

**מאחורי הקלעים של  
תקציב 2026 –  
שקיפות, פוליטיקה  
וגבולות הפיקוח  
הפרלמנטרי**

**ד"ר נרי הורוביץ ורוני ברבוי  
המכון הישראלי לדמוקרטיה**

**מרץ 2026**



**המכון הישראלי  
לדמוקרטיה**

## תוכן עניינים

3	<u>תקציר</u>
5	<u>א. כללי</u>
6	<u>ב. פרק ראשון : החלטת הממשלה 3560 והמסלול הירוק</u>
6	<u>ב.1. מבוא</u>
7	<u>ב.2. החלטת ממשלה 3560 והסללת כספים קואליציוניים לבסיס התקציב</u>
10	<u>ב.3. המסלול הירוק</u>
13	<u>ב.4. סיכום</u>
14	<u>ג. פרק שני : "תקצוב נורמטיבי" או מחטף פוליטי : המאבק על שקיפות ומשילות ברשתות החינוך החרדיות</u>
14	<u>ג.1. מבוא</u>
15	<u>ג.2. ההעברות התקציביות בשנת 2025 ותקציב 2026</u>
17	<u>ג.3. סיכום סך הגידול בהעברות תקציביות בין השנים 2025 – 2026 (בשקלים)</u>
19	<u>ג.4. סיכום</u>
20	<u>ד. פרק שלישי : פירוט התקציבים הקואליציוניים השגרתיים לחרדים בתקציב 2026</u>
20	<u>ד.1. מבוא</u>
22	<u>ד.2. הדגמה : השתקפות האתגרים בעבודת ועדת הכספים בהקשר לסעיפי ההסכמים הקואליציוניים</u>
22	<u>(א) תקנות בעניין נוער חרדי נושר</u>
22	<u>1. תוכנית "חונך לנער" - מניעת נשירה בקרב תלמידי הישיבות הקטנות – תקנה 20670138 - 49 מיליון ₪</u>
22	<u>2. תוכנית נוער נושר - מבחן תמיכה 20670143 - 22 מיליון ₪</u>
23	<u>3. מענקי ירושלים - קול קורא 20070132 - 86.460 מיליון ₪</u>
23	<u>4. מרכזי למידה לאורך החיים – תקנה 20670174 - 27,780 מיליון ₪</u>
23	<u>5. נוער בסיכון חונכות – תקנה 20670174 - 22 מיליון ש"ח במשולב עם תקנה - חיזוק וסיוע</u>
25	<u>(ב) תקנות ארגוני נוער</u>
25	<u>6. תמיכה בארגוני נוער - תקנה 20670187 – 85 מיליון ₪</u>
26	<u>(ג) תקנות בעניין סמינרים לנשים חרדיות</u>
26	<u>7. תמיכה בפעולות סמינרים לעובדי הוראה – תקנה 20680105 - 61,175 מיליון ₪</u>
27	<u>8. סמינרים חינוך טכנולוגי - טיוב איכות ההכשרה - תקנה 20770175 - 9.675 מיליון ₪</u>
28	<u>9. מלגות שכר לימוד כיתות י"ג – י"ד - תקנה 2067019 - 9 מיליון ₪</u>
28	<u>(ד) תקנות לעניין תקציב הישיבות</u>
29	<u>10. תקציב תמיכה במוסדות תורניים - תקנה 20690201 - 1.6 מיליארד ₪</u>
30	<u>11. מוסדות תורניים תלמידי חו"ל - תקנה 206902 - 60 מיליון ₪</u>
31	<u>12. תרבות יהודית חרדית - שיעורי תורה - תקנה 20690111 - 77 מיליון ₪</u>
33	<u>ד.3. סיכום</u>
34	<u>ה. סוף דבר</u>

## תקציר

הדיונים בוועדת הכספים של הכנסת לקראת אישור תקציב 2026 מסמנים תהליך מתמשך ומדאיג של שחיקה מואצת בתפקיד הכנסת ושומרי הסף אל מול הרשות המבצעת. התהליכים שליוו את גיבוש התקציב חושפים שימוש נרחב בפרקטיקות המערפלות את הפיקוח על הקצאת משאבי הציבור, בפרט הכספים הקואליציוניים לחינוך החרדי.

### חלקו הראשון של המסמך מציג שני מהלכים מנהליים מרכזיים הפוגעים בעקרון "הגילוי המלא" וביכולת הבקרה הפרלמנטרית:

- **הסללת כספים לבסיס התקציב (החלטת ממשלה 3560):** החלטה זו מאפשרת סיווג מחדש של כספים קואליציוניים לבסיס התקציב הקבוע אם עמדו בקריטריון של "רציפות היסטורית", כלומר הופיעו בתקציבי המדינה במשך עשר שנים רצופות. מהלך זה פוטר מאות מיליוני שקלים בשנה מחובת הדיווח והדיון המקצועי המעוגנים בהוראות היועמ"ש לכספים קואליציוניים, ובפועל מנציח העברות תקציביות שהן תוצאה של יחסי כוח פוליטיים מתמשכים במסווה של מדיניות ממשלתית מקצועית קבועה.
- **כינונו והפעלתו הרחבה של "המסלול הירוק":** פרקטיקה המאפשרת לקדם הקצאות כספים חוזרות ללא בחינה מחודשת, תוך הסתמכות על חוות דעת משפטיות משנים קודמות. מנגנון זה, באופן בו הוא מופעל כיום, מביא לערפול של שינויי נסיבות מהותיים – כגון סוגיית חייבי הגיוס החרדים – ומצמצם את הפירוט הנדרש ברמת התקנה התקציבית. עובדה זו מקשה על חברי הכנסת בוועדת הכספים לבקר את השימוש בהקצאת כספי התקציב בהתאם לאינטרס הציבורי.

### חלקו השני של המסמך עוסק באתגרים ובכשלים המלווים את המעבר המבורך של רשתות החינוך החרדיות לתקצוב נורמטיבי:

ההסדרה מחדש של תקצוב רשתות "החינוך העצמאי" ו"מעין החינוך התורני" – המעבר מ"תקצוב לפי ביצוע" ל"תקצוב נורמטיבי" ומתוכנן מראש – מהווה בשורה היסטורית של הסדרת הקצאת התקציבים לרשתות החינוך החרדיות. עם זאת, בחינת אופן גיבוש הקריטריונים חושפת כשלים משמעותיים:

- **גידול תקציבי חריג:** הנתונים חושפים גידול של כמיליארד ש"ח בתקציב הרשתות בפועל במהלך שנת 2025 ביחס לתקציב המתוכנן, גידול המועבר ישירות לתקציב 2026. גידול זה חורג משמעותית מהגידול הדמוגרפי הטבעי (כ-4%) ומדפוס התקצוב הרגילים וגם אינו מראה את הקיטון שאמור היה להתרחש כתוצאה מהתקצוב הנורמטיבי. אופן ההקצאה של תקציבים אלו אף נדון בבג"ץ שהכריז על איחוקיות בתהליך.
- **ויתור על עקרונות פיקוח:** המשא ומתן נוהל בדרגים פוליטיים ללא חשיפת התחשיבים לכנסת, תוך ויתור על דרישות יסוד, ובראשן - דיווח ישיר של בתי הספר למשרד החינוך ולא באמצעות הרשתות. העדר שקיפות בחישוב "ערך שעת הוראה" ובפרופיל המורים חותר גם הוא תחת הבקרה הפרלמנטרית המקצועית.

