת הסביבה	26
משרד התיירות	4	29.12.24	25.12.24	משרד התיירות	37
קרן קיימת לישראל	4	29.12.24	25.12.24	משרד החקלאות	33
המשטרה ובתי הסוהר	14	29.12.24	15.12.24	המשטרה ובתי הסוהר	52
מינהל הדיור הממשלתי	11	29.12.24	18.12.24	דיור ממשלתי	51
מענקי בינוי ושיכון	5	29.12.24	24.12.24	מענקי בינוי ושיכון	42
מימון הרשאות עבר ברשויות מקומיות	21	29.12.24	8.12.24	הרשויות המקומיות	18
משרד התחבורה	11	29.12.24	18.12.24	משרד התחבורה	40
נשיא המדינה	10	29.12.24	19.12.24	נשיא המדינה ולשכתו	01
משרד התחבורה	7	29.12.24	22.12.24	משרד התחבורה	40
רשות הטבע והגנים והרשות להתיישבות הבדואים	11	29.12.24	18.12.24	רשויות פיקוח	54
הרשות הממשלתית למים ולביוב	4	29.12.24	25.12.24	הרשות הממשלתית למים וביוב	41
משרד התקשורת	6	29.12.24	23.12.24	משרד התקשורת	39
משרד הביטחון	5	29.12.24	24.12.24	משרד הביטחון	15
משרד הבריאות	6	29.12.24	23.12.24	משרד הבריאות	24
משרד המדע, התרבות והספורט	11	29.12.24	18.12.24	מדע, תרבות וספורט	19
משרד הרווחה	5	29.12.24	24.12.24	משרד הרווחה	23
משרד העלייה והקליטה	7	29.12.24	22.12.24	משרד העלייה והקליטה	30
משרד הנגב והגליל	6	29.12.24	23.12.24	משרד ראש הממשלה	04
משרד הכלכלה והתעשייה - רגיל	5	29.12.24	24.12.24	כלכלה ותעשייה	38
משרד הכלכלה והתעשייה - פיתוח	5	29.12.24	24.12.24	תעשייה	76
משרד המשפטים	4	29.12.24	25.12.24	משרד המשפטים	08
הרשות לניצולי השואה	4	29.12.24	25.12.24	הרשות לניצולי השואה	25
חוק חיילים משוחררים	5	29.12.24	24.12.24	חוק חיילים משוחררים	46
משרד הבינוי והשיכון	5	29.12.24	24.12.24	משרד הבינוי והשיכון	29
רשות האוכלוסין	4	29.12.24	25.12.24	רשות האוכלוסין	68

מספר הסעיף	שם הסעיף	תאריך הגשת הפנייה	תאריך אישור הפנייה	הפער (בימים)	נושא הפנייה
19	מדע, תרבות וספורט	18.12.24	29.12.24	11	משרד המדע, התרבות והספורט
36	תעסוקה	22.12.24	30.12.24	8	לשכת התעסוקה
19	מדע, תרבות וספורט	25.12.24	30.12.24	5	משרד המדע, התרבות והספורט
15	משרד הביטחון	29.12.24	30.12.24	1	כספים קואליציוניים - ישיבות הסדר
22	המשרד לשירותי דת	30.12.24	31.12.24	1	המשרד לשירותי דת
54	רשויות פיקוח	25.12.24	31.12.24	6	מינהלת תקומה
09	משרד החוץ	25.12.24	31.12.24	6	משרד החוץ
06	משרד הפנים	24.12.24	31.12.24	7	משרד הפנים
78	תיירות	25.12.24	31.12.24	6	משרד התיירות
24	משרד הבריאות*	25.12.24	31.12.24	6	משרד הבריאות
93	בתי חולים לבריאות הנפש*	25.12.24	31.12.24	6	בתי חולים לבריאות הנפש
94	בתי חולים ממשלתיים*	25.12.24	31.12.24	6	בתי חולים ממשלתיים
04	משרד ראש הממשלה	29.12.24	31.12.24	2	משרד ירושלים ומשרד המורשת
20	משרד החינוך	30.12.24	31.12.24	1	משרד החינוך
20	משרד החינוך	31.12.24	**31.12.24	1	משרד החינוך
21	ההשכלה הגבוהה	18.12.24	**31.12.24	14	ההשכלה הגבוהה
27	הקצבות לביטוח לאומי	25.12.24	**31.12.24	7	הקצבות לביטוח לאומי
18	הרשויות המקומיות	26.12.24	**31.12.24	6	משרד הפנים
18	הרשויות המקומיות	30.12.24	**31.12.24	2	רשויות מקומיות
53	סך הפניות				

על פי נתוני אגף התקציבים המופיעים באתר המרשתת של משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* פניית משרד הבריאות ובתי החולים היא פנייה אחת שמחולקת לכמה סעיפים.  
\*\* הפנייה אושרה בוועדת הכספים ב-31.12.24, אך עיבוד אישור הפנייה "גלש" לאחרי חצות של 1.1.25.

מהלוח עולה כי ב-29.12.24 - 31.12.24 אושרו 53 פניות תקציביות, 30% (16) מהן אושרו יותר מעשרה ימים לאחר מועד שליחת הפנייה לוועדה. הפער הממוצע בין מועד שליחת הפנייה לוועדה לבין מועד אישור הפנייה בוועדה היה כ-7.6 ימים. עוד עולה מהלוח כי הפנייה שבה היה הפער הגדול ביותר בין תאריך השליחה לתאריך האישור (27 ימים) עסקה במשרד התפוצות, והפנייה שבה היה הפער הקצר ביותר (יום אחד) עסקה במשרד החינוך. השינויים התקציביים בסוף שנת הכספים עשויים לפגוע בהליך הבקרה ואישור הוצאת הכספים על ידי חשבי המשרדים ואף על תהליכי קבלת החלטות, המעקב והפיקוח של ועדת כספים על השינויים בסדרי העדיפויות. הדבר מגדיל את הסיכויים לטעויות ותקלות ואף מקטין את השקיפות כלפי מקבלי ההחלטות וכלפי הציבור, וכן עלול להיווצר מצב שהוצאת כספים במהלך השנה לפני אישורה, תעקוף את חוק התקציב, ותהיה שלא כדין.

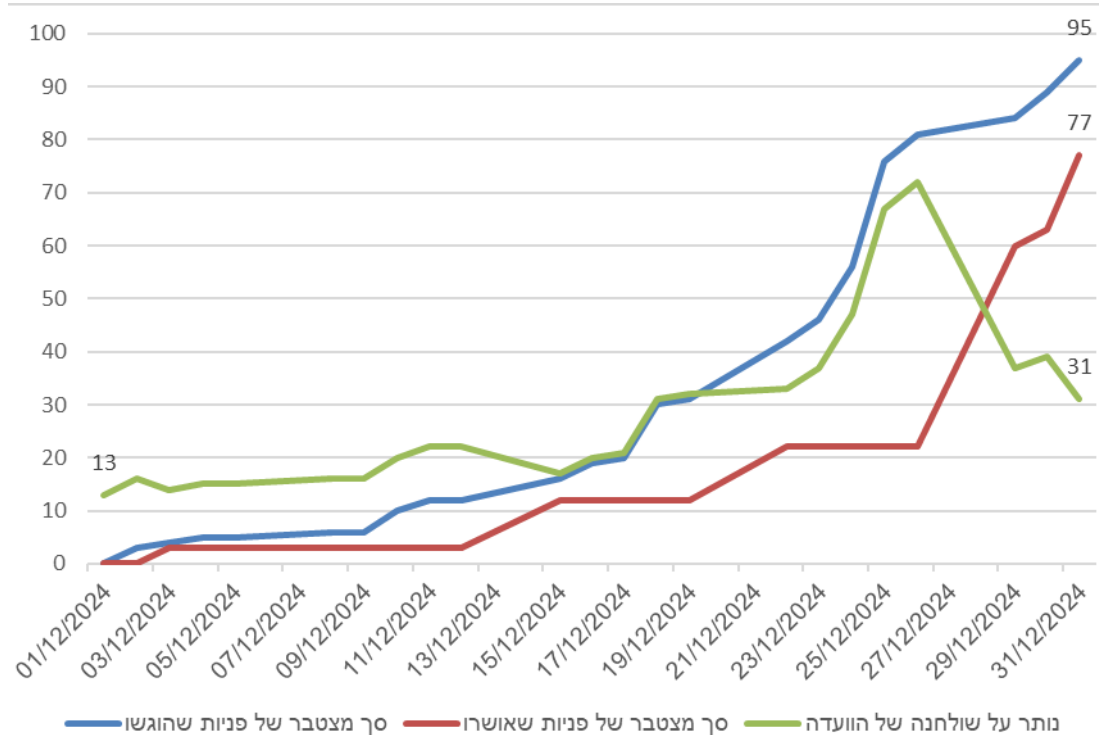
### הפניות לוועדת הכספים ודיוני הוועדה בחודש דצמבר 2024

בתחילת דצמבר 2024 עמדו לפני ועדת הכספים 13 פניות תקציביות שטרם טופלו<sup>4</sup>. כעולה מלוח 1 לעיל הוגשו באותו החודש לוועדה עוד 95 פניות תקציביות, והוועדה אישרה 77 פניות תקציביות, כך שנותרו 31 פניות תקציביות שהוועדה לא דנה בהן.

<sup>4</sup> לא כולל הודעות בדבר העברת עודפי תקציב.

בדצמבר 2024 קיימה ועדת הכספים עשרה דיונים בנושא שינויים בתקציב, במשך שמונה ימי דיונים. בתרשים שלהלן מצוין מספר הפניות שהיו על שולחן ועדת הכספים במהלך דצמבר 2024:

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



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

מהתרשים עולה כי במהלך דצמבר 2024 הגיש שר האוצר באמצעות אגף התקציבים לוועדת הכספים 95 פניות תקציביות, וכי הוועדה דנה ב-77 מהן ואישרה אותן. נוסף על כך בראשית דצמבר 2024 עמדו על שולחן הוועדה 13 פניות תקציביות<sup>5</sup>, ולפיכך בסיום שנת 2024 נותרו על שולחנה של הוועדה 31 פניות תקציביות שהיא לא דנה בהן וממילא לא אישרה אותן. כמו כן עולה 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 ועלול להיווצר מצב שהוצאת כספים במהלך השנה לפני אישורה של העברת התקציב בוועדת הכספים תעקוף את חוק התקציב, ותהיה שלא כדין.

**בקשות תקציביות אשר היו על שולחנה של ועדת הכספים אך לא נדונו ולא אושרו בתום שנת הכספים 2024**

שנת התקציב 2024 הסתיימה כאשר נותרו על שולחנה של ועדת הכספים פניות תקציביות אשר לא נדונו ולא אושרו.

משרד מבקר המדינה ניתח את הבקשות התקציביות של שנת 2024 אשר נותרו על שולחנה של ועדת הכספים בתום אותה שנה, בהתאם לפילוח של תאריך העברת הבקשה אל ועדת הכספים:

5 לא כולל הודעות בדבר העברת עודפי תקציב.

לוח 6 : בקשות תקציביות שהוגשו לוועדת הכספים בדצמבר 2024, אולם לא נדונו ולא אושרו בוועדה עד תום שנת הכספים

ניתוח בקשות לפי תאריך העברת הפנייה				
מספר הפניות	מספר הבקשות	סכום כספי נטו (באלפי ש"ח)	סכום כספי ברוטו (באלפי ש"ח)	
-	-	-	0	יום ראשון 1.12
-	-	-	0	יום שני 2.12
-	-	-	0	יום שלישי 3.12
-	-	-	0	יום רביעי 4.12
-	-	-	0	יום חמישי 5.12
-	-	-	0	יום ראשון 8.12
-	-	-	0	יום שני 9.12
1	3	0	11,325	יום שלישי 10.12
-	-	-	0	יום רביעי 11.12
-	-	-	0	יום חמישי 12.12
-	-	-	0	יום ראשון 15.12
2	3	0	20,823	יום שני 16.12
1	1	14,614	14,614	יום שלישי 17.12
2	3	0	56,268	יום רביעי 18.12
-	-	-	0	יום חמישי 19.12
5	19	0	441,603	יום ראשון 22.12
1	1	0	4,422	יום שני 23.12
1	5	0	734,507	יום שלישי 24.12
7	18	0	2,395,781	יום רביעי 25.12
4	24	0	223,244	יום חמישי 26.12
1	9	0	36,632	יום ראשון 29.12
1	1	0	112,720	יום שני 30.12
5	7	0	534,166	יום שלישי 31.12
<b>31</b>	<b>94</b>	<b>14,614</b>	<b>4,586,105</b>	

על פי נתונים ממשרד האוצר ומאתר המרשתת של ועדת הכספים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי לאחר תום שנת התקציב נותרו על שולחנה של ועדת הכספים 31 פניות תקציביות שהוגשו לוועדה לפני תום שנת הכספים, אשר לא נדונו (וממילא לא אושרו) בוועדה באותה שנה. פניות אלה כללו 94 בקשות לשינויים תקציביים בסכום נטו של כ-14 מיליון ש"ח ובסכום ברוטו של כ-4.6 מיליארד ש"ח.

משרד מבקר המדינה ניתח את ההעברות התקציביות ברוטו אשר כאמור לא נדונו ולא אושרו בוועדת הכספים אף לאחר תום שנת הכספים 2024, בהתאם לסוג השינוי, שינויים פנימיים בתוך התוכנית והעברות בין סעיפי תקציב:

לוח 7 : היקף השינויים התקציביים שהועברו לוועדת הכספים בדצמבר 2024, אולם לא נדונו ולא אושרו בוועדה באותה שנה, לפי סוג השינוי, דצמבר 2024 (באלפי ש"ח)

היקף כספי ברוטו - אלפי ש"ח			
סה"כ העברות ברוטו	סך העברות בין סעיפים	סך שינויים פנימיים	
-	-	-	יום ראשון 1.12
-	-	-	יום שני 2.12
-	-	-	יום שלישי 3.12
-	-	-	יום רביעי 4.12
-	-	-	יום חמישי 5.12
-	-	-	יום ראשון 8.12
-	-	-	יום שני 9.12
11,325	11,325	-	יום שלישי 10.12

היקף כספי ברוטו - אלפי ש"ח			
-	-	-	יום רביעי 11.12
-	-	-	יום חמישי 12.12
-	-	-	יום ראשון 15.12
20,823	18,660	2,163	יום שני 16.12
14,614	14,614	-	יום שלישי 17.12
56,268	51,768	4,500	יום רביעי 18.12
-	-	-	יום חמישי 19.12
441,603	402,603	39,000	יום ראשון 22.12
4,422	-	4,422	יום שני 23.12
734,507	734,507	-	יום שלישי 24.12
2,395,781	347,249	2,048,532	יום רביעי 25.12
223,244	223,244	-	יום חמישי 26.12
36,632	36,632	-	יום ראשון 29.12
112,720	-	112,720	יום שני 30.12
534,166	528,166	6,000	יום שלישי 31.12
<b>4,586,105</b>	<b>2,366,768</b>	<b>2,217,337</b>	

על פי נתונים ממשרד האוצר ומאתר המרשתת של ועדת הכספים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי לאחר תום שנת התקציב 2024 נותרו על שולחנה של ועדת הכספים פניות תקציביות בסכום ברוטו של כ-4.6 מיליארד ש"ח. פניות אלה התחלקו לכ-2.2 מיליארד ש"ח שינויים פנימיים וכ-2.4 מיליארד ש"ח העברות בין סעיפים.

ניתוח נוסף אשר בוצע נוגע למספר הבקשות שלא אושרו בוועדת הכספים בתום שנת 2024 וכן לשינויים התקציביים שהתבקשו אך לא אושרו, בפילוח לפי סעיף תקציבי:

לוח 8: מספר הבקשות שהוגשו לוועדת הכספים אך לא אושרו בוועדה וההיקף הכספי של השינוי התקציבי שהתבקש אך לא אושר, לפי סעיף תקציבי (באלפי ש"ח)

מספר הסעיף	שם הסעיף	מספר הפניות	מספר הבקשות	ההרחבה	סכום הצמצום	סך השינוי
01	נשיא המדינה ולשכתו	-	0	0	0	0
02	הכנסת	-	0	0	0	0
04	משרד ראש הממשלה	5	20	412,751	-311,377	101,374
05	משרד האוצר	1	1	63,843	-47,129	16,714
06	משרד הפנים	0	1	0	-2,550	-2,550
07	המשרד לביטחון לאומי	0	2	0	-106,502	-106,502
08	משרד המשפטים	-	0	0	0	0
09	משרד החוץ	-	0	0	0	0
10	המטה לביטחון לאומי	-	0	0	0	0
11	מבקר המדינה	-	0	0	0	0
12	גמלאות ופיצויים	1	1	2,163	-2,163	0
13	הוצאות שונות	2	7	219,961	-146,951	73,010
14	בחירות ומימון מפלגות	1	1	47,308	0	47,308
15	משרד הביטחון	-	0	0	0	0
16	הוצאות חירום אזרחיות	0	1	0	-6,500	-6,500
17	תיאום הפעולות בשטחים	1	1	36,632	-1,017	35,615
18	הרשויות המקומיות	0	3	0	-9,500	-9,500
19	מדע, תרבות וספורט	1	2	109,176	-10,737	98,439
20	משרד החינוך	1	4	14,614	-8,758	5,856
21	ההשכלה הגבוהה	-	0	0	0	0
22	המשרד לשירותי דת	-	0	0	0	0
23	משרד הרווחה	0	1	0	-13,045	-13,045

מספר הסעיף	שם הסעיף	מספר הפניות	מספר הבקשות	סכום ההרחבה	סכום הצמצום	סך השינוי
24	משרד הבריאות	1	2	3,700	-1,200	2,500
25	הרשות לניצולי השואה	-	0	0	0	0
26	המשרד להגנת הסביבה	3	3	56,190	-39,764	16,426
27	הקצבות לביטוח לאומי	-	0	0	0	0
29	משרד הבינוי והשיכון	-	0	0	0	0
30	משרד העלייה והקליטה	0	3	0	-8,500	-8,500
31	הוצאות ביטחוניות שונות	0	3	0	-126,000	-126,000
33	משרד החקלאות	1	1	11,325	0	11,325
34	משרד האנרגיה	0	1	0	-70,346	-70,346
35	הועדה לאנרגיה אטומית	-	0	0	0	0
36	תעסוקה	1	2	6,147	-2,000	4,147
37	משרד התיירות	0	2	0	-13,000	-13,000
38	כלכלה ותעשייה	2	2	47,000	0	47,000
39	משרד התקשורת	-	0	0	0	0
40	משרד התחבורה	-	0	0	0	0
41	הרשות הממשלתית למים וביוב	-	0	0	0	0
42	מענקי בינוי ושיכון	0	1	0	-80,000	-80,000
43	המרכז למיפוי ישראל	-	0	0	0	0
45	תשלום ריבית ועמלות	1	1	512,010	-408,058	103,952
46	חוק חיילים משוחררים	-	0	0	0	0
47	רזרבה כללית	-	0	0	0	0
51	דיוור ממשלתי	-	0	0	0	0
52	המשטרה ובתי הסוהר	-	0	0	0	0
53	משפטים ובתי משפט	-	0	0	0	0
54	רשויות פיקוח	1	7	4,500	-106,212	-101,712
60	חינוך	-	0	0	0	0
67	בריאות	-	0	0	0	0
68	רשות האוכלוסין	-	0	0	0	0
70	שיכון	1	5	734,507	-117,328	617,179
73	מפעלי מים	-	0	0	0	0
76	תעשייה	-	0	0	0	0
78	תיירות	0	1	0	-39,000	-39,000
79	תחבורה	2	4	2,161,252	-2,171,792	-10,540
83	הוצאות פיתוח אחרות	5	11	143,026	-722,062	-579,036
84	תשלום חובות	-	0	0	0	0
89	מפעלי משרד ראש הממשלה	-	0	0	0	0
93	בתי חולים לבריאות הנפש	-	0	0	0	0
94	בתי חולים ממשלתיים	-	0	0	0	0
95	נמל חדרה	-	0	0	0	0
98	הוצאות מינהל מקרקעי ישראל	-	0	0	0	0
<b>31</b>		<b>31</b>	<b>94</b>	<b>4,586,105</b>	<b>-4,571,491</b>	<b>14,614</b>

על פי נתונים ממשרד האוצר ומאתר המרשות של ועדת הכספים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בפילוח לפי סעיפי התקציב נותרו על שולחנה של ועדת הכספים פניות תקציביות בסכום כספי נטו של כ-14.6 מיליון ש"ח. פילוח סכום השינוי מראה כי לא אושרו הרחבות בסכום של כ-4.58 מיליארד ש"ח וצמצומים בסכום של כ-4.57 מיליארד ש"ח. עוד עולה מהלוח כי סכומי ההרחבות הגבוהים ביותר שלא אושרו היו בסעיפי תחבורה (כ-2.2 מיליארד ש"ח), שיכון (כ-730 מיליון ש"ח) ותשלום ריבית ועמלות (כ-500 מיליון ש"ח). סכומי הצמצומים הגבוהים ביותר שלא אושרו היו בסעיפי תחבורה (כ-2.2 מיליארד ש"ח), הוצאות פיתוח אחרות (כ-720 מיליון ש"ח), ותשלום ריבית ועמלות (כ-400 מיליון ש"ח).

### השוואה בין העברות תקציביות בשנת 2024 להעברות תקציביות בשנים קודמות

שנת 2024 התאפיינה תקציבית בעיקר על ידי השפעות מלחמת חרבות ברזל. המלחמה הביאה בין היתר לשינויים בסדרי העדיפויות התקציביות ולגידול בהוצאות הממשלה. כדי לבחון אם השינויים התקציביים בדצמבר 2024 היו חריגים במהותם ובכמותם, ביצע משרד מבקר המדינה השוואה של מספר הבקשות לשינויים תקציביים, ההיקף הכספי ברוטו של השינויים התקציביים שאושרו והשיעור של השינויים מתוך תקציב מגבלת ההוצאה המאושר, בשנים 2017 - 2019 ובשנת 2024.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> השנים 2020 - 2023 לא נכללו בהשוואה, היות שבשנים אלו התרחשו אירועים מיוחדים אשר השפיעו על תקציב המדינה, דוגמת תקציב המשכיל, משבר הקורונה ועוד.

לוח 9 : מספר הבקשות לשינויים תקציביים, ההיקף הכספי ברוטו של השינויים התקציביים שאושרו בדצמבר בכל שנה, והשיעור של השינויים מתוך תקציב מגבלת ההוצאה המאושר, 2017 - 2019 ו-2024

דצמבר 2024 - לא נדונו ולא אושרו	דצמבר 2024 - אושרו	דצמבר 2019	דצמבר 2018	דצמבר 2017	
94	335	362	289	373	מספר הבקשות
2,217,337	3,171,243	4,291,011	3,089,415	3,000,419	שינויים פנימיים (באלפי ש"ח) העברות בין סעיפים (באלפי ש"ח)
2,368,768	27,229,809	14,140,135	12,301,643	15,375,937	סך שינויים (באלפי ש"ח)
4,586,105	30,401,052	18,431,146	15,391,058	18,376,356	תקציב מגבלת הוצאה מאושר (באלפי ש"ח)
587,500,000	587,500,000	397,400,000	376,700,000	359,700,000	שיעור השינויים בדצמבר מתקציב מגבלת ההוצאה השנתי
0.78%	5.17%	4.64%	4.09%	5.11%	

על פי נתוני אגף התקציבים המופיעים באתר המרשות של משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי מספר הבקשות לשינויים בתקציב שאושרו בוועדת הכספים בדצמבר 2017 היה 373, לעומת 335 בקשות שאושרו בדצמבר 2024 (קטיון של כ-10%). עוד עולה 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%). נוסף על כך עולה 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.

בתשובת אגף התקציבים נמסר כי למרות התנאים המיוחדים ששררו בשנת 2024 אשר השפיעו על כמות הפניות ומועד שליחתן לוועדה, מספר הפניות אינו חריג כלל.

לשם קבלת תמונה מעמיקה יותר ניתח משרד מבקר המדינה את מספר הבקשות התקציביות שאושרו לגבי כל סעיף תקציבי בשנים 2017 - 2019 ובשנת 2024:

לוח 10 : מספר הבקשות התקציביות שאושרו בוועדת הכספים בדצמבר בכל אחת מהשנים 2017 - 2019 ובשנת 2024, בפירוט לפי סעיפי התקציב

מספר הבקשות				שם הסעיף	מספר הסעיף
דצמבר 2024	דצמבר 2019	דצמבר 2018	דצמבר 2017		
2	2	1	4	נשיא המדינה ולשכתו	01
1	2	0	1	הכנסת	02
25	28	22	25	משרד ראש הממשלה	04
5	3	3	3	משרד האוצר	05
10	5	3	6	משרד הפנים	06
9	12	8	8	המשרד לביטחון לאומי	07
9	7	2	5	משרד המשפטים	08
5	3	3	5	משרד החוץ	09

מספר הבקשות				שם הסעיף	מספר הסעיף
דצמבר 2024	דצמבר 2019	דצמבר 2018	דצמבר 2017		
3	2	2	4	המטה לביטחון לאומי	10
0	2	0	0	מבקר המדינה	11
4	4	4	5	גמלאות ופיצויים	12
11	30	16	14	הוצאות שונות	13
1	2	2	3	בחירות ומימון מפלגות	14
3	6	4	7	משרד הביטחון	15
9	5	2	7	הוצאות חירום אזרחיות	16
4	3	3	5	תיאום הפעולות בשטחים	17
6	9	10	10	הרשויות המקומיות	18
12	13	13	8	מדע, תרבות וספורט	19
7	18	12	18	משרד החינוך	20
2	5	2	3	ההשכלה הגבוהה	21
7	3	3	6	המשרד לשירותי דת	22
6	11	10	7	משרד הרווחה	23
4	5	4	10	משרד הבריאות	24
4	4	2	3	הרשות לניצולי השואה	25
9	11	7	12	המשרד להגנת הסביבה	26
1	2	4	5	הקצבות לביטוח לאומי	27
3	2	3	4	משרד הבינוי והשיכון	29
8	8	7	4	משרד העלייה והקליטה	30
9	2	0	3	הוצאות ביטחוניות שונות	31
12	11	10	15	משרד החקלאות	33
6	5	5	6	משרד האנרגיה	34
0	1	1	1	הוועדה לאנרגיה אטומית	35
3	4	7	8	תעסוקה	36
8	5	6	5	משרד התיירות	37
10	12	5	10	כלכלה ותעשייה	38
4	1	3	4	משרד התקשורת	39
5	1	3	4	משרד התחבורה	40
4	4	3	3	הרשות הממשלתית למים וביוב	41
5	3	4	9	מענקי בינוי ושיכון	42
3	3	2	3	המרכז למיפוי ישראל	43
1	6	5	1	תשלום ריבית ועמלות	45
3	1	5	3	חוק חיילים משוחררים	46
0	0	0	0	רזרבה כללית	47
8	5	1	7	דיור ממשלתי	51
6	4	3	5	המשטרה ובתי הסוהר	52
0	2	2	2	משפטים ובתי משפט	53
29	13	11	7	רשויות פיקוח	54
2	4	2	3	חינוך	60
1	1	3	5	בריאות	67
4	4	1	6	רשות האוכלוסין	68
2	11	9	12	שיכון	70
5	4	6	7	מפעלי מים	73
3	4	4	5	תעשייה	76
3	6	9	10	תיירות	78
5	6	8	9	תחבורה	79
22	28	16	23	הוצאות פיתוח אחרות	83
0	1	2	2	תשלום חובות	84

מספר הבקשות				שם הסעיף	מספר הסעיף
דצמבר 2024	דצמבר 2019	דצמבר 2018	דצמבר 2017		
0	0	0	1	מפעלי משרד ראש הממשלה	89
1	1	0	0	בתי חולים לבריאות הנפש	93
1	1	1	1	בתי חולים ממשלתיים	94
0	0	0	0	נמל חדרה	95
0	1	0	1	הוצאות מינהל מקרקעי ישראל	98
<b>335</b>	<b>362</b>	<b>289</b>	<b>373</b>		

על פי נתוני אגף התקציבים המופיעים באתר המרשתת של משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בדצמבר 2017 הסעיף אשר לגביו אושר המספר הגדול ביותר של בקשות (25) היה סעיף "משרד ראש הממשלה" אשר כולל יחידות ומשרדים רבים, 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; גם בדצמבר 2018 הסעיף אשר לגביו אושר המספר הגדול ביותר של בקשות (22) היה סעיף "משרד ראש הממשלה"; בדצמבר 2019 הסעיף אשר לגביו אושר המספר הגדול ביותר של בקשות (30) היה סעיף "הוצאות שונות"; ובדצמבר 2024 הסעיף אשר לגביו אושר המספר הגדול ביותר של בקשות (29) היה סעיף "רשויות פיקוח". עוד עולה מהלוח כי בשמונה סעיפי תקציב קבועים מועברות בחודש דצמבר לאישור ועדת הכספים, בשלוש מתוך ארבע השנים שנבדקו, לפחות עשר בקשות תקציביות. העברות תקציביות בסוף השנה עלולות לפגוע ביכולת בתהליכי קבלת החלטות והפיקוח של הכנסת על תקציב המדינה ובכך לפגוע בעיקרון השקיפות והשמירה על כספי הציבור, וכן עלולות להביא למסלול עוקף חוק, ושההוצאה לא תהיה כדין.

מומלץ שאגף התקציבים ינתח את הסיבות לכך שבסעיפים מסוימים כמות הבקשות התקציביות המועברות לאישור ועדת הכספים בחודש דצמבר עומדת על לפחות 10 בקשות בשלוש מתוך ארבע השנים שנבדקו ויפעל לצמצמה ככל שניתן. יצוין כי כבר בשנת 2018 המליץ משרד מבקר המדינה לאגף התקציבים לקיים עבודת מטה לבחינת תקצוב יתר מתמשך בתוכניות בתקציב המדינה ולבחינת תוכניות המתקצבות בחסר מתמשך. הדבר יצמצם את הצורך בעדכונים ושינויים תקציביים בשנת הכספים.

ניתוח נוסף אשר ביצע משרד מבקר המדינה נוגע לסכום הכספי של השינויים התקציביים נטו בכל סעיף תקציבי שאושר בדצמבר בכל אחת מהשנים 2017 - 2019 ובשנת 2024.

לוח 11: הסכום הכספי של השינויים התקציביים נטו שאושרו בוועדת הכספים בדצמבר בכל אחת מהשנים 2017 - 2019 ובשנת 2024, בפילוח לפי סעיף תקציבי

הסכום הכספי נטו (באלפי ש"ח)				שם הסעיף	מספר הסעיף
דצמבר 2024	דצמבר 2019	דצמבר 2018	דצמבר 2017		
17,867	16,271	8,266	741	נשיא המדינה ולשכתו	01
-81,000	-200,000	0	0	הכנסת	02
-162,715	-27,890	-34,019	-91,094	משרד ראש הממשלה	04
-677,072	48,069	74,932	-3,000	משרד האוצר	05
-519,352	8,182	42,890	68,986	משרד הפנים	06
330,643	-505,318	-91,249	-91,623	המשרד לביטחון לאומי	07
-103,683	54,358	241,725	-4,004	משרד המשפטים	08
-7,943	33,937	50,701	8,061	משרד החוץ	09
-1,592	-2,673	-3,876	-7,031	המטה לביטחון לאומי	10
0	-42,363	0	0	מבקר המדינה	11
-162,340	-212,104	-264,567	-276,357	גמלאות ופיצויים	12

הסכום הכספי נטו (באלפי ש"ח)				שם הסעיף	מספר הסעיף
דצמבר 2024	דצמבר 2019	דצמבר 2018	דצמבר 2017		
-576,556	-987,808	-662,407	213,840	הוצאות שונות	13
-37,542	282,422	-34,287	-5,248	בחירות ומימון מפלגות	14
2,180,067	1,524,212	1,522,838	-23,501	משרד הביטחון	15
-813,296	-127,447	-10,651	22,703	הוצאות חירום אזרחיות	16
-56,075	-2,549	13,063	65,048	תיאום הפעולות בשטחים	17
268,756	109,795	-309,957	296,735	הרשויות המקומיות	18
-105,017	67,535	-54,123	51,055	מדע, תרבות וספורט	19
4,025,249	479,787	784,608	1,152,285	משרד החינוך	20
179,215	282,165	211,359	336,633	ההשכלה הגבוהה	21
-21,494	10,448	6,254	-19,706	המשרד לשירותי דת	22
281,059	429,647	418,701	187,698	משרד הרווחה	23
-103,373	49,341	-367,335	-392,399	משרד הבריאות	24
230,633	489,873	635,476	963,867	הרשות לניצולי השואה	25
-1,494,870	-2,178	-85,665	-204,294	המשרד להגנת הסביבה	26
3,631,487	-20,000	-705,418	-202,702	הקצבות לביטוח לאומי	27
56,541	13,436	-34,435	14,961	משרד הבינוי והשיכון	29
-54,907	-138,946	-287,731	-165,462	משרד העלייה והקליטה	30
-1,687,394	-1,694,479	0	272,190	הוצאות ביטחוניות שונות	31
-700,401	-38,112	-73,173	-110,211	משרד החקלאות	33
-542	-36,264	-67,531	-126,487	משרד האנרגיה	34
0	-2,041	-2,041	-123	הועדה לאנרגייה אטומית	35
97,077	67,754	-133,391	-204,448	תעסוקה	36
-120,011	-7,187	19,676	-31,042	משרד התיירות	37
-80,617	-176,899	106,849	-45,957	כלכלה ותעשייה	38
7,691	0	-6,160	1,241	משרד התקשורת	39
-45,181	15,220	-12,797	-18,287	משרד התחבורה	40
-4,892	-36,087	-18,009	-6,813	הרשות הממשלתית למים וביוב	41
177,073	238,731	-124,012	441,785	מענקי בינוי ושיכון	42
-13,895	-5,716	-121	-6,547	המרכז למיפוי ישראל	43
-29,647	-299,566	-818,899	-301,578	תשלום ריבית ועמלות	45
212,507	153,221	-243,899	-226,824	חוק חיילים משוחררים	46
0	0	0	0	רזרבה כללית	47
-802,721	13,690	-20,150	-115,318	דיור ממשלתי	51
144,713	-118,266	56,146	-76,866	המשטרה ובתי הסוהר	52
0	-66,139	-72,860	-41,930	משפטים ובתי משפט	53
-2,305,415	17,671	-65,707	-57,850	רשויות פיקוח	54
-217,778	67,247	325,798	-63,924	חינוך	60
-50,609	-13,308	-46,319	-140,602	בריאות	67
76,724	23,804	99,308	-62,419	רשות האוכלוסין	68
-85,705	-123,610	-389,330	-1,326,685	שיכון	70
-114,629	-42,332	-106,944	-395,105	מפעלי מים	73
15,788	-82,509	-26,742	-64,162	תעשייה	76
-9,519	-24,996	-99,381	-257,181	תיירות	78
-287,837	1,078,795	1,146,231	1,032,943	תחבורה	79
-397,470	-556,295	-140,359	170,593	הוצאות פיתוח אחרות	83
0	89,728	-351,726	-134,085	תשלום חובות	84

הסכום הכספי נטו (באלפי ש"ח)				שם הסעיף	מספר הסעיף
דצמבר 2024	דצמבר 2019	דצמבר 2018	דצמבר 2017		
0	0	0	205,004	מפעלי משרד ראש הממשלה	89
281,905	110,251	0	0	בתי חולים לבריאות הנפש	93
2,435,491	420,265	969,087	596,861	בתי חולים ממשלתיים	94
0	0	0	0	נמל חדרה	95
0	0	0	0	הוצאות מינהל מקרקעי ישראל	98
<b>2,717,396</b>	<b>602,773</b>	<b>968,637</b>	<b>802,365</b>		

על פי נתוני אגף התקציבים המופיעים באתר המרשתת של משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי הסכום הכספי של השינויים התקציביים נטו שאושרו בדצמבר 2024 היה כ-2.7 מיליארד ש"ח. סכום זה גדול מהסכום הכספי של השינויים שאושרו בשלוש השנים האחרות שנבחנו יחד (דצמבר 2019 כ-603 מיליון ש"ח, דצמבר 2018 כ-969 מיליון ש"ח ודצמבר 2017 כ-802 מיליון ש"ח, סה"כ כ-2.4 מיליארד ש"ח). עוד עולה כי בדצמבר 2017 הסעיף שבו אושר הסכום הגדול ביותר נטו של תוספות תקציביות (כ-1.2 מיליארד ש"ח) היה סעיף "משרד החינוך"; בדצמבר 2018 ובדצמבר 2019 הסעיף שבו אושר הסכום הגדול ביותר נטו של תוספות תקציביות (כ-1.5 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים) היה סעיף "משרד הביטחון"; ובדצמבר 2024 הסעיף שבו אושר הסכום הגדול ביותר נטו של תוספות תקציביות (כ-4.0 מיליארד ש"ח) היה סעיף "משרד החינוך". עוד עולה כי בדצמבר 2017 הסעיף שבו אושר הסכום הגדול ביותר נטו של קיצוצים תקציביים (כ-1.3 מיליארד ש"ח) היה סעיף "שיכון"; בדצמבר 2018 הסעיף שבו אושר הסכום הגדול ביותר נטו של קיצוצים תקציביים (כ-820 מיליון ש"ח) היה סעיף "תשלום ריבית ועמלות"; בדצמבר 2019 הסעיף שבו אושר הסכום הגדול ביותר נטו של קיצוצים תקציביים (כ-1.7 מיליארד ש"ח) היה סעיף "הוצאות ביטחוניות שונות"; ובדצמבר 2024 הסעיף שבו אושר הסכום הגדול ביותר נטו של קיצוצים תקציביים (כ-2.3 מיליארד ש"ח) היה סעיף "רשויות פיקוח". העברות תקציביות לקראת סוף שנת הכספים עלולות לפגוע בהליכי קבלת ההחלטות, הבקרה, הניהול והשקיפות, למנוע מהמשרדים לבצע את התקציב במזומן או לייצר התחייבויות, ואף להעמיס על ביצוע התקציב בשנה העוקבת, וכן עלול להיווצר מצב שהוצאת כספים במהלך השנה קודם לאישור העברת התקציב בוועדת הכספים, תעקוף את החוק, ותהיה שלא כדין.