### חלקו השלישי של המסמך בוחן את הקצאת הכספים הקואליציוניים בחינוך החרדי, ב- 12 סעיפים שונים:

בחינת סעיפי התקציב הספציפיים מעלה סתירות מהותיות אל מול מדיניות המשק ופסיקות שיפוטיות:

- **נוער חרדי בסיכון:** התקציב מפוצל בין תוכניות שונות הפועלות ללא פיקוח מקצועי מספק של היחידות הייעודיות במשרד החינוך. חלקן משמשות זרועות ביצוע פוליטיות המעסיקות אלפי אברכים, ללא מנגנונים אפקטיביים למניעת תקצוב חייבי גיוס בניגוד לפסיקת בג"ץ.

- **סמינרים להוראה:** המדינה ממשיכה לסבסד הכשרת אלפי מורות חרדיות למרות עודף היצע קיצוני (88% מבעלות התעודה אינן מועסקות במקצוע). מהלך זה משרת אינטרסים כלכליים של פירמות משפחתיות על פני צורכי שוק העבודה וסותר מדיניות ממשלתית קודמת.
- **תקציב הישיבות וחובת הגיוס:** זהו הסעיף הכבד ביותר (כ-1.6 מיליארד ש"ח). הניתוח מצביע על חשש מניסיונות לעקוף את פסיקת בג"ץ באמצעות "לוליינות תקציבית" – שימוש ברזרבות ובהעברות דרך סעיפי רווחה ותלמידי חו"ל כדי לפצות על אובדן המימון בגין חייבי גיוס שנגרעו מהתקציב.

#### **סיכום**

תהליכי אישור התקציב מאופיינים בחיפזון ובחוסר שקיפות הפוגעים ב"עקרון השתתפות" ובחובת הבקרה של הכנסת. המגמה העולה היא היחלשות הכנסת אל מול הממשלה וצמצום מרחב הפעולה של שומרי הסף. הגברת השקיפות ברמת התקנה התקציבית המפורטת, ביטול "המסלול הירוק" וקיום דיון מקצועי מבוסס נתונים הם תנאים הכרחיים לשמירה על הוראות החוק, המשמעת הפיסקלית ואמון הציבור.

## א. כללי

שנת התקציב 2025 סימנה נקודת מפנה בפעילותה של ועדת הכספים של הכנסת, על רקע עתירות לבג"ץ, פריצת גבולות תקציביים ומתחים גוברים בין הדרג הנבחר לשומרי הסף. מסמך זה מבקש להציע ניתוח של המנגנונים המעצבים את תקציב המדינה לשנת 2026, כפי שבאו לידי ביטוי בעבודת הוועדה ובהחלטות ביצועיות ושיפוטיות בעניינה.

המסמך שלפניכם אינו רק סקירה תקציבית, אלא הזמנה להבנת תהליכי העומק המאתגרים את "כללי המשחק" של הדמוקרטיה הישראלית ואת אופן הקצאת משאבי הציבור. הוא מורכב משלושה פרקי בחינה מרכזיים:

**הפרק הראשון מתמקד ב"הנדסת הפרוצדורה" - מהחלטה 3560 ועד "המסלול הירוק"** - פרק זה דן בשאלה כיצד שינויים מנהליים, שנראים טכניים לכאורה, משפיעים על יכולת הפיקוח של הכנסת. הפרק עוסק בניתוח החלטת ממשלה 3560, המבקשת "להסליל" מאות מיליוני שקלים של כספים קואליציוניים ישירות אל בסיס התקציב תחת הכותרת של "רציפות היסטורית", ובכך לצמצם את חובת הדיווח והגילוי המלא, לצד אימוץ "המסלול הירוק", פרקטיקה המאפשרת אשורור של חוות דעת משפטיות משנים קודמות לגבי סעיפים קואליציוניים באופן המערפל בפועל את המידע התקציבי ומקשה על ההתחקות אחר שינויי נסיבות מהותיים. מהלכים אלו חותרים תחת זכות ההשתתפות האפקטיבית<sup>1</sup> המעוגנת בבג"ץ "מס דירה שלישית" (להלן).

**הפרק השני עוסק במעבר לתקצוב נורמטיבי ברשתות החינוך החרדיות: בין הסדרה ל"ניפוח" תקציב** - בעוד שהמעבר לתקצוב נורמטיבי וקבוע מראש נועד להגביר את השקיפות, הניתוח חושף תמונה מורכבת של משא ומתן פוליטי שהוביל לגידול תקציבי של כמיליארד ש"ח בתקציב רשתות החינוך החרדיות במהלך שנת 2025, סכום החורג משמעותית מהגידול הדמוגרפי הטבעי. כמו כן עולה חשש כי התקציב לא הוצג כראוי לנבחרי הציבור.

**חלקו השלישי והמסכם של המסמך מתייחס אל הסוגייה הנמצאת במוקד הדיון הציבורי: פירוט סעיפי הכספים הקואליציוניים - מבט אל הנתונים.** חלק זה של המסמך מציע פירוט של סעיפי התקציב הקואליציוניים בתחומי הנוער החרדי בסיכון, הסמינרים להוראה, תרבות יהודית, תקצוב ישיבות על רקע חובת הגיוס וכיו"ב. בין השאר מציג הפרק כיצד היעדר פירוט ברמת ה"תקנה" התקציבית (8 ספרות) מקשה על זיהוי יעדי הקצה של הכספים, ומצביע על כפילויות תקציביות ועל הקושי בפיקוח על גופי ביצוע בעלי זיקה פוליטית מובהקת.

לסיכום, הקריאה במסמך זה חושפת מגמה עקבית של היחלשות הכנסת אל מול הממשלה וצמצום מרחב הפעולה של שומרי הסף. תוך בחינה מוצעת של העובדות והנתונים, המדגישים את הצורך הדחוף בהשבת השקיפות והדיון המקצועי כבסיס הכרחי לשמירה על הוראות החוק ועל אמון הציבור.

<sup>1</sup> חבר כנסת חייב לקבל הזדמנות מעשית לגבש עמדה מושכלת על החוק שהוא מצביע עליו. אין מדובר רק בנוכחות פיזית, אלא ביכולת להבין את פרטי החוק ולהשתתף בדיון ענייני.

## ב. פרק ראשון: החלטת הממשלה 3560 והמסלול הירוק

### ב.1. מבוא

שנת התקציב 2025 הייתה שנה סוערת בוועדת הכספים בכל הנוגע לכספים קואליציוניים בכלל ולתקצוב החינוך החרדי בפרט. בשנה זו נדון בבג"ץ מספר עתירות חסר תקדים בנושא: תקצוב מוסדות חרדיים במעמד הפטור בחינוך היסודי, מעמד הרשתות הפוליטיות, לימודי הליבה, חשיפת נתונים, מעמד בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים והשיא בעתירה על העברת תקציב ללא אישור וועדת הכספים בהיקפים של מאות מיליוני שקלים.<sup>2</sup> במקביל נפרצו הגבולות התקציביים עצמם, בהקשר לכספים הקואליציוניים באמצעות שיטת ה"סלמי" של אחזקת כספים ברזרבה ושחרור הדרגתי שלהם דרך פניות תקציביות במהלך השנה, לצד "השלמות" בעשרות ובמאות אחוזים בסעיפים מסוימים בסוף השנה.

בשעה שרוב האירועים שהתרחשו בשנת התקציב 2025 סימנו שחיקה מואצת של תפקיד וועדת הכספים בפיקוח על תקציב המדינה היו אירועים שחצו קווים חוקיים. כך למשל, הועבר תקציב בפועל לחינוך החרדי לפני קבלת אישור מוועדת כספים, וכן הועבר תקציב לחינוך המיוחד במוסדות הפטור ללא הגשת בקשה וללא בסיס נורמטיבי. באקלים מעין זה, ההתפרצות החריגה של יו"ר וועדת הכספים ח"כ חנוך מילבצקי כלפי היועצת המשפטית של הוועדה משקפת את המתח סביב עבודת הוועדה.<sup>3</sup>

בדיונים בוועדת הכספים לאישור תקציב 2026 ערכו הממשלה והדרג המקצועי במשרדי הממשלה שינויים בסיווגם של כספים קואליציוניים. זאת לצד החלטה חד צדדית על אופן הגשת חוות דעת משפטיות הנדרשות לפי הוראות היועמ"ש 1.1801 בעניין יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית. במוקד הפרק הנוכחי עומדים שני מהלכים משלימים אלה אשר מאתגרים את עקרונות השקיפות והביקורת של וועדת הכספים על תקציב המדינה.

**חלקו הראשון של פרק זה יוקדש לניתוח החלטת ממשלה 3560 (והחלטה 2824 שקדמה לה), המבקשת לצמצם באופן מרבי את הסיווג של תקציבים כ"קואליציוניים" באמצעות "הסללתם" אל תוך בסיס התקציב. אין מדובר בצעד מנהלי גרידא שמבקש לראות בתקצוב לאורך זמן ביטוי למדיניות שכבר נתקבלה, אלא במאמץ להכשיר כספים מגזריים שאינם שוויוניים ומכוונים לתקנה ספציפית בניגוד להוראת היועמ"שית 1.1801 (תמיכה ייחודית פסולה).**

בחלק זה יובא הרקע הפוליטי של טענות שר האוצר, לפיהן הקטגוריה של כספים קואליציוניים שרירותית ומסורבלת; ותוצג הביקורת על הקריטריון המרכזי שגובש – רציפות של עשר שנים בהקצאה – ככזו המנציחה יחסי כוח פוליטיים ותיקים במסווה של מדיניות ממשלתית. זאת תוך ניסיון להלבין תקציבים פוליטיים לתוך בסיס התקציב באופן קבוע ללא דיון מקצועי וחיקיתי הולם ומתחייב בוועדת הכספים.

**בחלקו השני, הפרק יבחן את כינונו של "המסלול הירוק" - פרקטיקה מנהלית חדשה המאפשרת לאשר חוות דעת משפטיות משנים קודמות עבור הקצאות חוזרות, ללא צורך בבחינה מחודשת ומעמיקה. הדיון יחשוף כיצד מנגנון זה, שהוצג ככלי ליעול עבודת הייעוץ המשפטי, מערפל בפועל את השקיפות בהבנת היעד אליו עובר התקציב (רמת ה"תקנה" התקציבית) ופוגע ביכולתם של חברי הכנסת והציבור לבקר את השימוש בכספי ציבור.**

<sup>2</sup>[https://www.mako.co.il/news-politics/2026\\_q1/Article-26adf8021952d91026.htm](https://www.mako.co.il/news-politics/2026_q1/Article-26adf8021952d91026.htm)

<sup>3</sup> "בושה אעלק ייעוץ משפטי" נאמר על ידי יו"ר הוועדה חנוך מילבצקי ליועמ"שית הוועדה בהקשר אישור של תשע פניות תקציביות ללא דיון מהותי כשהעירה לו שזה לא חוקי, מה שהביא לכך ששגיית אפק היועמ"שית של הכנסת פסלה את ההצבעה כמתבקש.

## ב.2. החלטת ממשלה 3560 והסללת כספים קואליציוניים לבסיס התקציב

החלטה 3560 מיום 4.12.2025 "הקצאת תקציבים בעקבות בחינת משך שנות הקצאתם של כספים קואליציוניים"<sup>4</sup> מסווגת מחדש סעיפים שמקורם בהסכמים קואליציוניים לבסיס התקציב בסכום של 302 מיליון שקלים. פעולה זו של סיווג מחדש משחררת לכאורה את הממשלה מלאשר את הסעיפים הללו בכפוף להוראות הקבועות בחוק ביחס להסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית. הרקע להחלטת הממשלה כרוך בסערה הציבורית שהתעוררה סביב הקצאה גדולה של כספים קואליציוניים בתקציב השנים 2024 - 2025 ובטענה של שר האוצר לפיה הקטגוריה של תקציבים קואליציוניים שרירותית, מסורבלת ופוליטית, על אף שההגדרה נובעת מהסכמים כתובים שמונחים לפי הוראות היועמשת 1.1801 על שולחן הכנסת.

החלטת הממשלה 3560 מבוססת על החלטה מוקדמת יותר שנתקבלה בשיאו של העימות על התקציבים הקואליציוניים במרץ 2025. בהחלטה 2824 מיום 4.3.25 תחת הכותרת "צמצום מירבי של הסיווג כספים ליישום הסכמים קואליציוניים" לקראת גיבוש תקציב שנת 2026" נכתב:

*"א. בהמשך לסעיף דיון של הממשלה מס' 1309 מיום 14.1.2024, הממשלה רושמת לפנייה את הודעת שר האוצר כי בכוונתו להשלים את הדיון עם הדרג המקצועי ועם הייעוץ המשפטי לממשלה, בתוך 90 יום, באשר לשינויים שהממשלה מבקשת לעשות בסיווג התקציב לשם צמצום מרבי של הסיווג "כספים ליישום הסכמים קואליציוניים" בעת גיבוש תקציב המדינה לשנת 2026, שיתבסס על שיקולים מקצועיים בהתאם לסדרי עדיפויות שתקבע הממשלה.*

*ב. ככל שיהיה צורך בתיקוני חקיקה לשם יישום החלטה זו וגיבוש תקציב לשנת 2026 ואילך, יקדם משרד האוצר תזכיר חוק אשר יופץ לעיון הציבור בתוך 90 יום ממועד אישור תקציב המדינה בכנסת לשנת 2025."*

סדר היום של הממשלה לקראת החלטה, חושף כי ראשיתו של המהלך כבר בהחלטת ממשלה אחרת. באותו היום, בצמוד לדיון על אישור התקציב, התקבלה גם החלטה 1309 מיום 14.1.24 בה פעל שר האוצר לביטול מוחלט של סיווג כספים קואליציוניים. בישיבה זו מצוטט ראש הממשלה כמי שמציג את הנושא בתוך ההקשר של העימות בין הרשויות והרפורמה / המהפיכה החוקתית:

במהלך ישיבת הממשלה מתייחס ראש הממשלה לנושא הכספים הקואליציוניים ומציין שסלע המחלוקת בנושא זה עם הייעוץ המשפטי הוא בשאלה מי קובע איך יחולק התקציב שגובים מהעם, והתשובה צריכה להיות – "נציגי העם!" (סימן הקריאה במקור). יחד עם זאת, בדברי ההנחיה של ראש הממשלה בדיון הוצג יעד פחות שאפתני - **צמצום מקסימאלי** של סיווג כספים כ"קואליציוניים" ולא ביטולם המוחלט כפי שמופיע בהצעת המחליטים.

דברי שר האוצר מאותה ישיבה מוצגים בסיכום של מזכירות הממשלה באופן מעודן יותר:

*"שר האוצר מתייחס למציאות שנוצרה בהקצאת כספים קואליציוניים באופן שהגדרת כספים אלה אינה קוהרנטית, מייצרת אי בהירות ומביאה להוצאת משאבים לא יעילה, סרבול של המערכת ולעיתים סטנדרט כפול על מה מחילים ועל מה לא מחילים, מי קובע ואיך מסווגים."*

בהמשך דבריו, ובהתייחס לחילוקי הדעות עם הייעוץ המשפטי לממשלה בעניין, נוסף איום מרומז לפיו "שר האוצר מקווה שמשרדו ומשרד המשפטים יגיעו להסכמות בעניין זה וככל שלא תהיה הסכמה, הנושא יקודם באמצעות חקיקה". היועצת המשפטית לממשלה הגיבה באמירה לפיה "היא תהיה קשובה לכל יוזמה של שר האוצר בנושא וכל הצעה תבחן בהתאם להנחיות היועצת המשפטית לממשלה". כך, החלטה 3560 ביחס לכספים קואליציוניים בתקציב 2026 מהווה בעצם פשרה בין ביטול הסיווג לבין צמצום שלו באמצעות הסללת תקציבים לבסיס התקציב. בשעה שביטול הסיווג של תקציבים בהסכמים קואליציוניים, מביא למעשה לביטול מוחלט של הבקרה על כספים קואליציוניים, צמצום מאפשר את העברת חלקם לבסיס התקציב.