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.

### הודעות לוועדה והעברת עודפי תקציב

עודפי תקציב הם סכומים שתוקצבו בחוק התקציב לשנה נתונה אך לא הוצאו באותה שנה. האפשרות להעביר עודפים נועדה למנוע את קטיעת פעילותה של הממשלה בתחילת כל שנה ולאפשר לה לפעול ברציפות. כמו כן, היא נועדה למנוע ממשרדי הממשלה להוציא בחופזה את התקציבים העומדים לרשותם לקראת סיום השנה כדי לנצלם מבעוד מועד.

סעיפים 11 ו-13 לחוק יסודות התקציב קובעים את דרך ההגשה לוועדת הכספים של שינויים תקציביים ואת דרך השימוש בעודפי תקציב משנה קודמת. סעיף 11(א) קובע כי שר האוצר רשאי להעביר, בהודעה לוועדה, כל סכום של הוצאה מתוכנית אחת לתוכנית אחרת שבאותו סעיף תקציב או לתוכנית חדשה שתתווסף לאותו סעיף תקציב, וזאת כאשר שינוי התוכנית הוא בסכום הקטן מ-1,940,000 ש"ח וההשפעה על התוכנית המקורית קטנה מ-15%. 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. על פי החוק, העברת עודפי התקציב שלא בוצעו אינה מחייבת את אישורה של ועדת הכספים, אך כפופה לחובת מתן הודעה לוועדת הכספים על כך.

נהוג להבחין בין שני סוגים של עודפים<sup>8</sup>: (א) עודפים מחויבים - תקציב שלא בוצע ומיועד למימון התחייבות שאושרה בשנה הקודמת (בעיקר תקציב שנכלל ביתרת התחייבויות<sup>9</sup>); (ב) עודפים שאינם מחויבים - תקציב שלא בוצע ואינו מיועד בהכרח למימון התחייבות מסוימת.

כאמור, נוהל העבודה של ועדת הכספים בנוגע לשינויים בתקציב המדינה מ-15.12.15 עיגן את הליך הדיון בוועדה לגבי שינויים בתקציב המדינה. בסעיף 1 לנוהל זה, אשר מסביר מה הוא שינוי תקציבי, צוין כי "בשינוי תקציבי שהוא עודפים, תפורט היסטוריית העודפים במשרד הממשלתי בשלוש שנות הכספים האחרונות"; לאחר מכן מוסבר בנוהל אופן הדיון בוועדה על השינוי התקציבי.

מערך הסייבר הלאומי מסר בתשובתו מיוני 2026 כי "רוב הפניות התקציביות מאושרות במסגרת דיון אשר מתקיים בוועדת הכספים, ולא במסלול הודעה של שר האוצר לוועדה בלבד. זאת למרות שחוק יסודות התקציב מאפשר שליחת הודעה בנושא במקרים מסוימים. בשל כך, נוצר עומס...".

נמצא כי אגף התקציבים נוהג להגיש לוועדת הכספים בקשות לאישור שינוי תקציבי גם כאשר סכום השינוי בתוכנית קטן מ-1,940,000 ש"ח, ואינו מסתפק בהודעה בלבד וזאת בשונה מסעיף 11(א) לחוק יסודות התקציב אשר מאפשר לשר האוצר להעביר, בהודעה לוועדה, סכום תקציבי נמוך בהינתן מקרים מסוימים. כך למשל שינוי של 1,690 אלפי ש"ח בתקציב המטה לביטחון לאומי הועבר לוועדה בתאריך 16.12.24 כבקשה לאישור ולא כהודעה. מסירת הודעות לוועדה בדבר שינויים תקציביים בסכומים נמוכים, בהתאם לסמכות השר, הייתה עשויה לשפר את משכי הזמן של הליכי התקצוב שנועדו לצורך פעולות משרדי הממשלה.

משרד מבקר המדינה בדק את כמות הבקשות לשינויים תקציביים מסוג עודפים אשר אושרו בוועדת הכספים בשנים 2017 - 2019 ובשנת 2024:

לוח 12: מספר הבקשות לשינויים תקציביים מסוג עודפים אשר נדונו ואושרו בוועדת הכספים בשנים 2017 - 2019 ובשנת 2024

בקשות				
2024	2019	2018	2017	
-	-	2	-	רבעון 1
11	70	36	40	רבעון 2
22	-	71	48	רבעון 3
127	125	59	59	רבעון 4
110	81	49	59	מזה: בדצמבר
<b>160</b>	<b>195</b>	<b>168</b>	<b>147</b>	<b>סך הכול</b>

על פי נתוני אגף התקציבים המופיעים באתר המרשתת של משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנת 2017 אושרו 147 בקשות לשינויים בתקציב אשר נגעו להעברת עודפי תקציב משנה קודמת; בשנת 2018 אושרו 168 בקשות; בשנת 2019 אושרו 195 בקשות; ובשנת 2024 אושרו 160 בקשות (גידול של כ-8.8% בכמות הבקשות לעומת שנת 2017). עוד עולה מהלוח

<sup>8</sup> דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משרדי הממשלה - "ועדת המשילות", מרץ 2013, עמ' 19.

<sup>9</sup> תקציב שמיועד לתוכניות ולפרויקטים שכבר אושרו אבל עדיין לא בוצעו. ייתכן שהם נמצאים בשלבי ביצוע, אבל שלב התשלום עדיין לא הגיע.

כי שיעור ניכר מהבקשות להעברת עודפי תקציב משנה קודמת נעשה ברבעונים האחרונים של שנת הכספים, ואף בחודש האחרון: בשנת 2017 כ-40% מהבקשות אושרו בחודש האחרון של השנה, בשנת 2018 - כ-29%, בשנת 2019 - כ-42%, ובשנת 2024 - כ-69%. בספירת הבקשות כאמור נכללו כלל הפניות התקציביות להעברת עודפים, אף אם ועדת הכספים אישרה מספר פניות להעברת עודפים בלתי מחויבים באופן אחוד.

בתשובת אגף התקציבים נכתב כי "ועדת הכספים של הכנסת מקיימת דיון אחוד והצבעה אחודה בפניות שמאוגדות זו עם זו באופן אינהרנטי ולכן לא רלוונטי להתייחס לריבוי סעיפי התקציב המעורבים בפנייה המאוגדת".

משרד מבקר המדינה מציין כי אף שאגף התקציבים נוהג להעביר יחדיו מספר פניות תקציביות להעברת עודפים, אין מקום לראות בכך כפנייה אחת שכן בכל אחת מהפניות יכולים להתקיים דיון ואישור נפרדים.

מערך הסייבר הלאומי מסר בתשובתו מיוני 2026 כי "ועדת הכספים לא מאשרת את פניות העודפים המחויבים ללא דיון בוועדה, וזאת למרות שעפ"י חוק יסודות התקציב פניות עודפים צריכות להיות מאושרות במסלול של 'הודעה לוועדה' בלבד. משמעות הדבר [היא כי] הוועדה מרחיבה את הטיפול בנושא דבר שיוצר עומס רב...".

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. על פי החוק, העברת עודפי התקציב שלא בוצעו אינה מחייבת את אישורה של ועדת הכספים, אך כפופה לחובת מתן הודעה לוועדת הכספים על כך. עם זאת, בביקורת עלה כי שר האוצר נוהג להביא לאישור הוועדה גם העברות המחייבות הודעה בלבד. 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.

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.

בהחלטת הממשלה מ-30.6.13 בדבר "אימוץ המלצות הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה בנושאי תקציב והתקשרויות המשרד הממשלתי (רכש ומכרזים) 'ועדת המשילות'", בסעיף 1א(2) בדבר יישום מתווה העברת עודפים מחויבים למשרדי ממשלה, נקבע בין היתר כך:

1. אגף החשב הכללי יבצע סגירה ראשונית של ספרי החשבונאות עד לסוף חודש ינואר.
2. לפי סמכותו של שר האוצר, שבוע לאחר סגירת הספרים הראשונית יעביר אגף התקציבים לוועדת הכספים של הכנסת פנייה תקציבית להעברת 80% מעודפי התקציב המחויבים.
3. אגף החשב הכללי יבצע סגירה סופית של ספרי החשבונות עד לסוף חודש פברואר.
4. לפי סמכותו של שר האוצר, שבוע לאחר סגירת הספרים הסופית יעביר אגף התקציבים לוועדת הכספים של הכנסת פנייה תקציבית להעברת 20% מעודפי התקציב המחויבים הנותרים.

מהחלטת הממשלה 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 בוצעו בשנת הכספים שעברה לשנת הכספים העוקבת. עיכוב בהעברת העודפים המחויבים מאלץ את המשרד להסיט כספים מהפעילות השוטפת, לצורך מילוי התחייבויותיו, ועלול להביא לשיתוק פעילות המשרד.

נמצא כי בניגוד להחלטת הממשלה 482 מיוני 2013, הבקשות להעברת עודפי התקציב המחויבים בשנים שנבדקו לא הועברו על ידי אגף התקציבים לוועדת הכספים עד תום הרבעון הראשון של השנה. מרבית פניות העודפים (מחויבים ובלתי מחויבים) הועברו לוועדה רק ברבעון האחרון של השנה, וחלק ניכר מהן הועבר לוועדה רק בחודש דצמבר. עקב כך הוועדה אישרה את העברת העודפים למשרדי הממשלה רק בחודש דצמבר בסכום כספי של כ-10.8 מיליארד ש"ח. עיכוב בהעברת העודפים המחויבים מאלץ את המשרד הממשלתי להסיט כספים מהפעילות השוטפת, לצורך מילוי התחייבויותיו, ועלול להביא לשיתוק פעילות המשרד<sup>10</sup>.

בתשובת אגף התקציבים נמסר כי התקציב אושר בסוף מרץ 2024, ולכן עד לאותו המועד, לא הייתה אפשרות ממשית לבצע העברת עודפים.

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. משעה שתקציב המדינה אושר בסוף מרץ 2024 היה ראוי לבצע את העברת העודפים המחויבים ברבעון העוקב.

אגף התקציבים מעביר לוועדת הכספים את ההודעות בנושא העברת העודפים כמה פעמים במשך השנה, וזאת לשם ניצול מיטבי של התקציב. יו"ר הוועדה מעלה לדיון את ההודעות התקציביות מתי שהוא מוצא לנכון, ולפיכך הוועדה אינה דנה בהודעות התקציביות ומאשרת אותן בהתאם למועדי ההגשה. משרד מבקר המדינה בדק את פער הזמנים לגבי העברות העודפים שאושרו בדצמבר 2024 בין תאריך שליחת ההודעה לוועדה לבין מועד אישורה:

לוח 13: פער הזמנים לגבי העברת העודפים שאושרו בדצמבר 2024 בין תאריך שליחת ההודעה לוועדה לבין מועד אישורה, וכן הסכום הכספי של כל מקבץ הודעות שאושרו

תאריך האישור	תאריך שליחת ההודעה	הפער בימים	סכום העודפים שאושרו (באלפי ש"ח)
3.12.24	עד 4.4.24 עד 25.8.24	100 עד 243	613,485
15.12.24	12.8.24	125	77,838
22.12.24	עד 16.5.24 עד 17.12.24	5 עד 220	1,013,180
29.12.24	עד 12.8.24 עד 17.12.24	12 עד 139	4,521,946
31.12.24	עד 17.12.24 עד 30.12.24	1 עד 14	3,113,041
*31.12.24	עד 17.12.24 עד 25.12.24	6 עד 14	1,483,835
			<b>10,823,325</b>

על פי נתונים ממשרד האוצר ומאתר המרשתת של ועדת הכספים, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* ההודעה אושרה בוועדת הכספים ב-31.12.24, אך עיבוד אישור הפנייה גלש לאחרי חצות של 1.1.25.

מהלוח עולה כי בדצמבר 2024 אישרה ועדת הכספים העברות עודפים בסכום כולל של כ-10.8 מיליארד ש"ח, בשישה מועדים. עוד עולה כי רק ב-3.12.24 אישרה הוועדה העברות עודפים בסכום של כ-613 מיליון ש"ח, וזאת בפער זמנים של 100 עד 243 ימים בין תאריך השליחה לתאריך האישור. כן עולה כי רק ב-29.12.24 אושרו העברות עודפים בסכום של כ-4.5 מיליארד ש"ח, וזאת בפער זמנים של 12 עד 139 ימים בין תאריך השליחה לתאריך האישור. נוסף על כך, לכל הפחות כ-4.5 מיליארד ש"ח מסכום העודפים (כ-42%) הועברו לוועדה רק בשבועיים האחרונים של דצמבר, וממילא אושרו רק בסוף השנה.

בסעיף 1ד להחלטת הממשלה 238 מ-24.2.23 בדבר "תעדוף הוצאות משרדי הממשלה לקראת דיוני התקציב לשנים 2023 ו-2024" נקבע בין היתר כי הממשלה מנחה את שר האוצר, בהתאם לסמכותו לפי סעיף 13 לחוק יסודות התקציב, להתיר לשימוש בשנת 2023 סך שלא יעלה על 88% מהסכומים

<sup>10</sup> בשל היעדר אפשרות לזהות על פי נוסח הפנייה התקציבית המוגשת לוועדה האם העודפים שאליהם מתייחסת הפנייה הם עודפים מחויבים, לא ניתן לבצע הבחנה מדויקת וניתוח מלא של עמידת אגף התקציבים בהחלטת ממשלה 482.

העודפים שנותרו בסעיפי התקציב בחוק התקציב לשנת 2022, ולהתיר לשימוש בשנת 2024 סך של 88% מהסכומים העודפים שייוותרו, אם ייוותרו, בסעיפי התקציב בחוק התקציב לשנת 2023. יוצא אם כן כי בשנת התקציב 2024 משרדי הממשלה תוקצבו לכל היותר ב-88% מהסכומים העודפים שנותרו בסעיפי התקציב בחוק התקציב לשנת 2023.

משרד מבקר המדינה בדק את מועדי האישור והסכום הכספי נטו של הבקשות להעברת עודפי תקציב משנה לשנה אשר אושרו בוועדת הכספים בשנים 2017 - 2019 ובשנת 2024:

לוח 14: הסכום הכספי נטו של הבקשות לשינויים תקציביים מסוג עודפים אשר נדונו ואושרו בוועדת הכספים בשנים 2017 - 2019 ובשנת 2024 (באלפי ש"ח)

הסכום הכספי נטו				
2024	2019	2018	2017	
-	-	2,487,067	-	רבעון 1
2,324,076	15,867,532	9,039,768	14,710,515	רבעון 2
8,231,620	-	8,373,013	3,563,593	רבעון 3
21,772,227	8,187,372	5,916,599	7,319,226	רבעון 4
10,823,325	6,523,383	2,738,210	7,319,226	מזה: בדצמבר
<b>32,327,923</b>	<b>24,054,904</b>	<b>25,816,447</b>	<b>25,593,334</b>	

על פי נתוני אגף התקציבים המופיעים באתר המרשות של משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנת 2017 אושרו העברות עודפי תקציב בסכום נטו של כ-25.6 מיליארד ש"ח, בשנת 2018 בסכום נטו של כ-25.8 מיליארד ש"ח, בשנת 2019 בסכום נטו של כ-24 מיליארד ש"ח ובשנת 2024 בסכום נטו של כ-32.3 מיליארד ש"ח. עוד עולה כי בשנת 2017 כ-29% מעודפי התקציב אושרו בחודש האחרון של השנה, בשנת 2018 - כ-11%, בשנת 2019 - כ-27% ובשנת 2024 - כ-33%.

אגף התקציבים העביר לצוות הביקורת "ניתוח של העברות עודפי התקציב בשנים 2019 ו-2024 עבור העברות שאינן של עודפי תקציב שאינם מחויבים או של הקצאת עודפי תקציב לפי החלטת ממשלה, אשר במקרים אלו עודפי התקציב אינם משמשים את המשרדים בהם הם נוצרו", קרי ניתוח של העברת עודפי התקציב המחויבים. להלן עיקרי הניתוח:

לוח 15: שיעור עודפי התקציב המחויבים אשר הועברו ואושרו בוועדת הכספים בשנים 2019 ו-2024 (באחוזים)

שיעור עודפי התקציב המחויבים		
2024	2019	
79%	76%	הועברו לוועדת הכספים עד 30.9
38%	73%	אושרו ע"י ועדת הכספים עד 30.9
21%	24%	הועברו לוועדת הכספים לאחר 30.9
62%	27%	אושרו ע"י ועדת הכספים לאחר 30.9

על פי נתוני אגף התקציבים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי ברבעון הרביעי של שנת 2019 הועברו לאישור הוועדה כ-24% מעודפי התקציב לעומת כ-21% בשנת 2024. עוד עולה כי בשנת 2024 הועברו לאישור הוועדה עד תום הרבעון השלישי כ-79% מסך עודפי התקציב המחויבים והוועדה אישרה כ-38% מסך עודפי התקציב המחויבים, כך שברבעון הרביעי של שנת 2024 אישרה הוועדה כ-62% מסך עודפי התקציב המחויבים.

נמצא כי מרבית הפניות להעברת עודפי התקציב הועברו על ידי אגף התקציבים לוועדת הכספים לאחר תום הרבעון הראשון של השנה, וחלק ניכר מהן הועבר לוועדה ברבעון הרביעי של השנה.

עקב כך הוועדה אישרה את העברת העודפים למשרדי הממשלה רק בחודש דצמבר. למשל, מהלוחות לעיל עולה כי כשני שלישים מעודפי התקציב של שנת 2023 שהועברו לשנת 2024 (21.7 מיליארד ש"ח מתוך 32.3 מיליארד ש"ח) נדונו ואושרו בוועדה רק ברבעון הרביעי של שנת 2024, וכ-50% מהם (כ-10.8 מיליארד ש"ח) אושרו בוועדה בדצמבר 2024. עוד עולה כי כ-79% מעודפי התקציב המחויבים 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.

העברת העודפים המאוחרת מקשה על התנהלות המשרדים, ועלולה למנוע מהם ליישם את תוכניותיהם בהעדר תקציב מאושר על פי דין.

אגף התקציבים מסר בתשובתו מאפריל 2026 כי "עד תום הרבעון השלישי, ישבו כ-85% מפניות העודפים על שולחן הוועדה, והוועדה דנה רק ב-45% מסך הפניות. כלומר, נוצר פער דיוני של כ-40% מסך פניות העודפים, שלא נדונו מספר רב של חודשים ונדונו רק ברבעון האחרון של השנה".

משרד החינוך מסר בתשובתו מאפריל 2026 (להלן תשובת משרד החינוך) כי העברת עודפים מחויבים המבוצעת בשלבים מאוחרים מאוד של השנה מקשה על התנהלותו השוטפת של המשרד ועלולה לפגוע ביכולתו ליישם את תוכניותיו ולממש את תקציביו. המשרד הוסיף כי הקדמת הטיפול בעודפים מחויבים תסייע משמעותית בעבודת המשרד.

מומלץ כי משרד האוצר יפעל להעברת העודפים המחויבים בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2013, כדי שהמשרדים יוכלו לעמוד בהתחייבויותיהם בלי לפגוע בפעילות השוטפת.

### פרק 3 - סיבות לריבוי פניות תקציביות בסוף שנת 2024

שנת 2024 הייתה שנה חריגה שבה פניות תקציביות לא אושרו, זאת בשל מספר רב של פניות שהיה על שולחנה של ועדת הכספים והיא לא דנה בהן עד לסוף השנה.

יצוין כי על פי הוראת סעיף 15 לחוק יסודות התקציב, הודעות ובקשות לגבי העברות תקציביות יימסרו ויוגשו לוועדת הכספים לא יאוחר מחודש לפני תום שנת הכספים. עם זאת, החוק מתיר לוועדה, במקרים מיוחדים, להרשות מסירת הודעות והגשת ובקשות במועד מאוחר יותר.

מפגישות שקיים צוות הביקורת עם אגף החשכ"ל ואגף התקציבים במשרד האוצר עלו כמה סיבות להצטברות מספר רב של פניות תקציביות על שולחן ועדת הכספים בסוף שנת 2024. להלן פירוט:

#### **חוקי התקציב הנוסף בשנת 2024**

כפי שפורט לעיל, בשנת 2024 אושרו שלושה חוקי תקציב נוסף, וזאת בשל הנסיבות הייחודיות והחריגות שנבעו ממלחמת חרבות ברזל. בתקופות השונות בשנת 2024 שבהן הייתה על שולחן הכנסת הצעת חוק תקציב נוסף לא ניתן היה להגיש בקשות לשינויים תקציביים ולקיים עליהן דיונים, שכן כל אישור של שינוי תקציבי כאמור פוגע בהליכי חקיקת התקציב של הכנסת ומחייב את שינוי הצעת החוק התלויה ועומדת. למשל, עם אישור הממשלה<sup>11</sup> ב-2.9.24 לטיוטת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשפ"ד-2024, כחלק מחקיקת חוק התקציב הנוסף השני, משך אגף התקציבים משולחן ועדת הכספים את הפניות התקציביות שהיו על שולחן ועדת הכספים וטרם אושרו.

11 החלטת הממשלה 2163 (2.9.24).

יצוין כי כבר בדוח משנת 2007 הצביע מבקר המדינה על כך ש"יש לציין גם כי עד מועד אישור התקציב בכנסת לא ניתן לעשות שינויים בתקציב, ולכן בשנה שבה אישור התקציב מתעכב, מתעכב גם ביצוע השינויים בתקציב ובכלל זה העברת העודפים מהשנה הקודמת"<sup>12</sup>.

על מידת החריגות שבהגשת תקציב מדינה נוסף במהלך השנה, וקל וחומר יותר מתקציב נוסף אחד, ניתן ללמוד גם מתגובה של שר האוצר על עתירה שהוגשה לבג"ץ בנושא העברות תקציביות<sup>13</sup>, ובה נכתב כי "הגשת תקציב מדינה חדש במהלך שנת כספים היא עניין חריג, שהשימוש בו דרך כלל אינו רצוי. הגשת תקציב מתקן היא הליך מסורבל וארוך, המעכב את פעילות הממשלה ופוגע ביכולת המשילות... רק במקרים חריגים, שבהם נדרשת פריצה של המסגרות הפיסקליות, או במקרים של שינוי מהותי בסדרי העדיפויות, מוגש חוק תקציב חדש לאישור הכנסת במהלך השנה... הגשת חוק תקציב חדש במהלך השנה היא הליך חריג ביותר, הננקט בנסיבות חריגות ביותר".

**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.**

אגף התקציבים מסר בתשובתו מאפריל 2026 כי "עד ל-"מרתון סוף השנה", הוועדה קיימה רק עשרה דיוני שינויים בתקציב לאורך כל שנת 2024, כאשר חלקם הם דיונים ספציפיים בפנייה או פניות בודדות. מדובר בירידה משמעותית בכמות הדיונים, אשר יצרה "פקק" של פניות".

עוד הוסיף אגף התקציבים כי "שנת 2024 היתה שנה תקציבית מיוחדת, בדומה לכל השנים האחרונות, שבמהלכה אושרו שלושה תקציבים נוספים לשנה השוטפת... בשנה זאת, אגף התקציבים פעל בצורה יוצאת דופן על מנת לספק מענה תקציבי מיטבי לצרכים האקוטיים של המשק ושל הכלכלה, בתנאים קשים ביותר, ועל כן קשה להתייחס לשנת 2024 כמייצגת בכל הנוגע להעברות תקציביות".

מומלץ כי במקרים החריגים שבהם מתקיים הליך חקיקה בדבר תקציב נוסף במהלך השנה, אגף התקציבים ישקול להטמיע בחוק התקציב הנוסף את כלל השינויים הנובעים מפניות תקציביות תלויות ועומדות, כדי להימנע ממצב שבו קיום הליכי חקיקת התקציב הנוסף מעכבים את הטיפול בפניות התקציביות ומביאים בכך לפגיעה ביכולתם של משרדי הממשלה לממש את יעדי התקציב.

**העברה לוועדה של כל הבקשות לשינויים תקציביים והודעות על שינויים תקציביים**

כאמור, על פי הוראות חוק יסודות התקציב רשאי שר האוצר לבצע בכפוף למתן הודעה לוועדת הכספים סוגים שונים של העברות תקציביות בסוגי הוצאה שונים.

על פי הנוהג הקיים בוועדת הכספים, נוהגת הוועדה לקיים דיון ולקבל החלטות גם במקרים שבהם מוסמך שר האוצר לבצע שינויים תקציביים בהודעה לוועדה בלבד. בדיון שהתקיים בוועדת הכספים ב-14.3.17 בהשתתפות סגנית הממונה על התקציבים דאז, הסתייג אגף התקציבים מהדרישה לקיים דיון והליך אישור בוועדה בכל המקרים שבהם די בהודעה של שר האוצר לוועדה כדי לבצע שינוי תקציבי. הלכה למעשה שר האוצר ואגף התקציבים מעבירים לוועדה גם בקשות ופניות שעל פי הוראות החוק די בהודעה בלבד לוועדה.

על פי החלטת ועדת הכנסת מפברואר 2024 פגרת הקיץ של הכנסת החלה ב-29.7.24 והסתיימה ב-25.10.24. בהחלטת ועדת הכנסת מיולי 2024 נקבעה פעילות ועדות הכנסת בתקופת הפגרה, ולפיה הוועדות יוכלו לקיים עד שבע ישיבות בתקופה זו.

<sup>12</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 2007, (2007), בנושא "ניהול העודפים והרזרבה הכללית בתקציב המדינה - אגף התקציבים", עמ' 235.

<sup>13</sup> תגובה מטעם שר האוצר על בג"ץ 8749/13 ח"כ סתיו שפיר נ' שר האוצר וועדת הכספים (פורסם במאגר ממחושב, 13.8.17).

ועדת הכספים של הכנסת קיימה בפגרת הקיץ האמורה ארבע ישיבות שסדר יומן כלל שינויים בתקציב לשנת 2024. בפועל, ממועד החלטת הממשלה ב-2.9.24, כאמור לעיל, ועד לתום פגרת הקיץ של הכנסת קיימה הוועדה שישה דיונים הנוגעים לחוק התקציב הנוסף השני לשנת הכספים 2024. לאחר תום הפגרה קיימה הוועדה דיון ראשון בנושא שינויים תקציביים ב-18.11.24.

כאמור, בדצמבר 2024 אושרו בוועדה 110 בקשות לשינוי תקציבי בגין העברת עודפים, בסכום של כ-10.8 מיליארד ש"ח.

### בקשות חברי כנסת להסברים

על פי נוהל העבודה של ועדת הכספים, "שינוי תקציבי המוגש לוועדה על ידי משרד האוצר יכול דברי הסבר מילוליים מפורטים, ברורים ובהירים". כמו כן קובע הנוהל כי "נציגי אגף תקציבים יגיעו לדיון בוועדה על שינויים תקציביים כשהם בקיאים בפרטי השינוי וערוכים למתן תשובות לשאלות חברי הוועדה וכן כשבידיהם נתונים ופרטים נוספים המשמעותיים לשינוי התקציבי ושאינם מפורטים בדברי ההסבר של השינוי התקציבי". עוד נקבע בנוהל כי "נציגי המשרד הממשלתי הרלוונטי לשינוי התקציבי יגיעו אף הם לכל דיון בשינוי תקציבי הקשור במשרדם ויהיו ערוכים למתן מענה לשאלות חברי הוועדה ולמתן פרטים ונתונים נוספים בנושא השינוי התקציבי, לרבות פרוטוקולים של החלטת המשרד הממשלתי ככל שמדובר בשינוי תקציבי משמעותי".

לבקשות ההסברים של חברי הכנסת יש חשיבות רבה, שכן ההסברים נועדו לאפשר לוועדת הכספים למלא את תפקידה לקבל החלטות ולקיים פיקוח פרלמנטרי על ההעברות הכספיות. בתגובה של ועדת הכספים שהוגשה בבג"ץ 8749/13 נכתב כי "נוהל זה מאפשר לוועדת הכספים לקיים פיקוח הדוק ואפקטיבי על ההעברות התקציביות".

**מעיון בפרוטוקולים של הדיונים שהתקיימו בוועדת הכספים בדצמבר 2024 עולות 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. כמו כן עולה כי חלק לא מבוטל מהדיון בוועדה הוקדש לבקשות של חברי הכנסת למתן הסברים נוספים על אלו שצורפו לפנייתם.**

גם בעתירה שהוגשה לבג"ץ<sup>14</sup> בעניין ההעברות התקציביות בסוף שנת 2024 העלו העותרים טענות קשות בדבר הסברים לא מספקים לבקשות שינויים בתקציב שהוגשו בדצמבר 2024.

**מומלץ כי אגף התקציבים, יפנה אל ועדת הכספים של הכנסת כדי לבחון דרכים לשיפור נושא מתן ההסברים לחברי הכנסת בדבר בקשות לשינויים תקציביים, מבעוד מועד.**

### תפיסת ניהול הסיכונים בתקציב המדינה

תקציב המדינה הוא כלי למימוש מדיניות הממשלה ותוכניות העבודה של משרדי הממשלה. ככלל, השאיפה היא כי התקציב ינוצל במלואו, שכן אי-ניצול של תקציב מאושר גורם לפער בין התכנון התקציבי לביצוע בפועל ולבזבוז של משאבים ופוגע ביעילות הממשל. תוכניות העבודה של משרדי הממשלה אינן מצליחות להיות ממומשות במלואן בתוך הזמן המתוכנן להן, מסיבות שונות.

בניית תקציב המדינה מבוססת על ההנחה וההבנה על פי ניסיון העבר כי משרדי הממשלה לא יצליחו לממש את כל תוכניות העבודה שלהם במהלך השנה השוטפת. לפיכך תקציב המדינה מבוסס על תפיסת ניהול סיכונים שעיקרה תקצוב בחסר של חלק מתוכניות העבודה של משרדי הממשלה, בהנחה שבאמצעות שינויים תקציביים והסטות של תקציבים במהלך השנה ניתן יהיה להגיע למימוש מיטבי של התקציב ולמיצוי תוכניות העבודה שמשרדי הממשלה יצליחו לבצע<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> בג"ץ 19764-01-25 סיעת הדמוקרטים בראשות יאיר גולן נ' ועדת הכספים ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 27.7.25)

<sup>15</sup> ראו בעניין זה דבר ההסבר להצעת חוק התקציב לשנת 2025, התשפ"ה-2024.

שיטה זו מועדפת על ידי אגף התקציבים על פני שיטה שבה תוכניות העבודה של משרדי הממשלה מתקצבות במלואן, בין היתר מכיוון שהדבר יגרור שינוי ניכר של מסגרות התקציב, הגדלת הגירעון, הטלת מיסים נוספים לצורך הגדלת הכנסות המדינה והתייקרות בעלויות גיוס החוב, ובלי שהדבר ישפר את היקף הביצוע בפועל של תוכניות העבודה של הממשלה.

עקב תפיסת יסוד זו של בניית תקציב המדינה עולה הצורך לבצע שינויים תקציביים במהלך השנה, תוך ביצוע העברות והסטות בין תוכניות תקציב שבהן קיימים עודפים לעומת התכנון המוקדם לתוכניות אחרות שבהן התקצוב שנקבע מראש אינו מספיק. זאת, בצד שינויים תקציביים נוספים הנדרשים עקב שינוי סדרי העדיפות של הממשלה במהלך השנה או לשם מימושן של החלטות ממשלה המתקבלות בתוך שנת התקציב.

כאמור, שיטת התקצוב הקיימת מעלה באופן טבעי את הצורך בביצוע שינויים תקציביים, וצורך זה הולך ומתגבר לקראת סוף השנה, ככל שהודאות בדבר היקף המימוש בפועל של תוכניות העבודה של הממשלה גדלה. ככל שמועד סוף שנת התקציב מתקרב, גדלה אפוא הודאות לגבי האפשרות לנצל עודפים קיימים בתוכנית תקציב מסוימות או בדבר חוסרים קיימים בתוכניות תקציב אחרות.

בכמה דוחות ביקורת בעבר נבחן הריכוז של שינויים תקציביים בסוף שנת התקציב. למשל, בדוח 57 של מבקר המדינה בפרק "ניהול העודפים והרזרבה הכללית בתקציב המדינה"<sup>16</sup> צוין כי בשנים 2003 - 2005 בין 33% ל-42% מהשינויים בתקציב המדינה בוצעו בחודשים נובמבר ודצמבר. בדוח 68 של מבקר המדינה בפרק "רזרבות והוצאות שונות בתקציב המדינה - תקצוב, ניצול ושקיפות"<sup>17</sup> ציין מבקר המדינה כי העברות של סכומים גדולים בחודש האחרון של שנת התקציב אינן יעילות, משום שהמשרדים נאלצים להוציא את הכספים בלוח זמנים קצר. העברות הנעשות בסוף השנה יכולות להעיד על תכנון שגוי או לכל הפחות לא מיטבי של תקציב המדינה.

ריבוי בקשות להעברות תקציביות בחודש דצמבר אינו תופעה ייחודית לשנת 2024, אף שהוא התעצם מסיבות שונות בשנה זו. למשל, בדיון שהתקיים בוועדת הכספים ב-14.3.17 ציין יו"ר הוועדה דאז לגבי העברות תקציביות בדצמבר 2016 כדלהלן:

"שתדעו שמה שהגיע בסוף דצמבר, כמות עצומה של העברות, בגלל שחלק מהן פשוט לא העברנו. חלק מהן הם שמרו, אבל חלק לא העברנו. זאת האמת, והיינו צריכים כך לנהוג בגלל שיש נוהל שכולנו הצבענו עליו. אני מקווה שזה לא יגיע בדצמבר הזה. אני מתכוון להזהיר אותם חצי שנה מראש שלא יהיה דצמבר השחור פעם שנייה. שלא יהיה. שהכל יתנהל נורמלי. מבחינתי, דצמבר האחרון היה קטסטרופה. אני לא מבקש שיחליפו אותי בתפקיד, אבל אם אתם הייתם יודעים איזה טלפונים אני קיבלתי - גם שנוגעים לביטחון המדינה, באמת, גם שנוגעים לפיקוח נפש, גם שנוגעים לדברים חיוניים בשירותים החברתיים, שאי אפשר לתאר. אני לא יכולתי לעמוד בזה. ואז, אמרתי לעצמי ואמרתי לוועדה - והבאתי את זה להצבעה".

אגף התקציבים מסר לצוות הביקורת כי במהלך שנת 2024 אירעו מקרים שבהם הנחה שר האוצר לעכב הגשת פניות מוכנות לאישור ועדת הכספים.

**נמצא כי פניות רבות והעברות בהיקף כספי גדול נדחות לסוף השנה, והדבר עלול להביא לחריגה מניהול הסיכונים הנדרש.**

**מומלץ כי משרד האוצר יבחן דרכים להפחית את מספר הפניות והיקפן הכספי, וזאת בלי לפגוע באופן משמעותי בניהול הסיכונים בתקציב המדינה.**

<sup>16</sup> ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 57 (2007), "ניהול העודפים והרזרבה הכללית בתקציב המדינה - אגף התקציבים".

<sup>17</sup> ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 68 (2018), "רזרבות והוצאות שונות בתקציב המדינה - תקצוב, ניצול ושקיפות".

## החלטות ממשלה שהתקבלו בדצמבר 2024

חלק מהצורך בביצוע שינויים תקציביים נובע משינוי סדר העדיפות הממשלתי, אשר בא לידי ביטוי בקבלתן של החלטות ממשלה בתוך שנת התקציב. כמה החלטות ממשלה שהתקבלו בדצמבר 2024, ובכלל זה בשבוע האחרון בחודש, הביאו להגשת בקשות לשינויים תקציביים.

להלן דוגמאות:

1. לשם מימוש החלטת הממשלה 2598 מ-20.12.24 שעניינה "תוכנית לפיתוח העיר ירושלים תקציבי פיתוח - תיקון החלטת ממשלה", בסכום של 20 מיליון ש"ח, בין היתר הוגשה ב-26.12.24 בקשה לשינוי תקציבי בסעיף 18 - רשויות מקומיות.