<sup>4</sup> <https://www.gov.il/he/pages/dec3560-2025>

הצעת המחליטים של הממשלה, כפי שניסה לקדם שר האוצר, לביטול הסיווג של כספים קואליציוניים עומדת בסתירה לעקרון "הגילוי המלא" המעוגן בסעיף 1 של חוק הממשלה, תשס"א - 2001 לפיו כל הסכם ביחס "לכינונה של ממשלה או בקשר להצבעת אי אמון בה או בקשר להצבעה על חוק התקציב ... ימסרו הצדדים את ניסוחו המלא למזכיר הכנסת". התנהלות וועדת הכספים בנושא תקציבים קואליציוניים והוראות היועמ"ש 1.1801 שואבות את סמכותן מעקרון זה המבטיח פיקוח פרלמנטרי. גילוי מלא אינו אירוע חד פעמי, קל וחומר כאשר מדובר באישור תקציב המדינה כביטוי מובהק של הסכם פוליטי. לפיכך, ההצעה לבטל סעיף זה עומדת בסתירה מהותית לכלל "הגילוי המלא".

בפרספקטיבה היסטורית, כלל הגילוי המלא נשען, בין השאר, על עקרון שנקבע בשנת 1992 בישיבתה ה-366 של הכנסת ה-12, בה נקבע לראשונה תקדים מחייב של חשיפת הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית שיסודו בדיון בחוק ההסדרים. במהלך הישיבה שעסקה בהחרגה של רשתות מעיין החינוך התורני והחינוך העצמאי מהכספים הייחודיים מסעיף בחוק יסודות התקציב הורה היועמ"ש יוסף חריש ליו"ר הכנסת דב שילנסקי שכל הסכם בעל משמעות תקציבית יונח על שולחן הכנסת.

### "הסללת" כספים קואליציוניים לבסיס התקציב-מנגנון ההפעלה:

מנגנון ההפעלה של ביטול וצמצום הסיווג של הכספים הקואליציוניים והסללתם לבסיס התקציב מפורט בסיפא של החלטת הממשלה 2824 סעיף 2, לפיה "משרדים הסבורים כי ניתן לבסס עבורם תשתית מקצועית לשינוי הסיווג יפנו בתוך 120 יום לקיים דיון עם הדרג המקצועי במשרד האוצר ועם הייעוץ המשפטי לממשלה לבחינת העמדה". מנגנון זה כפי המפורט בהחלטה שולל מועדת הכספים סמכות באופן חד צדדי על ידי הממשלה.

במהלך הדיונים המקצועיים במשרדי הממשלה, נקבע קריטריון לסיווג מחדש של תוכנית או סעיף בכספים קואליציוניים והעברתם לבסיס התקציב. הקריטריון קבע כי סעיף או תוכנית שהופיעו למשך תקופה של 10 שנים רצופות תחת הסעיף "כספים קואליציוניים", לא כולל שנת 2020, וחזרו ברצף תחת ממשלות שונות בסכומים שונים, יעברו לבסיס התקציב בסכום הנמוך ביותר מתוך אותן שנים. הקריטריון של עשר שנים, שאינו מופיע בהחלטות הממשלה, הוצג לראשונה בפומבי על ידי נציגי משרד האוצר בישיבת וועדת הכספים מיום ה-22.3.26 ולא היה מוכר לחברי הוועדה, וכפועל יוצא שהות לא ניתנה לחברי הוועדה לגבש את עמדתם בנושא. בפניה ליועצת המשפטית של הוועדה, עו"ד שלומית ארליך, שביקשה לברר את חוקיות הקריטריון (הפניה נערכה על ידי ח"כ נעמה לזימי לבקשתם של מחברי מסמך זה), טענה היועצת המשפטית כי ידעה על המהלך של צמצום סיווג, אולם לא נתבקשה לספק חוות דעת משפטית. יתר על כן, אף מזכיר הוועדה לא טרח להודיע לחברי ועדת הכספים על השינוי הכולל השלכות תקציביות, משפטיות ומוסדיות בעלות משקל.

קריטריון סיווג זה המאפשר "הסללה" לבסיס התקציב של כספים קואליציוניים שהופיעו בתקציב באופן עקבי ורציף מניחה הנחה שנויה במחלוקת, לפיה מדובר בסעיפים שהפכו למדיניות קבועה. מדובר בטיעון פורמאלי המניח כי בסמכות הממשלה ומשרד האוצר לשנות סיווגים כל עוד הם עומדים במסגרת ההוצאה לפי חוק יסודות התקציב. זו הנמקה תמוהה שכן העובדה שסעיף או תוכנית נמצאים בסיווג של כספים קואליציוניים אינם עדות לכך שהפכו מדיניות ממשלתית קבועה. להיפך, אלה משקפים עמדת כוח קבועה ושיטתית של שליטה ישירה ועקיפה של המפלגות החרדיות, בהובלת ח"כ משה גפני, בוועדת הכספים. כך במשך למעלה מתשע מתוך עשר השנים הרלוונטיות. חמור מכך, בדיקת חלק מן הסעיפים בהחלטה 3560 שנכנסו לבסיס התקציב על סמך הקריטריון של 10 שנים, מעלה כי הם לא הופיעו בהחלטות הממשלה 551, 833 ו-289 מן השנים 2021 - 2022 כ"הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית". כך, התמיכה במשפט עברי, התמיכה בתגבור לימודי היהדות בסמינרים לבנות חרדיות והתמיכה בשירותי הפריה וכן סעיפים נוספים אינם מופיעים בהסכמים הקואליציוניים בממשלת השינוי וממילא חסרים רציפות של 10 שנים.

בקריטריון של רציפות כהצדקה להסללה של כספים קואליציוניים לבסיס התקציב יש פוטנציאל להטעייה של וועדת הכספים. כך לדוגמא, החלטה 3560 מעבירה לבסיס התקציב 1.9 מיליון שקלים ל"תוכנית פעילות התנדבותית למען הקהילה של תלמידי כיתות י"א – י"ב". התוכנית, ללא קשר לכוונתה הראויה, אינה אוניברסלית. זו אינה מדיניות כוללת של משרד החינוך (המופיעה, לדוגמא, ב"קול קורא" המופנה לכלל בתי הספר), אלא תמיכה בתוכנית שנוגדה מתוך צרכים של הישיבות התיכוניות. התמיכה בתקנה מגיעה לשישה

גופים ולעמותה מפעילה ספיציפית בלבד (חלק מהזכאים הם גופים עם זהות מפלגתית חברתית מובהקת שנהנו מתמיכה גם בממשלת בנט).

**הטענה לפיה דווקא רציפות מסמנת מדיניות שנשמעה, מעוררת קושי. לעתים קרובות דווקא אי-העברה לבסיס התקציב של נושאים "עקשניים" מסמנת מדיניות קבועה של אי-הכרה בנייטראליות הפוליטית של ההקצאה.** לדוגמא, במשך שנים היו כל תקציבי רשתות החינוך החרדיות הפוליטיות של מעיין החינוך התורני והחינוך העצמאי, כמו גם מוסדות הפטור, חלק מהסכמים קואליציוניים ולא ניתנו בבסיס התקציב. דוגמא נוספת של תקציבים גדולים במיוחד שסווגו ככספים קואליציוניים קשורה בסעיפי התמיכה הרבים בסמינרים החרדיים לבנות בכיתות י"ג – י"ד. עדות מובהקת לכך באה לידי ביטוי בתקציב התמיכה בשיבות חרדיות "גדולות" (על-תיכוניות) אשר המאמץ להכניס אותן לבסיס התקציב כשל במשך שנים ארוכות כולל במסגרת הצעת חוק יסוד: לימוד תורה שלא הבשיל לכדי חקיקה.