2. החלטת הממשלה 2601 מ-24.12.24 שעניינה "יישום הסכמים קואליציוניים בשנת 2024" שינתה החלטה קודמת בסכום כולל של כ-232 מיליון ש"ח מתוך כ-473 מיליון ש"ח שנכללו בהחלטה המקורית, בתחומי החינוך, שירותי הדת, שירותי הבריאות ועוד. לשם מימוש החלטה זו בין היתר הוגשו עד 31.12.24 פניות תקציביות בכמה סעיפים: סעיף 20 - משרד החינוך, סעיף 24 - משרד הבריאות, סעיף 04 - משרד ראש הממשלה וסעיף 36 - תעסוקה.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי "מדובר בתופעה מאוד בעייתית אשר מקשה על ביצוע תקציב מיטבי... הרוב המוחלט של העיכובים והצורך בהגשת פניות מאוחרות לועדת הכספים אינו מצוי בשליטת משרד החינוך, אלא נובע ישירות מהנחיות של ועדת הכספים ומשרד האוצר, לרבות בהקשר של החלטות ממשלה, בין היתר בנוגע להסכמים קואליציוניים, המתקבלות בשלהי חודש דצמבר. עיתוי קבלת ההחלטות מאלץ את המשרדים להגיש פניות תקציביות עד הרגע האחרון ממש".

## ריכוז פניות תקציביות

כחלק משיטת העבודה הנוהגת באגף התקציבים בנושא הכנת הפניות התקציביות, נעשה ניסיון לרכז את הפניות התקציביות הכלולות בסעיף תקציבי מסוים במסגרת פנייה אחת.

לריכוז פניות תקציביות הכלולות בסעיף מסוים במועד הגשה אחד יש כמה יתרונות. בין היתר הדבר מאפשר למצות מקורות תקציביים פנימיים המצויים תחת אותו סעיף באופן שיש בו כדי לייעל את ניצול התקציב במסגרת הסעיף ולהקטין את מספר הפניות שבהן נדרשת ועדת הכספים לדון.

מצד שני, לשיטת עבודה זו עלולים להיות גם חסרונות. אחד החסרונות הניכרים הוא שכאשר הושלמה העבודה על הכנת בקשה לשינוי תקציבי הנוגעת לתוכנית תקציבית מסוימת הכלולה בסעיף התקציבי, הגשתה לוועדת הכספים עלולה להתעכב עד להשלמת בקשות לשינוי הנוגעות לתוכניות אחרות באותו סעיף, אף שאין בהכרח קשר ענייני בין הבקשות.

בתשובת אגף התקציבים נכתב כי "חברי הוועדה עצמם מבקשים מהאגף לרכז את הפניות, כיוון שבאופן הזה הדיון ממוקד והם לא צריכים להתחקות אחר עשרות פניות על מנת להבין את תמונת המצב בסעיף".

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.

בשל ריכוז פניות תקציביות הכלולות בסעיף מסוים - גם כאשר הושלמה העבודה על הכנת בקשה לשינוי תקציבי הנוגעת לתוכנית תקציבית מסוימת הכלולה בסעיף התקציבי, הגשתה לוועדת הכספים עלולה להתעכב עד להשלמת בקשות לשינוי הנוגעות לתוכניות אחרות באותו סעיף, אף שאין בהכרח קשר ענייני בין הבקשות. כך, מבין המשרדים והגופים שתקציבם נכלל בסעיף התקציבי הנוגע למשרד ראש הממשלה בסעיף תקציבי 04, לא נדונו ולא אושרו בסוף שנת 2024 בקשות תקציביות בסכום כולל של כ-413 מיליון ש"ח במשרדים וגופים אילו: משרד ראש הממשלה; מערך הסייבר; משרד התפוצות; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה; הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר מיעוטים.

המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה מסר בתשובתו מאפריל 2026 כי עקב העובדה שתקציב המשרד לשוויון חברתי נכלל תחת סעיף משרד ראש הממשלה הכולל גופים ומשרדים נוספים, בקשות לשינויים תקציביים שהוכנו ע"י המשרד התעכבו עד להשלמת פניות של גופים אחרים לפני שהועברו לאישור ועדת הכספים אף שאין זיקה עניינית בין הפניות השונות. המשרד טען כי מצב זה גרם לכך שבסוף שנת 2024 בקשות תקציביות שונות לא נדונו בוועדת הכספים והדבר מנע את מימוש התקציב בפועל.

מעריך הסייבר הלאומי מסר בתשובתו מיוני 2026 כי "בשל אי אישור הפניה התקציבית בסוף שנת תקציב 2024 בסך של 20 מיליון ש"ח מעריך הסייבר נדרש לקצץ בפרויקטים אותם הוא מבצע לצורך הגנת הסייבר. הפנייה התקציבית עסקה בתקצוב פרויקטים מבצעיים להגנת מרחב הסייבר הישראלי מפני תקיפות סייבר, הנכסים הקריטיים והגופים החיוניים לתפקוד המדינה והלחימה, הוגשה ב-12.11.2024 ולא אושרה ע"י ועדת הכספים". מעריך הסייבר הלאומי מסר בתשובתו כי עקב כך נפגעו פעילויות מסוימות של המערך.

**על אגף התקציבים והמשרדים הרלבנטיים לוודא כי ריכוז הפניות לא יביא לידי כך שפעילות המשרדים תפגע.**

### אילוסי כוח אדם באגף התקציבים ובמשרדי הממשלה

אגף התקציבים מסר לצוות הביקורת כי בחלקים ניכרים של שנת 2024 הוא תפקד בכוח אדם חסר באופן משמעותי, עקב היעדרויות של חלק מעובדי האגף, לרבות עובדים המטפלים בהכנת פניות תקציביות, בשל שירות מילואים. משרדי ממשלה מסוימים מסרו למשרד מבקר המדינה כי היעדרות רפרנטים באגף התקציבים עקב יציאתם למילואים הקשתה את הכנתן של הפניות התקציביות.

כפי שפורט לעיל, לפי נוהל העבודה של ועדת הכספים, על נציגי אגף התקציבים וכן על נציגי המשרד הממשלתי הרלוונטי לשינוי התקציבי להגיע לדיון בוועדה שעל סדר יומה קבוע נושא שינויים תקציביים, כדי לתת הסברים בנושא השינוי התקציבי שעשוי להיות נדון בין השינויים התקציביים שעל שולחן הוועדה. ליו"ר ועדת הכספים יש סמכות מוחלטת להחליט, לפי שיקול דעתו, מתי השינויים התקציביים שהוגשו לוועדה יעלו לדיון.

נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר וכן עובדי אגפי התקציבים בכמה משרדי ממשלה מסרו לצוות הביקורת כי כאשר קובעת ועדת הכספים ישיבה שעל סדר יומה סעיף של אישור שינויים תקציביים, מוזמנים נציגי אגפי התקציבים במשרדי הממשלה ששינויים תקציביים הנוגעים למשרדם הוגשו לוועדת הכספים, וכן כל הרפרנטים באגפי תקציבים בוועדת הכספים, כיוון שאינם יודעים מראש אילו מהשינויים התקציביים שעל שולחן הוועדה יועלו לדיון. הדבר גורם לאובדן זמן עבודה רב של נציגי אגפי התקציבים במשרדי הממשלה ובמשרד האוצר, הנאלצים להמתין לדיון בעניינם בלי לדעת מתי יועלה השינוי הרלוונטי להם לדיון בוועדה, אם בכלל.

בתשובת אגף התקציבים נכתב כי "כ-40% מפניות העודפים, שהם 37 פניות, לא נדונו עד לרבעון האחרון של השנה. כלומר, כלל הרפרנטים הרלוונטיים לפניות אלו וכן תקציבני המשרדים הרלוונטיים נדרשו להגיע לכל דיוני הוועדה שעסקו בפניות עודפים במהלך שנת 2024 ולנכוח בכל הדיון (שארץ מספר שעות) אף שפנייתם לא נדונה כלל. חשוב לציין שמעבר לנוכחות הפיזית

נדרשת גם הכנה לפני הדיון, וכן בדרך כלל נדרשים נציגי האגף לבטל השתתפות בישיבות ודיונים אחרים לצורך הדיון בפניה. מדובר בבזבוז משאבים משווע, המכביד מאוד על התנהלות משרד האוצר ויתר משרדי הממשלה, וכפועל יוצא פוגע בניהול תקציב המדינה בפרט ובהתנהלות הממשלה בכללי.

**מומלץ כי שר האוצר ואגף התקציבים יבואו בדברים עם מזכירות ועדת הכספים, כדי לבחון אפשרות שיוכלו לתכנן מראש את התייצבות נציגי אגף התקציבים ונציגי המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים בדיוני ועדת הכספים.**

### אישורים משפטיים נדרשים

על פי הנחיה 1.1801 של היועצת המשפטית לממשלה בעניין יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית (הסכמים קואליציוניים), "העברה תקציבית לצורך יישום הסכם פוליטי תקציבי, תותנה בחוות דעת משפטית של המשרד או הגוף הממשלתי שהעברה התקציבית מיועדת לו. חוות הדעת האמורה תצורף לבקשה להעברה תקציבית או להודעה על כך". כעולה מהנחיית היועצת המשפטית לממשלה, אין ליישם הסכמים פוליטיים תקציביים המייעדים תקציב לגופים מסוימים או מספר מועט של גופים וזאת בין היתר בשל החשש לפגיעה בשוויון או לכסות לטובת הנאה אישית או פוליטית. עם זאת, לעיתים כאשר לא ניתן להימנע מהקצאה לגופים בעלי היבטים מיוחדים שהם ורק הם יכולים לספק את הייעוד העומד בבסיס ההקצאה התקציבית הלגיטימית נדרשת חוות דעת משפטית ייעודית. לשם יישום ההסכם הפוליטי נדרש בין היתר, הגוף שאליו מיועדים הכספים להתחייב כי קבלת הכספים שהוקצו במסגרת ההסכם הפוליטי אינה כרוכה בכל התחייבות ישירה או עקיפה, לרבות התחייבות עתידית בכתב או בעל פה, כלפי הגורם הפוליטי או מפלגתו.

**מבחינת הפניות התקציביות שהוגשו בסוף שנת 2024, עולה כי קבלת חוות דעת היועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי היא גורם מעכב נוסף על הגשת הפניות לאישור ועדת הכספים. בחינת הפניות התקציביות שוועדת הכספים לא הספיקה לאשר בשנת 2024 העלתה כי 6 מ-31 הפניות הללו נדרשו וכללו חוות דעת משפטית בהתאם להנחיית היועץ המשפטי. חוות הדעת ב-4 מ-6 הפניות הייתה מהחודשים נובמבר ודצמבר 2024.**

**מומלץ כי היועצים המשפטיים של המשרדים הרלבנטיים, יפעלו למתן חוות דעת משפטית בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מוקדם ככל הניתן כדי לא לעכב את השינויים התקציביים המבוקשים.**

### פרק 4 - השפעות אישורן המאוחר או אי-אישורן של פניות תקציביות בשנת התקציב

לאישורן של פניות תקציביות בסמוך לסוף חודש דצמבר או לאי-אישורן של הפניות שכלל לא נדונו בוועדת הכספים יש שורה של השפעות שליליות אפשריות:

1. קושי במימוש תקציבי מזומנים - העברת תקציבי המזומנים למשרדים בסמוך לסוף השנה עלולה להביא למצב שבו המשרד המקבל את התקציב לא יספיק לבצע את ההליכים הנדרשים לשם ביצוע ההתקשרות, כך שייוצר תת-ביצוע בתוכנית הרלוונטית. במקרה שבו המשרד לא יספיק ליצור התחייבות בגין תקציב המזומנים, עשויים להיווצר עודפים בלתי מחויבים, שיאפשרו ייעוד של עודפי התקציב למטרה אחרת בשנה העוקבת, או קיצוצם.
2. ביצוע התחייבויות ללא מנגנוני ביקורת מספיקים - ניסיונות של משרדים להספיק ליצור התחייבויות בגין תקציב מזומנים המועברים בסוף השנה עשויים להביא לפגיעה במנגנוני הבקרה הפנימיים המיועדים לוודא כי ההתחייבויות נוצרות כחוק, באופן יעיל וללא בזבוז.
3. חריגה מסכומים בתקנה ובתוכנית - בהוראת תכ"ם 1.2.1 בנושא ביצוע תקציב המדינה נקבע כי "התקציב השנתי מאושר בחוק על ידי הכנסת עד לרמת התכנית... לפיכך, כל חריגה מרמת

התכנית, כפי שאושרה על ידי המחוקק, מהווה עֲבָרָה על החוק". עוד נקבע בהוראה כי "החשב יהיה רשאי לחרוג מגובה התקציב שנקבע לתקנה, אך ורק במקרים שבהם לא קיימת חלופה אחרת ובתנאי שחריגה זו לא תגרום לחריגה בתכנית. החשב ידווח על חריגות מסוג זה (חריגה מתקנה בנסיבות מיוחדות) בהתאם לכללים שיקבע סגן בכיר לחשב הכללי, האחראי על המשרד".

4. אי-אישור של פניות תקציביות שבהן תוכנית תקציבית או תחום פעולה משמשים כמקור תקציבי עלול להביא לתת-ביצוע מלאכותי באותה תוכנית או באותו תחום, מכיוון שהתקציב לא הועבר מהתוכנית או מתחום הפעולה.

**נמצא כי בשנת 2024 ניתנו במצבים שונים אישורים על ידי חשבי משרדים שונים לחרוג מהתקציבים הקיימים בתקנות מסוימות ואף בתוכניות, וזאת על סמך ההנחה כי קיימות פניות תקציביות שצפויות עם אישורן לכסות את החריגה בתקציב. לפיכך, כפי שיפורט להלן, אי-אישורן של פניות תקציביות עלול להביא לחריגה ברמת התוכנית, התחום או הסעיף, וזאת לכאורה בניגוד להוראות חוק יסודות התקציב.**

לאישורן של פניות תקציביות בסמוך לסוף חודש דצמבר או לאי-אישורן של הפניות שכלל לא נדונו בוועדת הכספים יש השפעות שליליות אפשריות נוספות:

1. כאשר מצטבר על שולחנה של ועדת הכספים מספר רב של פניות תקציביות לדיון בלוח זמנים קצר מאד קיימת פגיעה ביכולתם של חברי הוועדה לממש את אחריותם וסמכותם לקבל החלטות מושכלות ולפקח על פעולות הממשלה, ובכך נפגע מנגנון האיזונים והבלמים שבין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת.

2. מצב שבו נמצאות פניות רבות על שולחן הוועדה לדיון בלוח זמנים קצר מאד לפני סוף השנה, עלול להביא לאישור פניות מסוימות ולא-דיון בפניות אחרות. למשל, מפרוטוקולים של הדיונים ב-31.12.24 עולה כי הוסכם על אישורן של שבע פניות תקציביות: שלוש של הקואליציה, שלוש של האופוזיציה ואחת המוסכמת על שני הצדדים. זאת, מתוך 45 פניות שהיו על שולחן הוועדה. יצוין, כי 31 פניות כלל לא נדונו בוועדה בנסיבות שנוצרו.

### תוכניות תקציביות שבהם הייתה חריגה תקציבית

לפי סעיף 3(א)(1) לחוק יסוד: משק המדינה תקציב המדינה יקבע בחוק. בסעיף 3 לחוק יסודות התקציב נקבע כי הממשלה רשאית להוציא בשנת הכספים את הסכום הנקוב כהוצאה בחוק השנתי לאותה שנה. חוקי התקציב השנתיים קובעים את תקציב המדינה ברמה של תוכנית תקציבית (מתחת לרמות גבוהות יותר של סעיף תקציבי ושל תחום תקציב). סכומי התקציב המפורטים ברמת תוכנית תקציבית מפורטים בתוספת לחוקי התקציב השנתיים<sup>18</sup>.

הגדלת היקף תוכנית תקציב במהלך שנת הכספים אפשרית בהתאם להוראות סעיף 11 לחוק יסודות התקציב בדרך של שינוי תקציבי בהודעה או בבקשה המוגשת לאישור וועדת הכספים כפי שפורט לעיל בהרחבה.

לפי סעיף 2.3.2.1 להוראת תכ"ם 1.2.1 - "ביצוע תקציב המדינה" מתאריך 28.10.20: "התקציב השנתי מאושר בחוק על ידי הכנסת עד לרמת התכנית. לפיכך, כל חריגה מרמת התכנית, כפי שאושרה על ידי המחוקק, מהווה עֲבָרָה על החוק."

בבדיקה מדגמית שערך משרד מבקר המדינה ביחס לפניות תקציביות שהוגשו לוועדת הכספים במהלך שנת 2024 נמצאו חריגות תקציביות ברמת התוכנית טרם הגשת הבקשות בעניינן לוועדת הכספים. יצוין כי בין הבקשות המפורטות להלן יש בקשות שנדונו ואושרו בוועדת הכספים ויש בקשות שלא נדונו וממילא לא אושרו:

18 להרחבה ראו בג"ץ 9957/17, שפיר נ' שר האוצר ואחרים, 23.5.24.

לוח 16 : דוגמאות לחריגות תקציביות ברמת תוכנית טרם הגשת בקשות לוועדת הכספים (אלפי ש"ח, נכון ל-30.11.24)

נתונים נכון ל-30.11.24					שם התוכנית	התוכנית	שם הסעיף	הסעיף
שיעור החריגה	שיעור הביצוע	ההפרש	התקציב על שינוי	התשלומים ביצוע				
41%	141%	(177,629)	610,516	432,887	מענקי פיתוח*	181104	הרשויות המקומיות	18
14%	114%	(2,715,122)	22,507,667	19,792,545	יסודי וחטיבת ביניים*	206301	משרד החינוך	20
150491%	150591%	(33,108)	33,130	22	עידוד תעסוקת אוכלוסייה*	364202	תעסוקה	36
11%	111%	(237,674)	2,491,999	2,254,325	סיוע בשכר דירה*	420201	מענקי בנייה ושיכון	42
80%	180%	(26,210)	59,005	32,795	פרויקטים והחלטות ממשלה רוחביות*	045110	משרד ראש הממשלה	04
59%	159%	(69,447)	187,790	118,343	ירושלים ומורשת - פיתוח*	830304	הוצאות פיתוח אחרות	83
14%	114%	(5,311)	43,475	38,164	רשות העתיקות*	194201	מדע, תרבות וספורט	19
28%	128%	(2,174)	9,925	7,751	ארכיאולוגיה*	173105	תיאום הפעולות בשטחים	17

על פי מערכת מרכזייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* להלן פירוט של המהות של כל תוכנית:

**מענקי פיתוח** - בתוכנית מתוקצבים המענקים והתקציבים המועברים לרשויות המקומיות בגין פרויקטי פיתוח. יסודי וחטיבת ביניים - התקציב מיועד לממן את שעות הלימוד המוקצות לחינוך היסודי ולחטיבות הביניים בחינוך הרשמי.

**עידוד תעסוקת אוכלוסייה** - התוכנית כוללת תוכניות לעידוד תעסוקת מבוגרים.

**סיוע בשכר דירה** - התוכנית מתקצבת את הסיוע בדיוור הניתן לזכאי סיוע בשכר דירה, קשישים הממתינים לבתי גיל זהב וכן הממתינים לדיוור הציבורי.