אחת הדוגמאות הבולטות לכך שרציפות הסיווג הקואליציוני אינה מלמדת על מדיניות קבועה היא המשך תמיכת המדינה בלימודי הוראה בסמינרים. לפני כעשרים שנה נפתחה תוכנית ח"ן להכשרה חלופית של נשים חרדיות לתחומי חשבונאות והנדסאות במקום לתעודת הוראה בלבד. על מנת להקל על יישום התוכנית הוחלט לממן למשך חמש שנים בתוואי יורד גם את לימודי תעודת ההוראה. איגוד הסמינרים התחייב באותה עת בפני משרד האוצר להיגמל בהדרגתיות מתמיכת המדינה בהכשרת מורות, בשל עודף ההיצע של אלפי מורות חרדיות, כפי שהראו בדיקות הלמ"ס ומבקר המדינה בשלושה דו"חות שונים (ובתוכם דו"ח 62 היבטים בהכשרה של עובדי הוראה 2012). במשך עשרים השנים שחלפו דחו ראשי איגוד הסמינרים פעם אחר פעם את הפסקת התמיכה המיוחדת בלימודי הוראה בסמינרים. העובדה שבאמצעות העוצמה הפוליטית של איגוד הסמינרים וכוחם של החרדים בוועדת הכספים ובממשלה המשך זרם התקציבים למוסדות של איגוד הסמינרים אינה עדות למדיניות רציפה ורצויה שנשמעה אלא ביטוי של כוח פוליטי הפועל בסתירה למדיניות, לדרישות הפקידות המקצועית ולמסקנות דו"ח המבקר.

הוראות היועמ"ש 1.1801 נועדו למנוע טובות הנאה לאדם, לעמותה או לסקטור באופן הפוגע בעיקרון השוויון ואינו "מיטיב עם הציבור הרחב". מאחר ומדובר בהסכמים פוליטיים הנוגעים בכספי ציבור מתחייבת הפעלת שיקול דעת מיוחד ושקיפות כדי להבטיח כי התקציבים עומדים במבחן החוק. הסללה שלהם לבסיס התקציב ללא קיום דיון ציבורי והליך חקיקה שקוף חותרת למעשה תחת היעד הזה. זו אינה שאלה סמנטית של סיווג או המשגה, אלא עניין הנוגע במהות הפיקוח על הסכמים פוליטיים וחוטא לעקרון הגילוי המלא.

## סיכום

החלטת ממשלה 3560 מסמנת תפנית אסטרטגית המבקשת לצמצם את הסיווג "כספים קואליציוניים" ובכך **מסלילה סכום של 302 מיליון ש"ח אל בסיס התקציב.** המהלך, במסגרתו כספים קואליציוניים שחזרו על עצמם לאותה המטרה במשך 10 שנים רצופות יועברו אוטומטית לבסיס התקציב, הוצג על ידי הדרג המדיני ככלי ליעול מנהלי, הסרת סרבול בירוקרטי וביטול "סטנדרט כפול" בניהול התקציב. עם זאת, בפועל מדובר בפשרה פוליטית המבקשת להטמיע סעיפים שנויים במחלוקת המחייבים גילוי מלא כחלק בלתי נפרד מהתקציב הקבוע. העובדה שהעברת תקציב נעשית באופן קבוע במהירות, בלחץ זמן ואל מול צורך להתמודד עם היקף חומרים רב הדורש התמקצעות כלכלית רחבה, מצמצמת ממילא את הפיקוח הפרלמנטרי, ומעצימה את חשיבותה של ההתרחשות השקופה והמפורטת בוועדת הכספים.

## מבוא

"המסלול הירוק" הוא מנגנון המאפשר לאשר תקציבים קואליציוניים על בסיס חוות דעת משפטיות משנים קודמות, הנהגת מסלול זה מוצגת אמנם ככלי ליעול עבודת וועדת הכספים, אך היא מחוללת שינוי עומק בממשק שבין הממשלה לוועדת הכספים ופוגעת באופן ניכר בשקיפות ובפיקוח הפרלמנטרי על הקצאת הכספים הקואליציוניים. פרק זה מנתח כיצד המעבר למתכונת של "אשרור" חוות דעת ישנות מצמצם את חובת הפירוט המשפטי, ובכך מונע דיון מהותי בסעיפים תקציביים שיייתכן ונסיבותיהם השתנו.

במרכז הדיון יעמוד תיאור השיטות לערפול המידע, החל מהשמטת סעיפים שנפסלו על ידי הייעוץ המשפטי ועד למעבר מדיווח ברמת התקנה המפורטת (8 ספרות) לדיווח כללי ומעומעם יותר (6 ספרות) ואף להשמטתם של סעיפים שלמים. הסרבול המבני הזה מאלץ את נבחרי הציבור לנבור בתיעוד היסטורי במקום לבקר את השימוש בכספי המסים בשעת אישור התקציב. כמו כן, מסלול זה שוחק את מעמדם של שומרי הסף בתהליך שבו הסמכות לקבוע מה ראוי לדיון ציבורי עוברת מהכנסת לידי הממשלה, מהלך שחושף את הדרג המקצועי ללחצים פוליטיים ופוגע ביכולת לדרוש דין וחשבון על הקצאות כספים פוליטיות.

## "המסלול הירוק"

המסלול הירוק הוא פרקטיקה חדשה שמשרד האוצר הנחה את משרדי הממשלה בכלל ואת משרד החינוך בפרט לנהוג לפיה ביחס לאופן הצגת חוות דעת משפטית בנושא הכספים הקואליציוניים בוועדת הכספים של הכנסת. המהלך, שלא היה מוכר ליו"ר וועדת הכספים ולחברי הוועדה לפני הדיונים בוועדה, קיבל אישור של משרד המשפטים.<sup>5</sup> במהלך דיון בוועדת הכספים ניסתה נציגה מטעם המשרד, עו"ד אתי פלדמן, להסביר את המדיניות החדשה אף שהסתייגה מן השם "מסלול ירוק" שהוצג כשם הרשמי של הפעולה על ידי אגף התקציבים באוצר ויועצים משפטיים במשרדים שונים. בתגובה, ח"כים מן האופוזיציה הטילו ספק עד כמה משרד המשפטים מצוי בפרטים.

המסלול הירוק הוא תוצר של העיוותים הפוליטיים באישור התקציב והשפעתם השלילית על מי שהיו אמורים לשמש כשומרי הסף. הם מצטרפים לפעולות והצהרות אחרות של שר האוצר, נוכח ביקורת חריפה על היקף הכספים הקואליציוניים במרץ 2025. שר האוצר טען כי המושג "כספים קואליציוניים" מטעה וכי יש לצמצם את היקפו על ידי העברת חלקים ממנו לבסיס התקציב וכן יש לראות בחלק נכבד מן הכספים המכונים "קואליציוניים" ביטוי של מדיניות וסדר עדיפויות ממשלתי. אולם, בהנהגתו של המסלול הירוק ישנה בפועל שחיקה של הוראות היועמ"ש מצד אנשי המקצוע במשרדי הממשלה.

**חוות הדעת המשפטית של משרד החינוך בנושא "יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית בשנת הכספים 2025" הייתה חוות הדעת הראשונה והיחידה במהלך אישור הכספים הקואליציוניים בתקציב 2025 שנשענה על חוות דעת קודמות. לפי דברי נציגת המשפטים יש בכך עדות ששיטה זו ננקטה גם בעבר. חוות הדעת של משרד החינוך בשנת 2025 לא מיסדה "מסלול ירוק" אך היא כללה הפנייה להנחיה חדשה של "הגורמים הרלבנטיים במשרד האוצר" לפיה:**

*"ככל שההצעה חוזרת על הקצאות אשר אושרו בעבר – נדרש רק לאשרר את חוות הדעת ביחס להקצאה הנוכחית ואין צורך להעביר חוות דעת חדשה. לצד זאת, אנא הקפידו לבדוק אם מתקיימות נסיבות המצדיקות התייחסות חדשה או נוספת בחוות הדעת. כך, למשל, אם יש שינוי בסכום ההקצאה שמצריך התייחסות או אם חל שינוי נסיבות שמצדיק בחינה חדשה (בין השאר, הליך משפטי הנוגע לעניין, הערות משפטיות ואחרות שהתקבלו בסבב הקודם ולא לובנו וכדומה)".*

במהלך הדיונים בוועדת הכספים בתקציב 2025 השמיעו חברי אופוזיציה טרוניה על אופי הצגת חוות הדעת המשפטית מצד משרד החינוך, קרי, הפנייה לשנים קודמות. בהופעות של היועצת המשפטית של משרד החינוך בפני וועדת הכספים באותה עת, היא נחקרה שעה ארוכה על רקע זה, ונשמעו טענות כי המסמך,

<sup>5</sup> בירורי המחברים העלו שלא הייתה חוות דעת מסודרת שהופצה בנושא ממשרד היועצת המשפטית לממשלה. אם היו שיחות ואישורים בנושא, הם היו באופן פרטי ובעל־פה.

הכורך בתוכו 8 חוות דעת קודמות, הוא מסורבל באופן בלתי נגיש לחברי הוועדה. ההסתמכות על חוות דעת קודמות במסמך בודד זה של משרד החינוך לא הוצגה כמדיניות או כהנחיה חדשה.

במסמכים לקראת הדיון בתקציב 2026 כבר הפך "המסלול הירוק" קטגוריה מובהקת כאשר בשתי חוות דעת של משרד החינוך מימים 15.3.26-14 נצבעו, תרתי משמע, 21 סעיפים במסמכים בצבע ירוק ונקבע מעמדם כ"מסלול ירוק". הסכום הכולל של תקציב במסלול הירוק עומד על 1.264 מיליארד מתוך סכום כולל של 2.466 מיליארד בתקציב הכספים הקואליציוניים במשרד החינוך.

בהתנהלות שונה, יתכן שהיה במסלול הירוק שחל רק בהעדר שינוי נסיבות, בכדי להיטיב ולייעל, אולם במציאות קורה בדיוק להיפך. הפטור מניסוחה של חוות דעת חדשה מביא בפועל להסתרה, מכוונת או אקראית, של אתגרים משפטיים, של שינוי סכומים ושל נסיבות אקטואליות. כך, מספר סעיפים שלא אושרו על ידי משרד האוצר ומשרד המשפטים נותרו לבדיקה מחדש ואינם מופיעים במסמכים כלל. התוצאה היא שחבר וועדת הכספים אינו יכול לדעת מדוע סעיף כלשהו לא מופיע בחוות הדעת, האם בשל "חנייה ברזרבה" התקציבית הקואליציונית (כסף שנמצא בהמתנה ויחולק במהלך השנה בכפוף לפניית תקציביות) או בשל קושי משפטי – תקציבי.

במהלך הדיון ביום 22.3.26 בוועדת הכספים התברר כי היו חילוקי דעות בין משרד המשפטים, משרד האוצר ומשרד החינוך על הכנסת סעיפי תקציב למסלול הירוק ועל אשרור של סעיפים. בעבר, כאשר הוגשה חוות דעת הופיעו כל הסעיפים של החלטת ממשלה בנושא הסכמים פוליטיים ותקציבים קואליציוניים, כולל המלצות שלא לאשר סעיף כזה או אחר. כך, למשל, בתקציבי 2023 - 2024 נפסלו על ידי הייעוץ המשפטי של משרד החינוך תקציבים ללא בסיס נורמטיבי, מקרים של כפל תקצוב או העדר קריטריונים ורגולציה מספקת.

באותו הדיון ניסתה עו"ד אתי פלדמן ממשרד המשפטים להגן על המסלול הירוק ולהציגו כיעול העבודה של היועצים המשפטיים וכהקלה על חברי הכנסת. כך, לדבריה, ייחסך מהם הדיון בסעיפים בהם לא נדרש בירור משפטי, כאשר ההיקף התקציבי דומה לשנים קודמות וכאשר נסיבות ההקצאה לא נשתנו. בעיני נציגת משרד המשפטים, לכאורה, "יש כספים שמעוררים יותר שאלות וכספים שמעוררים פחות שאלות". בין לבין הסבירה גם עו"ד פלדמן שהיו ברשותם רק 7 ימי עבודה לבדוק את חוות הדעת של המשרדים.

הדברים משקפים קושי בסיסי בהגדרת משמעותו של הפיקוח הפרלמנטרי המתבצע בוועדת הכספים ובתפקידו של משרד המשפטים. התקציב בכללו, וכספים קואליציוניים הנכללים בו, הם כספי משלם מיסים שיש לברר את המטרות, הביצוע וסדרי העדיפות שהם משקפים. יתר על כן, "נסיבות שהשתנו" הוא מושג סובייקטיבי, והגדרת ההקשר של כסף קואליציוני אינה תפקיד של משרדי המשפטים והאוצר בלבד אלא של נבחרי ציבור. עצם העובדה שיש חילוקי דעות בין משפטנים ממשרד החינוך, משרד המשפטים ומשרד האוצר מלמדים כשלעצמם שאין פרשנות זהה להגדרת נסיבות אובייקטיביות אפילו בתוך הממשלה.<sup>6</sup>

הייעוץ המשפטי הוא שהגדיר את עצם הצורך להגביר את הפיקוח על כספים שמקורם בהסכמים פוליטיים, ומשרדי הממשלה מחויבים לבחינה מקצועית, כל אחד בזווית ההתבוננות שלו, אולם אלה אינם יכולים לפטור את נבחרי הציבור מחובת הפיקוח שלהם. וועדת הכספים היא זירה מרכזית שבה יש להביא לדיון ציבורי סעיפים תקציביים פוליטיים ספציפיים ובה לקבל דין וחשבון על רגולציה וביצוע מפקדות ציבורית. המשולש של בחינה מקצועית, משפטית ושל פיקוח פרלמנטרי אינו יכול לעמוד בלי אף אחת מצלעותיו. הסמכות לקבוע מה ראוי לדיון מעמיק ומה ייחשב בגדר נסיבות שלא השתנו נמצא בליבת העבודה של ועדת הכספים ולא ניתן "לחסוך" לוועדה דיון זה כיוון שהוא מתנהל בזירות נוספות. לפיכך, יש לדרוש את ביטול המסלול הירוק לצורך הגדלת השקיפות והביקורת הציבורית על כספים קואליציוניים ולא לצמצם אותם בשם היעילות.

ביטול המסלול הירוק פירושו חזרה מדויקת יותר לנוהג שנקבע בהוראות היועמ"ש 1.801 לפיהן משרד האוצר ומשרד החינוך יגישו מדי תקציב חוות דעת מעודכנת על כל סעיף הנובע מהסכם פוליטי קואליציוני, כמו גם, בצמוד לפניית תקציביות ולהשלמות של סוף שנת תקציב. הדברים כרוכים גם בתביעה חוזרת

<sup>6</sup> כאמור, לא ניתנו הנחיות יועמ"ש ברורות בדיוני הוועדה וההתייחסות המשפטית הגיעה מצידה של נציגת משרד המשפטים.