**פרויקטים והחלטות ממשלה רוחביות** - התוכנית כוללת, בין היתר, את תקציב הפיתוח ותקציב התחזוקה השוטפת של מנהרות הכותל.

**ירושלים ומורשת - פיתוח** - התוכנית נועדה למימוש החלטות ממשלה באחריות משרד ירושלים ומורשת ופרויקטי מורשת.

**רשות העתיקות** - התוכנית מרכזת את הוצאות רשות העתיקות על פרויקטי חפירה, תיעוד ושימור של עתיקות, לצד מימון הפעילות השוטפת של המטה והקמת בית רשות העתיקות.

**ארכיאולוגיה** - התוכנית מתקצבת את הנציגות של רשות העתיקות בתחומי יהודה ושומרון, העוסקת בחפירות ארכאולוגיות, פרסום הממצאים וכן שמירה ופיקוח על אתרים ארכיאולוגיים.

מהלוח עולה כי בתוכניות המפורטות בו שיעור הביצוע בסוף נובמבר 2024 עלה על 100% וזאת טרם שהוגשה לוועדת הכספים פנייה תקציבית להעברת תקציב נוסף לתוכניות. לדוגמה: מענקי הפיתוח ברשויות המקומיות (כ-141%), בתי הספר היסודיים וחטיבות ביניים (כ-114%), עידוד תעסוקת אוכלוסייה (כ-150,591%) מאחר והתקציב בסוף נובמבר 2024 עמד על 22 אלפי ש"ח בלבד), סיוע בשכר דירה (כ-111%), פרויקטים והחלטות ממשלה רוחביות (כ-180%), פיתוח ירושלים ומורשת (כ-159%), רשות העתיקות (כ-114%) וארכיאולוגיה (כ-128%).

לוח 17: פירוט פניות תקציביות של התוכניות שנבדקו שהיו בחריגה תקציבית טרם הגשתן לוועדת הכספים (אלפי ש"ח, דצמבר 2024)

פניות תקציביות דצמבר 2024								שם תוכנית	תוכנית	שם סעיף	סעיף
תאריך אישור	תאריך הגשה	תאריך חוות דעת משפטית	תאריך החלטת ממשלה אחרונה הקשורה בפנייה	מספר החלטת ממשלה אחרונה הקשורה בפנייה	סכום	משרד ממשלתי	מספר פנייה				
29.12.24	8.12.24				84,000		170	מענקי פיתוח	181104	הרשויות המקומיות	18
*31.12.24	26.12.24				116,566		500				
*31.12.24	30.12.24				(1,750)		536				
15.12.24	3.12.24				(82,548)		136	יסודי וחטיבות ביניים	206301	משרד החינוך	20
31.12.24	30.12.24				2,674,944		520				
30.12.24	22.12.24				36,908		311	עידוד תעסוקת אוכלוסייה	364202	תעסוקה	36
29.12.24	18.12.24				18,800		284	סיוע בשכר דירה	420201	מענקי בניו ושיכון	42
29.12.24	24.12.24				412,545		130				
3.12.24	25.8.24				518		עודפים 2	פרויקטים והחלטות ממשלה רוחביות	045110	משרד ראש הממשלה	04
22.12.24	2.12.24				33,529	ראש הממשלה	68				
-	22.12.24	17.11.24	30.7.24	2093	43,458	ראש הממשלה	268				
-	31.12.24	26.12.24	24.12.24	2601	4,000	ראש הממשלה	521				
22.12.24	24.11.24				64,000	ירושלים ומורשת	151	ירושלים ומורשת - פיתוח	830304	הוצאות פיתוח אחרות	83
-	26.12.24	11.8.24	30.7.24	2093	111,318	מורשת	461				
-					(34,070)	מקור					
-	26.12.24	11.8.24	30.7.24	2093	104,586	מורשת	473	רשות העתיקות	194201	מדע, תרבות וספורט	19
-	29.12.24	11.8.24	30.7.24	2093	35,615	מורשת	491	ארכיאולוגיה	173105	תיאום הפעולות בשטחים	17
29.12.24	12.8.24				1,343		עודפים 2				

על פי נתוני אתר המרשתת של אגף התקציבים במשרד האוצר ושל ועדת הכספים של הכנסת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מציורף הלוחות שלעיל עולה כי 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 שינויו (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.

לוח 18: סכום הביצוע התקציבי בתום שנת הכספים 2024 בתוכניות שנבדקו (אלפי ש"ח, אחוזים, דצמבר 2024)

31.12.24				שם התוכנית	התוכנית	שם הסעיף	הסעיף
שיעור הביצוע	ההפרש	ביצוע התשלומים	התקציב על שינוי				
98.26%	10,990	620,713	631,703	מענקי פיתוח	181104	הרשויות המקומיות	18
98.92%	242,070	22,142,871	22,384,941	יסודי וחיבת בנייה	206301	משרד החינוך	20
97.72%	843	36,087	36,930	עידוד תעסוקת אוכלוסייה	364202	תעסוקה	36
100.01%	(268)	2,685,938	2,685,670	סיוע בשכר דירה	420201	מענקי בנייה ושיכון	42
127.35%	(18,284)	85,126	66,842	פרויקטים והחלטות ממשלה רוחביות	045110	משרד ראש הממשלה	04
131.98%	(52,897)	218,296	165,399	ירושלים ומורשת - פיתוח	830304	הוצאות פיתוח אחרות	83
120.20%	(7,711)	45,875	38,164	רשות העתיקות	194201	מדע, תרבות וספורט	19
(41.27%)	12,847	(3,753)	9,094	ארכיאולוגיה	173105	תאום הפעולות בשטחים	17

על פי נתוני אגף החשב הכללי במשרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי 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.

בתשובת אגף התקציבים מיוני 2026 נכתב כי מבחינה מעמיקה של הנושא עלה כי הגשת פניות לוועדת הכספים לצורך העברת תקציבים לכיסוי חריגות בתכניות תקציב נעשית במקרים מועטים, אשר "ברובם החריגה הינה טכנית ולא מצריכה כלל פנייה תקציבית, או שאינם בסעיפים שבתחום טיפולו של משרד האוצר... או שהדבר נדרש מתוקף הדין".

משרד העבודה מסר בתשובתו ממרץ 2026 כי תוכנית תקציב בנושא עידוד תעסוקת אוכלוסייה נועדה לתקצב החלטת ממשלה שעניינה העלאת גיל הפרישה לנשים. מדובר בתוכנית זמנית שאינה מתוקצבת כתוספת לבסיס התקציב. התוכנית מומשה באמצעות הרשאה להתחייב ותקציב המזומן לביצוע מועבר ע"י משרד האוצר בסוף שנת התקציב ובהתאם לביצוע בפועל. מבחינת חשבות המשרד, הדבר יוצר קושי כתוצאה מכך שתקנת התקציב הרלוונטית היא גרעונית עד לקבלת תקציב המזומן. המשרד הוסיף כי יפעל לקדם פניות תקציביות לאגף התקציבים לפי אומדן צפי התשלומים כבר בתחילת השנה ככל שניתן.

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

מהלוחות לעיל אף עולה כי בתוכניות שנבדקו שיעור הביצוע בסוף נובמבר 2024 עלה על 100% וזאת טרם שהוגשה לוועדת הכספים פנייה תקציבית להעברת תקציב נוסף לתוכניות. כך לדוגמה בתוכנית רשות העתיקות<sup>19</sup> התקבלה החלטת ממשלה לתקצוב נוסף של 72 מיליון ש"ח בסוף 7.24 וכן חוות דעת משפטית ב-8.24, בסוף 11.24 התוכנית עמדה על חריגה תקציבית בסכום של כ-5.4 מיליון ש"ח, ב-26.12.24 הוגשה פנייה תקציבית לוועדת הכספים בסכום של כ-104 מיליון ש"ח אשר לא נדונה ולא אושרה, ובסופו של דבר ההוצאה בתוכנית חרגה מהתקציב בסך של כ-7.7 מיליון ש"ח. שיעור הביצוע בתוכנית היה כ-120%.

בתשובות החשב הכללי מאפריל 2026 ומיוני 2026 נכתב כי "החשבים פועלים על פי דין, ובפועל נאלצים, בין היתר, לאזן בין חובות חוקיות מתנגשות שנוצרות עקב התנהלות תקציבית מאוחרת או חסרה בעיקרה בשל התנהלות אגף התקציבים ובחלקה לאור ההתנהלות שהייתה בסוף שנת 2024 על ידי ועדת הכספים"... "מן הצד האחד עומדת מסגרת חוק יסודות התקציב, המגבילה הוצאה מתוכנית תקציבית לפי חוק התקציב על שינויו זאת כאשר הפרשנות לחריגה בחוק הייתה שהינה בסוף שנה. מן הצד האחר עומדות חובות חוקיות וחוזיות אחרות, בין היתר תשלום שכר במועד לפי חוק הגנת השכר, תשלום מכוח חוק מוסר תשלומים, תשלום לפי הסכמים, חוזים והתחייבויות, וכן תשלומים הנדרשים להמשך אספקת שירותים חיוניים. במקרים אלה נדרש לבצע איזון בין חובות חוקיות."

בתשובת אגף התקציבים מיוני 2026 נכתב כי "אגף התקציבים אחראי על תקצוב סעיפי, תכניות ותקנות התקציב, ולא על הביצוע בפועל, אשר נמצא באחריות המשרד והחשב הרלוונטיים". עוד

<sup>19</sup> הסעיף התקציבי תחתיו רשומה התוכנית של רשות העתיקות הוא של משרד המדע, התרבות והספורט, אך תקציב התוכנית מנוהל על ידי משרד המורשת.

ציין האגף כי עמדת משרד האוצר היא שחוק התקציב מהווה מגבלה על הביצוע בכל רגע נתון במהלך השנה, וכי כל פרשנות אחרת אינה מתיישבת עם הדין.

על משרדי הממשלה והשרים העומדים בראשם, וכן על חשבי המשרדים, לפעול בהתאם לחוק<sup>20</sup>, 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.

במסגרת הביקורת אף נמצא כי בהחלטות ממשלה מצוין אומנם מקור תקציבי ברמת המשרד הממשלתי, אך מאחר ולא מפורט המקור התקציבי, עדיין נדרשת להיעשות עבודה פנימית במשרדים האמורים ובאגף התקציבים, כדי לאתר את הכספים שימשו כמקור להחלטת הממשלה, ובמידת הצורך לתעדף את הוצאות התקציב בהתאם. העבודה הנדרשת היא אחד מהגורמים לפער בין מועד החלטות הממשלה ובין מועד הפנייה לוועדת הכספים להעברת התקציב, ובין הביצוע בפועל.

דוגמה לכך היא החלטת ממשלה 2093 אשר מפנה להחלטת ממשלה 786 - "תוכנית הצלה, לשימור, לפיתוח ולמניעת שוד והרס עתיקות באתרי מורשת באזור יהודה והשומרון ובקעת הירדן ותיקון החלטת ממשלה" מתאריך 17.7.23. בהחלטה 786 נכתב, בין היתר, כי לצורך יישום סעיפים מסוימים בהחלטה יאוגם תקציב במשרד המורשת ממשרדי ממשלה שונים, למשל בסעיף 4 נקבע כי לצורך הצלה, שימור ופיתוח של מתחם ארמונות החורף החשמונאיים יאוגם בשנת 2024 תקציב של כ-14.5 מיליון ש"ח לפי האופן הבא: מורשת - 6 מיליון ש"ח, המנהל האזרחי - 6 מיליון ש"ח, תרבות וספורט - 1 מיליון ש"ח וחוף - 1.5 מיליון ש"ח. החלטת הממשלה, כאמור, אינה מפנה למקור מדויק, ובכל משרד יהיה צורך בעבודה פנימית כדי לאתר את המקורות לצורך יישום החלטת הממשלה.

משרד החוף מסר בתשובתו ממרץ 2026 כי קיים קושי לאתר מקור תקציבי ספציפי בשלב החלטת הממשלה שכן הדבר מחייב התאמות וקיצוצים פנימיים במסגרת התקציב הקיים של המשרד, ותלוי בסדרי העדיפויות של השר והמנכ"ל לצד התחייבויות קיימות.

מומלץ כי החלטות הממשלה יפרטו את המקור התקציבי המדויק ככל שהדבר מתאפשר כדי לחסוך זמן בישומן. עוד מומלץ כי במידה ואין אפשרות לאתר את המקור קודם החלטת הממשלה, על המשרדים בשיתוף אגף תקציבים לפעול באופן יעיל ומהיר לאיתור המקורות, ועל אגף התקציבים להגיש את הפניה בהתאם לוועדת הכספים בהקדם האפשרי.

במסגרת הביקורת אף נמצא כי גם בתוכניות שחלק גדול מההוצאות בהן הוא קשיח והוצאות הייתה אמורה להיות ברובה ידועה מראש, נמצאו חריגות מהתקציב המקורי שנובעות מכך שלמעשה אותן תוכניות תוקצבו בחסר, מה שחייב פנייה תקציבית כדי להשלים את הפער בין התקציב המקורי לבין הביצוע בפועל.

דוגמה לכך היא תוכנית 206301 - משרד החינוך - יסודי וחיטובות ביניים שבחלקה הארי מורכבת מתקנות שכר קשיח. התקנות העיקריות שהיו בחסר בתוכנית זו במהלך נובמבר 2024 הן שעות התקן בחינוך היסודי בסכום של כ-2.74 מיליארד ש"ח, ושעות התקן בחטיבות הביניים בסכום

<sup>20</sup> צוין כי חריגה בסוף השנה היא עבירה על החוק, ואילו אם החריגה מהתוכנית היא באמצע השנה ניתן לטעון כי אין המדובר בעבירה, כל עוד בסוף השנה נמצאים המקורות להוצאות. עם זאת, גם במצב דברים זה העמדת ועדת הכספים בפני מצב לפיה אם היא לא מאשרת את הפניות לצורך השלמת המקורות להוצאות שכבר הוצאו הדבר יביא לעבירה על החוק, הוא גם מצב שאינו תקין.

של כ-1.55 מיליארד ש"ח. שעות התקן הן בעיקרן הוצאות שכר קשיחות שהיו ידועות ברובן הגדול מראש, ולא היה צריך להגיע לגירעון בתקנות בהיקף כה גדול<sup>21</sup>.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי תוכניות המורכבות ברובן להוצאות שכר של עובדי הוראה מתוקצבות מראש על בסיס הערכות ותחזיות של מספרי תלמידים וכיתות. נתונים אלו מתעדכנים במהלך השנה ולקראת סוף השנה מותאם התקציב לביצוע בפועל כדי לכסות פערים שנוצרו. לדעת משרד החינוך יש לשפר את הדיוק בתקצוב מראש של הוצאות השכר הקשיחות כדי למנוע השלמת פערים משמעותית בסוף השנה. זאת גם לשם מניעת ההתנגשות בין הוצאות חוק יסודות התקציב, המגביל הוצאה מתוכנית תקציבית, לבין חוק הגנת השכר המחייב את המדינה לשלם שכר בזמן.

על אגף התקציבים לתקצב את ההוצאות הקשיחות ככל שמתאפשר<sup>22</sup> על פי תחזית ההוצאות, וזאת כדי שלא לגרום לחריגות מהתקציב במהלך השנה, ולמנוע פניות תקציביות מיותרות.

ניתוח מפורט של חריגות תקציביות ותת ביצוע העולה מנתוני ביצוע תקציב המדינה<sup>23</sup>

להלן פירוט תחומי פעולה ותוכניות תקציביות פעילות שבהם נרשמו בשנת 2024 חריגה תקציבית או תת-ביצוע עקב אי-אישור פניות תקציביות וכן עקב העברה מאוחרת של תקציבים במהלך השנה - בהתאם לעולה מנתוני ביצוע תקציב המדינה לשנת 2024:

#### הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

לוח 19: תחומי פעולה ותוכניות תקציביות פעילות שבהם נרשם תת-ביצוע בשנת 2024 - הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (באלפי ש"ח)

התחום	התוכנית	התקציב המקורי	התקציב על שינויים	הביצוע	שיעור הביצוע
סטטיסטיקה ממלכתית 0453		379,841	492,016	360,262	73.2%
	הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה *045301	285,476	376,736	321,193	85.3%
	ביצוע סקרים חיצוניים **045302	94,365	115,280	39,070	33.9%

\* במסגרת פנייה תקציבית 338 שלא אושרה בשנת 2024, לא הועברו לתוכנית 20,369 אלפי ש"ח. ב-22.12.24 אושרה העברה של 31,000 אלפי ש"ח לתוכנית, במסגרת פנייה תקציבית 112, שמקורם בתוכנית 045302. כמו כן, ב-3.12.24 אושרה העברת עודפים לתוכנית בסך 8,963 אלפי ש"ח.

\*\* פנייה תקציבית 338 שבמסגרתה היו אמורים 33,487 אלפי ש"ח להיות מועברים מהתוכנית לא אושרה בסוף שנת 2024. ב-3.12.24 אושרה העברת עודפים לתוכנית בסך 10,258 אלפי ש"ח.

נמצא כי בסוף שנת 2024 תוכנית הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הייתה בשיעור ביצוע תקציבי של 85.3%. עוד נמצא כי פנייה תקציבית שמספרה 338 לא אושרה בסוף שנת 2024, וכי הלשכה 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.

<sup>21</sup> יוער, כי גם בתקנות שכר אי אפשר להגיע לסכום המדויק למשל נוכח שינוי במצבת מורים במהלך השנה וכדומה, אך אז החריגה הייתה קטנה בהרבה, והיה ניתן להתאים סכום קטן בביצוע בחודש דצמבר, גם אולי רק בהודעה לוועדת הכספים בהתאם לסעיף 11 לחוק יסודות התקציב.

<sup>22</sup> יוער כי ככל שההוצאה נובעת מהסכמים קואליציוניים, אין באפשרות אג"ת לתקצב זאת בתוכניות האמורות, אלא רק לאחר האישורים הנדרשים כאמור לעיל.