להגדיל את השקיפות בהקשר לדיווח הסעיף התקציבי ברמת התקנה (8 ספרות) ולא ברמת התוכנית (6 ספרות).<sup>7</sup> רמת התקנה מציינת יעד מדוייק של כספים כמו "נוער חרדי בסיכון" או "מלגות לתלמידות סמינרים" ולא שם כללי של תוכניות ללא שיוך מגזרי בנוסח "פעולות לחיזוק נוער בסיכון" או "מלגות שכר לימוד בכיתות י"ג – י"ד".

**ההתנגדות של משרד האוצר לפירוט ברמת התקנה כמו גם העדפת המסלול הירוק עלולות לסמן מגמה של צמצום השקיפות ואולי אף הקלה על אגף התקציבים "להעביר את התקציב" בצורה מהירה יותר ומבוקרת פחות, מה שכינה רפרנט ותיק באגף התקציבים: "פונקציית המטרה".** העדר שקיפות מאפשר גמישות במו"מ הפוליטי הקשוח בין המשרדים לבין לשכת שר האוצר. כך למשל, בדיון על עדכון ערך השעה במוסדות הפטור בעלות של עשרות מיליוני שקלים נדרשו ח"כ לבקש את הנתונים שוב ושוב וזכו למענה מתפתל ולא מלא מנציגי תחום חינוך באגף התקציבים.<sup>8</sup> מתוך הדברים התברר כי אגף התקציבים, ביוזמתו, עדכן את ערך השעה של מוסדות הפטור כיוון ש"גילה" כי באמת יש צורך כזה. פרץ הנדיבות המפתיע הזה חפף דרישה חרדית חוזרת בהסכמים הקואליציוניים של השנים האחרונות.

בהוראות היועמ"ש 1.1801 נכתב סעיף מיוחד לפיו "ההנחייה נועדה להבהיר את תפקידם וחובותיהם של כל פקידי הציבור שנדרשים לעסוק ביישום הסכמים פוליטיים תקציביים ובכלל זה של עובדי אגף התקציבים במשרד האוצר ולהדגיש את תפקידם כ"שומרי סף", בין היתר ביחס לתקינות ההתנהלות בנוגע לתקציב המדינה". למרבה הצער האופן בו מופעל המסלול הירוק כמדיניות קבועה, על הסרבול והערפול הכרוך בכך, והעדר הנכונות של נציגי המשרדים לשתף את חברי הכנסת במידע, מקשה על חברי ועדת הכספים לבצע את תפקידם הפרלמנטרי.

<sup>7</sup> שינוי כזה יכול להיעשות באמצעות תיקון חקיקה בחוק יסודות התקציב שידרוש פירוט ברמת התקנה, או באמצעות תקנות או הוראות שיתקן שר האוצר.

<sup>8</sup> כך לפי התרשמות מחברי מסמך זה מהאזנה לדיוני ועדת הכספים וקריאת הפרוטוקולים בנושא המפורסמים באתר הכנסת, לגבי נכונותם של נציגי אגף תקציבים והמחוז החרדי במשרד החינוך לשתף את חברי הכנסת ולפרט בפניהם נתונים ותהליכים.

#### ב.4. סיכום

חלקו הראשון של מסמך זה הציג שני מהלכים מנהליים מרכזיים הפוגעים בעקרון "הגילוי המלא" וביכולת הבקרה הפרלמנטרית: האחד הוא **החלטת ממשלה 3560**, המסלילה כספים קואליציוניים לבסיס התקציב אם עמדו בקריטריון רציפות היסטורית במשך עשר שנים והשנייה היא הנהגה רחבה של מנגנון "**המסלול הירוק**" המאפשר לקדם הקצאות כספים חוזרות ללא בחינה מחודשת, תוך הסתמכות על חוות דעת משפטיות משנים קודמות, כמדיניות קבועה ורצויה. **החלטת הממשלה 3560** פוטרת מאות מיליוני שקלים בשנה מחובת הדיווח והדיון המקצועי המעוגנים בהוראות היועמ"ש לכספים קואליציוניים ובפועל מנציחה העברות תקציביות שהן תוצאה של יחסי כוח פוליטיים מתמשכים במסווה של מדיניות ממשלתית מקצועית קבועה. **המסלול הירוק**, באופן הרחב בו הוא מופעל, משנה ומערפל את אופן הנגשת המידע המשפטי והתקציבי בנוגע לכספים הקואליציוניים, מסרבל את הדיונים ומעוור את עיני חברי הכנסת באופן המקשה עליהם לבקר את השימוש בהקצאות כספים בהתאם לאינטרס הציבורי. זאת בנוסף להכפפת שומרי הסף להכרעות וללחצים פוליטיים.

## ג. פרק שני: "תקצוב נורמטיבי" או מחטף פוליטי: המאבק על שקיפות ומשילות ברשתות החינוך החרדיות

### ג.1. מבוא

בימים אלה משלימים הדרגים המקצועיים תהליך המסדיר מחדש את אופן התקצוב של רשתות החינוך החרדיות: "מרכז החינוך העצמאי" המזוהה עם מפלגת יהדות התורה, ו"מעין החינוך התורני" המזוהה עם מפלגת ש"ס. הסדרה זו המכונה "תקצוב נורמטיבי", מחליפה את אופן התקצוב הקודם, שהיה מבוסס בעיקרו על "תקצוב על פי ביצוע" (תשלום לפי הוצאות בפועל) ומתאימה אותו לשיטת התיקצוב הנהוגה בשאר מערכת החינוך - תשלום לפי מפתח ידוע מראש, שוויוני וקבוע. לשינוי זה משמעות דרמטית עבור רשתות החינוך החרדיות, שהמדינה כיסתה במשך שנים את כל הוצאותיהן. משיקבע אופן התקצוב החדש, לא יוכלו עוד המפלגות החרדיות להעביר תקציבים קואליציוניים לרשתות החינוך הפוליטיות. **חשיבותו של התקצוב הנורמטיבי אינו רק בהיותו נוסחת חישוב, אלא בכך שהפעלתו מחייבת הישענות על מידע, סטנדרטיזציה של נתונים ויכולת בקרה רציפה הנעדרת דה פקטו מרשתות החינוך החרדיות.**

במקביל, במישור הפוליטי, חוק התקציב 2026 מגדיל באופן דרמטי את תקציב הרשתות, בהשוואה לתקציב המקורי שאושר בשנת 2025. תקציב החינוך העצמאי גדל ב-575 מיליון ₪ ותקציב מעין החינוך התורני גדל ב-410 מיליון ₪. זאת, מבלי שניתן עד כה פירוט לגבי הסעיפים השונים בתקציב. מהלכים אלה נעשים ללא שקיפות ומבלי שניתנה אפשרות מספקת לבחינה של התהליך המקצועי העומד מאחוריהם.

פרק זה מתאר את השינוי במעבר ל"תקציב נורמטיבי" ואת האופן שבו גדל התקציב בשנת 2025, גידול המאומץ גם בתקציב 2026 ומעלה את החשש כי המעבר בין צורות התקציב, כפי שהוא מבוצע כרגע, יחבל במהלך היסטורי להגברת השקיפות והרגולציה על תקצוב החינוך החרדי.