<sup>23</sup> יצוין כי שיעור הביצוע המוצג בדוח זה מתייחס לביצוע תקציב המזומן. מימוש תוכניות העבודה של משרדי הממשלה מתבצע בחלקו גם באמצעות השימוש בתקציב הרשאה להתחייב, ועל כן שיעור הביצוע של תקציבי המזומן אינו מעיד בפני עצמו על מידת הביצוע של תוכניות העבודה באותם משרדים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2025 כי עקב אי-אישור פנייה 338 נוצרו הפערים הפיננסיים האלה: (א) התחייבויות שלא נפתחו ממקור הפנייה התקציבית - כ-20.3 מיליון ש"ח; (ב) הקטנת הזמנות שגויה בשל דיון מאוחר בוועדת הכספים - הועלו הזמנות בגובה הפנייה ללא שליחה לספק. מאחר שהפנייה לא עברה בוועדת הכספים, נאלצו בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לסגור את כל ההזמנות בגובה הפנייה. נוסף על כך נסגרו בטעות הזמנות נוספות בסך 9.6 מיליון ש"ח; (ג) גירעון בשכר של כמיליון ש"ח; (ד) הצטברות תקנה תפעולית גירעונית נוספת - כ-13.9 מיליון ש"ח. נוסף על כך מציינת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כי על אף הקשיים והצפת הפערים הפיננסיים המפורטים, הנושא סודר והושגו הבנות מלאות עם אגף התקציבים במשרד האוצר.

## משרד התחבורה

לוח 20: תחומי פעולה ותוכניות תקציביות פעילות שבהם נרשמו חריגה תקציבית או תת-ביצוע בשנת 2024 - משרד התחבורה (באלפי ש"ח)

התחום	התוכנית	התקציב המקורי	התקציב על שינויי	הביצוע	שיעור הביצוע
משרד ראשי 4050		341,076	480,835	360,817	75.0%
	משרד התחבורה - ראשי 405001 <sup>(1)</sup>	311,870	442,015	329,883	74.6%
	השירות המטאורולוגי 405002 <sup>(2)</sup>	29,206	38,820	30,933	79.7%
תחבורה ציבורית ***7950		10,557,973	10,772,896	11,260,713	104.5%
	רכבות כבודות 795001	4,761,320	4,891,928	4,345,569	88.8%
	תחבורה ציבורית והסעת המונים 795002	5,348,894	5,433,209	6,538,420	120.3%
	מטרו 795003	447,759	447,759	376,724	84.1%
כבישים <sup>(3)</sup> 7951		6,929,647	7,263,309	7,640,853	105.2%
	כבישים בין-עירוניים 795101	4,417,695	4,630,077	5,163,446	111.5%
	כבישים עירוניים 795102	1,355,496	1,436,870	1,236,201	86.0%
	כבישים לתחבורה ציבורית 795103	1,156,456	1,196,362	1,241,206	103.7%
תמיכות בתחבורה 7955		16,382,493	16,303,422	15,672,488	96.1%
	תמיכות בתחבורה ציבורית 795501 <sup>(4)</sup>	16,382,493	16,303,422	15,672,488	96.1%
רזרבה 7960		774,053	774,053	0	0%
	רזרבה 796001 <sup>(5)</sup>	774,053	774,053	0	0%

<sup>(1)</sup> תת-הביצוע נובע בחלקו מהעברות בסך כ-60,669 אלפי ש"ח שבוצעו בדצמבר 2024.

<sup>(2)</sup> תת-הביצוע נובע בחלקו מהעברות בסך כ-3,302 אלפי ש"ח שבוצעו בדצמבר 2024.

<sup>(3)</sup> תת-הביצוע ועודף הביצוע בתוכניות הכלולות בתחומים אלה נובעים מאי-אישורן של פניות תקציביות בסוף דצמבר 2024.

<sup>(4)</sup> תת-הביצוע נובע מאי-אישורה של פנייה תקציבית בסוף שנת 2024.

נמצא כי 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. 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. ובשל כך משרד התחבורה שילם את דמי החבר לארגון המטאורולוגי הבין-לאומי באיחור ובתוספת הצמדה בסוף שנת 2024.

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2025 כי בשל העיכוב בהעברת התקציב שולמו דמי החבר לארגון המטאורולוגי הבין-לאומי באיחור ובתוספת הצמדה בסוף שנת 2024. כמו כן, החלטת ממשלה 1791 בנושא "הקמת מרכז חישובים אקלימי לאומי ועדכון בסיס הידע המדעי בדבר שינוי האקלים" מיולי 2022 קבעה כי השירות המטאורולוגי יאגם משאבים בכל שנה לצורך הקמה ותפעול של הפרויקט. בפועל לא הייתה הלימה בין מועד העברת התקציב מהמשרדים לבין הצורך בתשלומים לביצוע הפרויקט ולכן התקציב שהתקבל חויב בהזמנת רכש מול יחידת "בילינג נימבוס" ונשמר לשנים הבאות.

משרד התחבורה מסר בתשובתו ממרץ 2026 כי לא ניתן היה לבצע את התקציב הכלול בהעברה תקציבית שאושרה רק ב-29.12.24 כיוון שמימוש התקציב דורש פעולות מקדימות ובדיקות הן ביחידות המקצועיות והן בחשבות. אשר לסעיף תקציבי בנושא תשתיות מסר משרד התחבורה כי "לקראת סוף השנה נקבעה המסגרת המקסימלית שתתקצב ע"י אגף התקציבים ברמת הסעיף, ותחולק בין תוכניות התקציב השונות לפי תחזית הביצוע המפורטת שהוכנה ע"י משרד התחבורה בפניה תקציבית, בהסתמך על פנייה תקציבית זו, אשר הייתה אמורה להיות מאושרת טרם סגירת השנה, בוצעו תשלומים עד לאותה מסגרת וזאת בתיאום מול אגף התקציבים באוצר ומול מטה חשכ"ל. משלא עברה הפנייה התקציבית, חלק מתוכניות התקציב נסגרו בחריגה".

### משרד הבינוי והשיכון

לוח 21: תחומי פעולה ותוכניות תקציביות פעילות שבהם נרשם תת-ביצוע בשנת 2024 - משרד הבינוי והשיכון (באלפי ש"ח)

התחום	התוכנית	התקציב המקורי	התקציב על שינויו	הביצוע	שיעור הביצוע
משרד ראשי 2901		295,264	418,527	329,396	78.7%
	שכר 290101	168,562	150,033	149,007	99.3%
מרקם ותיק ופעולות תומכות 7020	תפעול *290102	126,702	268,494	180,389	67.2%
	מרקם ותיק ופעולות תומכות **702001	675,792	671,681	553,943	82.5%

\* בעקבות פנייה תקציבית 394 שאושרה ב-29.12.24 הוגדל התקציב בכ-90 מיליוני ש"ח.  
\*\* תת-הביצוע נבע מאי-אישורן של שלוש פניות תקציביות שהוגשו לוועדת הכספים בין 10.12.24 ל-24.12.24 להעברת כ-115 מיליוני ש"ח מהתוכנית.

**נמצא כי בסוף שנת 2024 תוכנית תפעול של משרד הבינוי והשיכון הייתה בשיעור ביצוע תקציבי של 67.2%. תת-הביצוע נגרם בין היתר מאישור פנייה תקציבית שמספרה 394 רק בסוף דצמבר 2024, דבר שגם לכך שחלק מהוצאות התפעול לא הוצאו<sup>24</sup>.**

משרד הבינוי והשיכון טען כי פנייה תקציבית 394 - שנגעה לפעילות השוטפת של המשרד, סעיף 29 - אושרה בסיום השנה וכללה התאמות להתקשרויות מתוכננות שלגביהן נערך המשרד עם פרוטוקולים ומול כלל האגפים לצורך השלמת הפעלת התקציב עם קבלתו במשרד. משרד הבינוי והשיכון ציין כי הצליח לממש את מרבית התקציב. עם זאת, האישור הסופי של ההתחייבויות היה רק לאחר קבלת התקציב וקליטתו במערכות, דבר שיצר לחץ ניכר בכלל האגפים הרלוונטיים להפעלת התקציב. המדובר הן באגפים המקצועיים האחראים לקידום ההזמנות ולתיאום עם הספקים והן באגפי המטה, בעיקר אגפי התקציבים והחשבות.

<sup>24</sup> הפנייה נועדה בין היתר עבור הרחבת פעילות מיוני העובדים הזרים בחו"ל על ידי משרד הבינוי והשיכון, במסגרת הטיפול הממשלתי במחסור בכוח האדם בענף הבניין ותקצוב מכרזים לעידוד חדשנות בענף הבנייה המתקיימים בשיתוף משרד הכלכלה והתעשייה ורשות החדשנות; תקצוב פעילות המשרד במסגרת החלטת הממשלה 550 מ-24.10.21, החלטת הממשלה 864 מ-26.12.21 והחלטת הממשלה 1786 מ-27.5.24; השלמת תקצוב לפי ביצוע בפועל במכרז אבטחת מכרז ירושלים; השלמת תקצוב לצרכים תפעוליים לפי ביצוע בפועל - מכרזי ייעוץ ובקרה, קיום ועדות לבחינת בקשות סיוע, מחשוב; ביצוע סקרי מקרקעין בעבור משרד הביטחון.

משרד הבינוי והשיכון מסר בתשובתו ממרץ 2026 כי תקציב התפעול נוצל במלואו, חלקו במזומן והיתר באמצעות הזמנות, כך שעל אף קבלת התקציב ברגע האחרון והלחץ שנוצר עקב כך, המשרד ניצל את מלוא התקציב.

### משרד ראש המשלה

לוח 22: תחומי פעולה ותוכניות תקציביות פעילות שבהם נרשמו חריגה תקציבית או תת-ביצוע בשנת 2024 - משרד ראש המשלה (באלפי ש"ח)

התחום	התוכנית	התקציב המקורי	התקציב על שינויי	הביצוע	שיעור הביצוע
משרד ראשי 0451 <sup>(1)</sup>	מטה המשרד 045101	1,106,842	1,632,722	1,289,233	79.0%
	מערך הגיור 045103	72,577	109,424	82,137	75.1%
	תמיכות בארגוני הנצחה 045104	40,506	66,728	48,500	72.7%
	ארכיון המדינה 045107	48,118	71,016	55,118	77.6%
	מערך הסייבר הלאומי 045108	185,894	278,911	242,597	87.0%
	פרויקטים והחלטות ממשלה רוחביות 045110 <sup>(2)</sup>	22,971	66,842	85,126	127.4%
	לשכת העיתונות הממשלתית 045111	19,421	28,608	17,500	61.2%
	משרדי ממשלה ולשכות שרים 0452 <sup>(3)</sup>	807,750	1,419,068	1,063,852	75.0%
	חברי הממשלה 045201 <sup>(4)</sup>	33,189	33,189	34,010	102.5%
	משרד התפוצות 045203 <sup>(4)</sup>	34,194	221,740	229,781	103.6%
המשרד לנושאים אסטרטגיים 045204	המשרד למודיעין 045205	23,212	20,239	7,702	38.1%
	משרד ההסברה 045206	5,312	22,321	18,003	80.7%
	לשכות שרים וסגני שרים במשרד ראש הממשלה 045209	26,313	109,755	46,874	42.7%
	משרד ירושלים ומסורת 045211	71,251	124,300	76,924	61.9%
	משרד מורשת 045212	331,045	506,277	288,598	57.0%
	משרד ההתיישבות 045213	272,683	370,359	351,585	94.9%
	מערך הדיגיטל הלאומי 045215 <sup>(4)</sup>	123,027	311,731	172,861	55.5%
	המשרד לשוויון חברתי 0457 <sup>(5)</sup>	92,170	242,181	140,024	57.8%
	הרשות לקידום מעמד האישה 045702	3,473	10,486	4,931	47.0%
	הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים 045703	27,384	59,064	27,905	47.2%
מינהל התרבות 1942	רשות העתיקות 194201 <sup>(6)</sup>	37,500	38,164	45,875	120.2%
	מינהל התרבות 194202	821,106	1,217,741	1,083,313	89.0%
מינהלת תקומה 5450	מינהלת תקומה 545001 <sup>(7)</sup>	2,119,200	720,997	447,973	62.1%
	מינהלת תקומה 545001 <sup>(7)</sup>	2,119,200	720,997	447,973	62.1%

<sup>(1)</sup> כ-70 מיליוני ש"ח הועברו במסגרת העברת עודפים ב-3.12.24. כ-277 מיליוני ש"ח (נטו) בפניות תקציביות שהוגשו מ-22.12.24 ועד לסוף דצמבר 2024 לא אושרו. יצוין כי בדוח החשכ"ל בעניין ביצוע התקציב לשנת 2024 נכתב כי תת-הביצוע בתחום זה נובע מקבלת תקציב בסוף השנה שלא ניתן היה לממשו במזומן.

<sup>(2)</sup> כ-33.5 מיליוני ש"ח הועברו במסגרת פנייה תקציבית ב-22.12.24. כ-47.5 מיליוני ש"ח שנכללו בפניות תקציביות מ-22.12.24 ומ-31.12.24 לא אושרו בוועדת הכספים.

<sup>(3)</sup> העברות תקציביות בסך כ-47 מיליוני ש"ח (נטו) בתחום זה שנכללו בפניות מ-22.12.24 ועד לסוף שנת 2024 לא אושרו בוועדת הכספים.

<sup>(4)</sup> חריגה התקציבית בתוכנית נגרמה בשל אי-אישורן בוועדת הכספים של פניות תקציביות שהוגשו ב-22.12.24.  
<sup>(5)</sup> חלק מתת-הביצוע בתחום הפעולה נגרם בשל העברת כ-56.3 מיליוני ש"ח בפניות תקציביות שאושרו ב-27.11.24 וב-3.12.24.

<sup>(6)</sup> חריגה התקציבית בתוכנית נובעת מאי-אישורה בוועדת הכספים של פנייה תקציבית שהוגשה ב-26.12.24.  
<sup>(7)</sup> כ-47 מיליוני ש"ח מתוך תת-הביצוע נובעים מאי-אישורן של פניות תקציביות שהוגשו בין 16.12.24 ל-26.12.24 לשם גריעת תקציב עודף.

**נמצא כי בסוף שנת 2024 תוכנית פרויקטים והחלטות ממשלה רוחביות הייתה בשיעור ביצוע תקציבי של 127.4%, עוד נמצא כי פנייה 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. ובשל כך נוצר חוב שמשרד ראש הממשלה נשא בו מתקציבו השוטף.**

משרד ראש הממשלה הציג את הדוגמאות שלהלן להשפעות השונות של אי-אישור פנייה תקציבית 521: (א) תחזוקה שוטפת ופיתוח של הכותל המערבי: התחזוקה נמשכה בפועל על סמך התחייבויות קיימות ויתרות אחרות. בשל אי-אישור הפנייה, חלק מן התקציב לא הוחזר למשרד ראש הממשלה גם בהמשך, ונוצר חוב שהמשרד נשא בו מתקציבו השוטף. הפיתוח התקדם, אך חלק מהפרויקטים התעכבו עד להסדרת החוב. (ב) אבטחה וביטחון: תקציבים ייעודיים לאבטחה נחשבים "קשיחים", ולכן משרד ראש הממשלה נאלץ להסיט משאבים פנימיים לטובת אבטחה וביטחון, על חשבון פעילויות אחרות. נדחו רכישות לא חיוניות (ציוד אבטחה ומערכות חדשות), אך לא הופסקו שירותי אבטחה חיוניים. (ג) מערך ההסברה: תקציב ייעודי למערך ההסברה שנכלל בפנייה לא התקבל, ובתחילת שנת 2025 נרשם צמצום ניכר בפעילות עד להסדרת התקציב.

משרד המורשת, אשר תקציבו נכלל כחלק מהסעיף התקציבי של משרד ראש הממשלה, העביר למשרד מבקר המדינה סיכום תקציבי ממרץ 2023 שבו נקבע, בין היתר, כי המשרד יקבל 2 מיליון ש"ח נוספים בבסיס תקציב ו-67 מיליון ש"ח כתקציב נוסף במהלך שנת 2024<sup>25</sup>. משרד המורשת אף טען שהוא פנה לאגף התקציבים בסוף יוני 2024 בבקשה לשינוי תקציב כאשר הגשתן המאוחרת של פניות תקציביות ואישורן בסמוך לסוף השנה או אי-אישורן כלל בוועדת הכספים הביאו לפגיעה בפעילות המשרד, כמפורט להלן:

1. פנייה תקציבית 461, אשר עסקה בין היתר בהעצמת תשתיות מורשת, הוגשה ב-26.12.24 ולא נדונה בוועדת הכספים. עקב כך נפגעה הקמת מרכז לקידום והנחלה של מורשת יהודי ברית המועצות ומאבקם לשימור המורשת היהודית ולעלייה לארץ, וכן היה צמצום בטיפול בתשתיות בראש העין.
  2. פנייה תקציבית 482, אשר עסקה בין היתר בשימור אתרי התיישבות, הוגשה ב-29.12.24 ואושרה ב-31.12.24. התקציב לא מומש בסופו של דבר, והדבר גרם לפגיעה בשימור אתרים הקשורים לראשית ההתיישבות.
  3. פנייה תקציבית 491, אשר עסקה בין היתר בתוכנית ארכיאולוגיה שמתקצבת נציגות של רשות העתיקות בתחומי יהודה ושומרון, הוגשה ב-29.12.24 ולא נדונה בוועדת הכספים. עקב כך נפגעה יכולת הביצוע של פעילויות אכיפה, הצלה ופיתוח של תשתיות ארכיאולוגיה ומורשת ביהודה ושומרון.
- משרד המורשת מסר בתשובתו ממרץ 2026 כי חלקו העיקרי של תת הביצוע בתוכנית התקציב של משרד המורשת נובע מאי אישורה על הפנייה התקציבית שהוגשה על ידי אגף התקציבים לוועדת הכספים ב-26.12.24.

25 לא הוגדרו לוחות זמנים בסיכום התקציבי, כאשר התקציב חולק כך - מטה המשרד: 2 מיליון ש"ח לבסיס התקציב ו-18 מיליון ש"ח כתוספת חד-פעמית. אגף מורשת: תוספת חד-פעמית בסך של 18 מיליון ש"ח. רשות העתיקות: תוספת חד-פעמית בסך של 21 מיליון ש"ח. שימור אתרי מורשת ועדות ישראל: תוספת חד-פעמית בסך של 10 מיליון ש"ח.

## משרד הכלכלה והתעשייה

לוח 23: תחומי פעולה ותוכניות תקציביות פעילות שבהם נרשם תת-ביצוע בשנת 2024 - משרד הכלכלה והתעשייה (באלפי ש"ח)

התחום	התוכנית	התקציב המקורי	התקציב על שינויי	הביצוע	שיעור הביצוע
עידוד המגזר העסקי *3840		2,695,825	2,988,426	2,715,040	90.9%
	קידום השקעות ועידוד התעסוקה 384001	1,939,920	1,992,162	1,955,759	98.2%
	קידום היצוא ועידוד עסקים קטנים ובינוניים 384004	686,180	752,908	645,484	85.7%
	פעולות כלליות לקידום התעשייה 384009	69,725	243,356	113,798	46.8%
שכר ותפעול המשרד **3870		315,023	404,355	326,932	80.9%
	שכר 387001	210,425	222,658	220,108	98.9%
	תפעול 387002	104,598	181,697	106,823	58.8%

\* ב-24.12.29 אושרה פנייה תקציבית בסך 143,298 אלפי ש"ח בתוכניות הכלולות בתחום זה.  
\*\* ב-24.12.29 אושרה פנייה תקציבית בסך 48,992 אלפי ש"ח בתוכניות הכלולות בתחום זה.

נמצא כי בסוף שנת 2024 תוכנית פעולות כלליות לקידום התעשייה הייתה בשיעור ביצוע תקציבי של 46.8%. עוד נמצא כי פנייה תקציבית שמספרה 375 הוגשה ב-24.12.24 ואושרה ב-31.12.24 בוועדת הכספים. הפנייה נועדה בין היתר לתקצוב של 19,896 אלפי ש"ח עבור התאמת תחזית לביצוע בפועל של אחסון וריענון של מלאי החירום הממשלתי שעליו אמון משרד הכלכלה והתעשייה.

## משרד הבריאות

לוח 24: תחומי פעולה ותוכניות תקציביות פעילות שבהם נרשם תת-ביצוע בשנת 2024 - משרד הבריאות (באלפי ש"ח)

התחום	התוכנית	התקציב המקורי	התקציב על שינויי	הביצוע	שיעור הביצוע
שירותים אישיים וחברתיים 2310		2,542,020	3,213,687	2,620,430	81.5%
	טיפול חוץ-ביתי - שירותים אישיים וחברתיים (1)231038	1,184,851	1,509,226	1,296,131	85.9%
שירותי בריאות הציבור (2)2416		1,624,264	1,779,730	1,477,934	83.0%
	רפואה מונעת 241603	861,443	1,030,134	748,849	72.7%
	מעבדות בריאות הציבור 241689	37,614	48,585	42,590	87.7%
	לשכות הבריאות 241690	725,207	701,011	686,495	97.9%
קופות חולים ובתי חולים (3)2420		44,101,175	45,189,999	43,979,972	97.3%
	קופות חולים ובתי חולים העברות ותמיכות 242003	44,101,175	45,189,999	43,979,972	97.3%
מינהלת תקומה 5450		2,119,200	720,997	447,973	62.1%
	מינהלת תקומה (4)545001	2,119,200	720,997	447,973	62.1%

(1) תת-הביצוע נוגע לתקנה 23103898 המתייחסת לחלקו של משרד הבריאות בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון המופעלת על ידי משרד הרווחה. התקציב על שינויי בתקנה הוא כ-28.9 מיליוני ש"ח, וממנו נוצלו כ-10.8 מיליוני ש"ח, שהם כ-37.4%. הפנייה התקציבית הוגשה ב-24.12.24 ואושרה ב-24.12.29 בוועדת הכספים (פנייה 357).

(2) בעקבות פניות תקציביות שהוגשו ב-17.12.24 וב-23.12.24 ואושרו בוועדת הכספים ב-29.12.24 הועברו לתוכניות הכלולות בתחום זה כ-285 מיליוני ש"ח.

(3) בפניות תקציביות שהוגשו ב-17.12.24 וב-23.12.24 ואושרו בוועדת הכספים ב-29.12.24, הועברו לתוכניות הכלולות בתחום זה כ-1,503,000 מיליוני ש"ח. בגין מרבית הסכום נרשמה התחייבות.

(4) בתוכנית זו תת-הביצוע נוגע לתקציב המיועד למתן שירותים בתחום בריאות הנפש ולמרכזי חוסן וקידום בריאות לתושבי יישובי עוטף עזה. מתוך הסכומים המפורטים בלוח לעיל הסכום שבוצע הוא כ-34.6 מיליוני ש"ח מתוך תקציב של 98.3 מיליוני ש"ח המשויך למשרד הבריאות, כלומר כ-35.2%. פניות תקציביות להעברת עודפים משנת 2023 לתוכנית זו, לחלק שאינו משויך למשרד הבריאות, בסך כ-197.2 מיליוני ש"ח אושרו ב-31.12.24.

נמצא כי בסוף שנת 2024 תוכנית טיפול חוץ ביתי הייתה בשיעור ביצוע תקציבי של 85.9%. עוד נמצא כי פנייה תקציבית שמספרה 357 שהוגשה לוועדת הכספים ב-24.12.24 ואושרה ב-29.12.24 נועדה בין היתר לתקצוב הגידול בהוצאות על ילדים הנמצאים בפנימיות ולתקצוב עלויות הפעלת מקלטים ודירות מעבר לנשים יוצאות מקלט וילדיהן. נוסף על כך, נועדה התוכנית להקצאת תקציב קואליציוני המשמש לתקצוב מבחן תמיכה למוסדות ציבור. האישור המאוחר של הבקשות מעלה חשש, כי תהליכי הבקרה אינם שלמים, וכי הוצאו הוצאות ללא בקרה מספקת וכן בדבר העדר עמידה בדרישות החוק.

משרד הבריאות מסר בתשובתו ממאי 2026 כי "נתוני תת הביצוע המוצגים בדוח הם תוצאה ישירה של עיתוי העברת התקציבים. כלל תקציב הבריאות על-שינויו, הגיע לידנו במהלך חודש דצמבר, כאשר רובו - לרבות חלק מהעודפים, הועבר בפועל ב-31.12.24 בשעה 23:30. העברת סכומים בהיקף כזה דקות ספורות לפני סגירת שנת הכספים מותירה את המשרד ללא אפשרות מעשית לביצוע ריאלי, מבוקר ואחראי של התקציב".

### משרד החינוך

לוח 25: תחומי פעולה ותוכניות תקציביות פעילות שבהם נרשם תת-ביצוע בשנת 2024 - משרד החינוך (באלפי ש"ח)

התחום	התוכנית	התקציב המקורי	התקציב על שינויי	הביצוע	שיעור הביצוע
יחידות מטה 2060		1,990,024	2,596,785	2,205,909	84.9%
	פעילויות מטה מרכזיות - פעולות ושכר 206001*	1,990,024	2,596,785	2,205,909	84.9%
חינוך מיוחד 2061		13,882,639	16,274,848	16,110,786	99.0%
	חינוך מיוחד 206101*	13,882,639	16,274,848	16,110,786	99.0%
קדם-יסודי 2062*		8,792,392	9,777,068	9,573,143	97.9%
	קדם-יסודי 206201	8,608,128	9,538,512	9,506,449	99.7%
	הגיל הרך 206202	184,264	238,556	66,693	28.0%
יסודי וחטיבות ביניים 2063*		23,174,660	26,551,260	25,998,968	97.9%
	יסודי וחטיבות ביניים 206301	19,658,414	22,384,941	22,142,871	98.9%
	החינוך העצמאי 206302	1,825,885	2,006,558	1,974,555	98.4%
	מעין החינוך התורני 206303	999,372	1,141,466	1,073,731	94.1%
	מוכר שאינו רשמי 206304	398,035	595,744	507,015	85.1%
שירותי עזר, הסעות ומענקים לפיתוח 2065	מוסדות הפטור 206305	292,954	422,551	300,796	71.2%
		4,194,076	4,581,104	4,445,352	97.0%
	שירותי עזר, הסעות ומענקים לפיתוח 206501*	4,194,076	4,581,104	4,445,352	97.0%
		5,622,983	7,886,323	5,965,505	75.6%
פעולות משלימות לקידום המערכת 2067*		3,691,164	5,368,928	3,745,187	69.8%
	פעילויות ופרויקטים לקידום מערכת החינוך 206701	3,691,164	5,368,928	3,745,187	69.8%
	הארכת יום הלימודים וחופשות 206702	1,789,762	2,285,045	2,080,859	91.1%
	מינהל החינוך הדתי 206703	142,057	232,350	139,460	60.0%

התחום	התוכנית	התקציב המקורי	התקציב על שינויי	הביצוע	שיעור הביצוע
מינהל עובדי הוראה 2068		1,743,055	2,279,033	2,107,134	92.5%
	תנאי שירות והכשרת עובדי הוראה *206801	1,743,055	2,279,033	2,107,134	92.5%
השכלה גבוהה 2111		13,906,485	14,073,654	13,884,786	98.7%
	השכלה גבוהה **211101	13,906,485	14,073,654	13,884,786	98.7%

\* תת-ביצוע שנגרם מקבלת עודפים ושינויים תקציביים בסוף שנת 2024.

\*\* תת-ביצוע שנגרם מאישור פנייה ביום האחרון של שנת 2024.

נמצא כי בסוף שנת 2024 תוכנית השכלה גבוהה הייתה בשיעור ביצוע תקציבי של 98.7%, עוד נמצא כי פנייה תקציבית שמספרה 296 שהוגשה לוועדת הכספים ב-18.12.24 ואושרה ב-31.12.24 נועדה בין היתר לעמידה ביעדי תקצוב התוכנית הרב-שנתית להשכלה הגבוהה. האישור המאוחר מעלה חשש כי תהליכי הבקרה אינם שלמים, וכי הוצאו הוצאות ללא בקרה מספקת וכן בדבר העדר עמידה בדרישות החוק.

משרד החינוך מסר בתשובתו מאפריל 2026 כי משך שנים אין משרד החינוך מתקצב באופן מלא בתקציב הבסיס וכי כדי לתת מענה לפערים התקציביים מבוצעות במהלך השנה פניות תקציביות משלימות המובאות לוועדת הכספים של הכנסת. עוד הוסיף המשרד כי יפעל בהתאם להחלטות שיתקבלו בהליכים משפטיים המתנהלים בנושא זה בבית המשפט העליון. כן הוסיף משרד החינוך כי אופי הפעילות המיוחדת שבו שנת הלימודים אינה חופפת לשנת הכספים יוצר מצב שבו התחייבויות רבות חוצות שתי שנות תקציב. בחינת שיעור הביצוע המלא הכולל ביצוע במזומן והתחייבויות רשומות משקף ביצוע תקציבי של משרד החינוך בשיעור העולה על 99.5% באופן עקבי במהלך השנים.

### משרד התרבות והספורט

לוח 26: תחומי פעולה ותוכניות תקציביות פעילות שבהם נרשמו חריגה תקציבית או תת-ביצוע בשנת 2024 - משרד התרבות והספורט (באלפי ש"ח)

התחום	התוכנית	התקציב המקורי	התקציב על שינויי	הביצוע	שיעור הביצוע
מינהל התרבות 1942		858,106	1,255,905	1,129,188	89.9%
	רשות העתיקות *194201	37,500	38,164	45,875	120.2%
	מינהל התרבות 194202	821,106	1,217,741	1,083,313	89.0%
מינהל הספורט 1943		989,527	1,105,479	997,671	90.2%
	פעילות ספורט 194303	690,220	886,826	797,245	89.9%
	תשתיות ספורט 194304	299,307	218,653	200,426	91.7%

\* החריגה בתקציב של תוכנית רשות העתיקות נגרמה בשל אי-אישורה של פנייה להעברה תקציבית בסך 104,586 אלפי ש"ח (פנייה תקציבית 463 - 473). לפי דוח הביצוע של החשכ"ל, תת-הביצוע של התקציב בתחום הפעולה של מינהל התרבות, המיועד למימון תמיכה במוסדות ובגופי תרבות במגוון תחומים, וכן בתחום הפעולה של מינהל הספורט, נגרם בעיקר בשל פניות תקציביות שהוגשו בסוף השנה ותקציבים שלא ניתן היה להספיק לנצלם. בדוח הביצוע נכתב כי קיימת הסכמה עם אגף התקציבים להעברת תקציבים אלו לשנת 2025.

נמצא כי בסוף שנת 2024 תוכנית רשות העתיקות הייתה בשיעור ביצוע תקציבי של 120.2%, עוד נמצא כי פנייה תקציבית שמספרה 473 שהוגשה לוועדת הכספים ב-26.12.24 ונועדה בין היתר לתקצוב של 104,586 אלפי ש"ח עבור תוכנית רשות העתיקות, לא אושרה בוועדה. ומשכך, החריגה שנתורה ברמת התוכנית בסוף השנה מהווה לכאורה עבירה על חוק יסודות התקציב.

**ציון כי תקציב רשות העתיקות מתקצב בתקציב משרד התרבות והספורט, ופעילות הרשות מתבצעת על ידי משרד המורשת.**

משרד התרבות והספורט מסר בתשובתו ממרץ 2026 כי תוכנית התקציב של רשות העתיקות איננה באחריותו.

### ה מ ש ר ד ל ה ג נ ת ה ס ב י ב ה

לוח 27: תחומי פעולה ותוכניות תקציביות פעילות שבהם נרשם תת-ביצוע בשנת 2024 - המשרד להגנת הסביבה (באלפי ש"ח)

התחום	התוכנית	התקציב המקורי	התקציב על שינויו	הביצוע	שיעור הביצוע
פעולות 2612		128,039	203,512	103,525	50.9%
	פעולות יחידות המשרד *261201	128,039	203,512	103,525	50.9%

\* על פי דוח הביצוע של החשכ"ל, תת-הביצוע של התקציב נגרם עקב פנייה תקציבית שלא אושרה בשנת 2024. יש לציין כי על פי פניות 289 - 290, שלא הועלו לדיון בוועדת הכספים, תוכנית 261201 נועדה לשמש מקור להעברה לתוכניות אחרות במשרד להגנת הסביבה בסכום מזומן של 35,342 אלפי ש"ח. לפיכך מתוך תת-הביצוע בסך כ-100,000 אלפי ש"ח בתוכנית זו, רק כשליש ניתן לייחס לאי-אישור הפנייה התקציבית בוועדה.

נמצא כי בסוף שנת 2024 תוכנית פעולות יחידות של המשרד להגנת הסביבה הייתה בשיעור ביצוע תקציבי של 50.9%. עוד נמצא כי פנייה תקציבית שמספרה 290 שהוגשה לוועדה ב-18.12.24 ונועדה בין היתר להוות מקור תקציבי עבור תיקון חלוקת עודפים שנעשה בשנת 2024 לקרן לשמירת הניקיון, לא אושרה בוועדת הכספים. כן נמצא כי פנייה תקציבית שמספרה 312 שהוגשה לוועדה ב-23.12.24 ונועדה בין היתר לבצע הפחתה בתקציבים של פרויקטים אשר מתקצבים לפי הערכת התקדמות לא אושרה בוועדה.

### ר ש ו ת ה ש י ר ו ת ה ל א ו מ י - א ז ר ח י

לוח 28: תחומי פעולה ותוכניות תקציביות פעילות שבהם נרשם תת-ביצוע בשנת 2024 - רשות השירות הלאומי-אזרחי (באלפי ש"ח)

התחום	התוכנית	התקציב המקורי	התקציב על שינויו	הביצוע	שיעור הביצוע
מינהלת השירות האזרחי-לאומי 3660		133,087	322,102	215,933	67.0%
	מינהלת השירות האזרחי-לאומי *366001	133,087	322,102	215,933	67.0%

\* רשות השירות הלאומי-אזרחי היא יחידת סמך במשרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות. בתחום הפעולה של הרשות נרשם תת-ביצוע בסך 106 מיליוני ש"ח, בעיקר בשל תקציבים שהתקבלו בפנייה תקציבית בסוף השנה ושהרשות לא הייתה יכולה להספיק לבצע תשלומים בגינם עד לסוף השנה.

נמצא כי בסוף שנת 2024 תוכנית מינהלת השירות האזרחי-לאומי הייתה בשיעור ביצוע תקציבי של 67.0%. עוד נמצא כי פנייה תקציבית שמספרה 311 שהוגשה לוועדת הכספים ב-22.12.24 ואושרה ב-30.12.24 נועדה בין היתר לתקצוב עלות השירות של מתנדבי השירות הלאומי-האזרחי בחברה הערבית, בחברה החרדית, בקרב אוכלוסיות בסיכון ובקרב אנשים עם מוגבלויות, בהתאם לביצוע בפועל. האישור המאוחר של הבקשות מעלה חשש, כי תהליכי קבלת החלטות והבקרה אינם שלמים, כי כספים הוצאו ללא בקרה מספקת וכן בדבר העדר עמידה בדרישות החוק.

רשות השירות הלאומי-אזרחי מסרה בתשובתה מאפריל 2026 כי השירות הלאומי מתנהל על בסיס שנת שירות (בין ספטמבר לאוגוסט של השנה העוקבת) שאינה תואמת את שנת התקציב ועל כן לעיתים נדרשת החרגה מיוחדת לשם פתיחת התחייבויות בסוף שנת התקציב. פניית התקציב

אפשרה באיחור ולא אפשרה רישום ביצועים כספיים במערכת אלא שריון התחייבויות בלבד. עוד הוסיפה הרשות כי תשלומיה מבוצעים תחת בקרה ולמול תקני המשרתים במקומות השירות בפועל.



מהאמור לעיל עולה כי אישורן המאוחר של פניות תקציביות או אי-אישורן בשנת התקציב גורמים לפגיעה מהותית בניהול התקציב ובביצועו. עיכובים בהגשה ובאישור של הפניות יוצרים קושי עבור משרדי הממשלה בתכנון פעולותיהם, גורמים לעומס חריג על ועדת הכספים בסוף השנה ומצמצמים את יכולת הפיקוח של הכנסת. נמצא כי לעומת שנים קודמות, היקפי ההעברות המאוחרות בשנת 2024 היו גבוהים במיוחד, והדברים אמורים הן לגבי מספר ההעברות והן לגבי סכומן, ובכך בלטה החריגות של שנה זו. הסכום הכספי של השינויים התקציביים נטו שאושרו בדצמבר 2024 היה כ-2.7 מיליארד ש"ח. סכום זה גדול מהסכום הכספי של השינויים שאושרו בשלוש השנים האחרות שנבחנו יחד. כמו-כן נותרו על שולחנה של ועדת הכספים בסוף שנת 2024 פניות בסכום של מיליארדי ש"ח שלא נדונו ולא אושרו, דבר שגרם לחריגה תקציבית בתוכניות בניגוד לחוק, לדחיית פעולות והתחייבויות לשנת התקציב הבאה ולפגיעה ברציפות הפעילות הממשלתית. כן הדבר מעלה חשש לאי עמידה בדרישות החוק שעה שההוצאות הוצאו זה מכבר.

מומלץ כי אגף התקציבים יפעל לקדם תקציב שיפחית את הצורך בפניות תקציביות במהלך השנה, בלי לפגוע בניהול הסיכונים התקציביים; יקדים ככל הניתן את העברת הפניות לדיון ואישור בוועדת הכספים; ויפעל לצמצום התלות באישורי החרגה מתקציבים הכלולים בתקנה. בכך תשתפר היכולת לנהל תקציב תקין, להבטיח בקרה פרלמנטרית אפקטיבית ולאפשר רציפות ויעילות בפעילות משרדי הממשלה.

## 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 אחרים. 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 החלטות, 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 ואישור ויחזקו את הבקרה והפיקוח התקציביים - כדי להבטיח שקיפות, יעילות ורציפות בניהול תקציבי הממשלה ועמידה בחוקי התקציב.