## 2.1. העברות התקציביות בשנת 2025 ותקציב 2026

בשעה שהתפרסמה הטייטה של החלטת הממשלה 3610 מיום ה-4 לדצמבר 2025 ביחס להסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית, ציינו ח"כים מן האופוזיציה בהומור כי יש משהו מרענן במסמך העוסק בכספים קואליציוניים בלי שמוזכרות בו הרשתות הפוליטיות-מפלגתיות של מעיין החינוך התורני והחינוך העצמאי. יחד עם זאת, יש חשיבות מיוחדת להתבונן על תהליך הסדרת תקצוב הרשתות החרדיות במעבר בין תקצוב לפי ביצוע לבין תקצוב נורמטיבי. התקצוב הנורמטיבי מעביר נתחים משמעותיים מתקציבי הרשתות מגדרי ההסכמים הקואליציוניים לבסיס התקציב ואינו מותיר, להלכה, אפיק קואליציוני לתמיכה ברשתות.

זהו מפנה משמעותי המבטל הסדר ראשיתו בפשרות פוליטיות לביטול הכספים הייחודיים לפני 35 שנה והמשכו בהחלטה למנות חשבים של משרד האוצר ברשתות נוכח גרעונות של מאות מיליונים בחינוך העצמאי ובמעיין החינוך התורני בשנת 1999. שתי ההחלטות האלו עיצבו את החינוך החרדי, הפכו לשלד של מימון הפוליטיקה החרדית, והיו להן השלכות חברתיות וכלכליות מרחיקות לכת.

במידה מסויימת המפה החינוכית החרדית של ישראל בשנת 2026 היא תוצאה של ההחלטה להחריג את מעיין החינוך התורני והחינוך העצמאי מביטול הכספים הייחודיים של שנות ה-90 בחוק יסודות התקציב, והכרעה מאוחרת יותר למנות חשבים של משרד האוצר ברשתות. אל שתי ההחלטות הפוליטיות הללו הצטרפה פרשנות מרחיבה במיוחד של הדרג המקצועי במשרדי הממשלה להשלכות תקציביות ורגולטוריות של המעמד המיוחד של הרשתות. מעמד, שבאופן אירוני נוסח כתקצוב "ככלל ילדי ישראל". בפועל היה זה עיוות בו החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני נהנים מכל היתרונות של תקצוב החינוך הרשמי בשילוב עם אוטונומיה פוליטית ורישיון דה פקטו ליצור גרעונות שאינו קיים באף חלק אחר של מערכת החינוך.

במשך כמעט עשור נעשו מאמצים גדולים לשנות את צורת התקצוב של הרשתות הפוליטיות. נכתבו חוות דעת של משרדי רואי חשבון, חשבים לשעבר התמנו ליועצים ומנכ"לית משרד החינוך לשעבר דלית שטאובר נדרשה לנושא. הקושי בשינוי שיטת התקצוב היה פוליטי אולם נגע גם לאינטרסים פנימיים במשרד האוצר, לסוגיית מינוי משרות בכירות בחשכ"ל וליחסים שהתקבעו שבין ראש מנהל תקציבים במשרד החינוך לבין מנהלי הרשתות ויו"ר וועדת הכספים. בג"ץ קרויזר נ' מדינת ישראל ומרכז החינוך העצמאי (בג"ץ 4233/24) סימן לבסוף את המפנה בפיקוח התקציבי על הרשתות הפוליטיות בפסק דין שהורה על הוצאת החשבים של החשכ"ל מן הרשתות וקידום תקציב נורמטיבי באמצעות אגף התקציבים באוצר. שני המהלכים לא היו מתאפשרים אילו לא החינוך העצמאי הפך חדל פרעון ומבלי האווירה הציבורית לאחר ה-7.10 והמאבק החרדי נגד הגיוס.

דיוני התקציב של שנת 2026 מלמדים לכאורה על ניסיון להטמיע כספים קואליציוניים עבור הרשתות בבסיס התקציב. ניסיון זה נעשה באמצעות משא ומתן וחילופי מסמכים בין משרד האוצר ומנהל תקציבים במשרד החינוך לבין נציגי הרשתות. משרד האוצר התחייב בפני בג"ץ להסדיר את סוגיית התקצוב הנורמטיבי לקראת פתיחת שנת הלימודים תשפ"ו, אולם בשל התהליך הפוליטי הממושך שכלל פשרות וויתורים, הוא לא עמד בהתחייבותו. התהליך, דפוסי הפיקוח, כמו גם התחשיבים לפיהם יתוקצב החינוך החרדי נעשו מתוך מעורבות של דרגים פוליטיים. הסעיפים שהוכנסו לבסיס התקציב מקורם בהסכמים בעלי אופי קואליציוני ופוליטי. זהו משא ומתן שנדמה כי היו בו הכרעות פוליטיות מובהקות, אולם אלה, ככל הנראה, לא נחשפו בפני הכנסת או מערכת המשפט. כך, למשל, ויתר משרד האוצר על העקרון לפיו כל בית ספר ידווח ישירות למשרד החינוך ("ככלל ילדי ישראל") על ביצוע התקציב והותיר את הדיווח בידי הרשתות. בכך, ויתר האוצר על אחריות ישירה של מנהלי המוסדות, והעניק שוב כוח רב לרשתות, וחיזק את יכולתן להפעיל לחצים על המערכת הפוליטית מצד אחד, ועל מנהלי המוסדות מצד שני.

**ביום בו פרסמה הממשלה את הצעת התקציב לשנת 2026 התברר כי תקציב הרשתות גדל בעשרות אחוזים. כך, תקציב החינוך העצמאי גדל מ-1.6 מיליארד ל-2.1 מיליארד ותקציב מעיין החינוך העצמאי גדל מ-800 מיליון ל-1.270 מיליארד. במהלך שנת התקציב 2025 התנפח באופן דרמטי התקציב המקורי של הרשתות לקראת שנת התקציב 2026, באופן החורג מהסברים של גידול דמוגרפי שעמד על כ-4%,<sup>9</sup> הפרשי שכר או**

<sup>9</sup> גלעד מלאך ולי כהנר, שנתון החברה החרדית בישראל (2025), המכון הישראלי לדמוקרטיה.

**דפוסי התקצוב הרגילים של הרשתות. תקציב 2025 מספק הזדמנות אחרונה להתבונן על הסעיפים אשר היו חלק מנוף הכספים הקואליציוניים שנים רבות, אולם בהסתכלות לעתיד יש לו השלכות תקציביות מרחיקות לכת בקנה מידה של מליארדים.**

בעקבות פרסום הצעת התקציב 2026 פנתה ח"כ נעמה לזימי (הדמוקרטים) ביום 11.3.26 ליועץ המשפטי של משרד האוצר וליועצת המשפטית של משרד החינוך בבקשה להבהרות בטרם העלאת הנושא בוועדת הכספים. במכתב, שנשלח גם לשרים, ליועצת המשפטית לממשלה וליועץ המשפטי של הכנסת, נשאלו שאלות עקרוניות על הנחות היסוד בתקציב המקורי של 2025 בהשוואה לתקציב המאושר.

במסגרת זו, נדרשה גם חשיפה של תקציב 2026 ברמה של תקנה (8 ספרות), פירוט סעיפי הוצאה ספציפיים והצגת המודל של התקצוב הנורמטיבי כדי לבחון את האופן בו נעשה המעבר מתקציב לפי ביצוע לתקצוב נורמטיבי.

בקשת ההבהרות, שנדרשה על ידי חברי ועדת הכספים, נועדה לוודא כי המצב בו תקציבי חינוך זולגים בצורה ישירה או עקיפה למימון המנגנונים הפוליטיים של המפלגות יצטמצם למינימום. בנוסף, נועדה הבדיקה להבטיח כי תקציבי המוסדות ברשתות יגיעו ליעדם במלואם ושחישוב של ערך שעת הוראה ושל פרופיל המורים (הכשרה וותק המשמשים לקביעת גובה שכר) ייעשה בשקיפות. **המצב בו משרד החינוך אינו מפרסם בצורה שקופה את התחשיבים האלה באתר המשרד בכלל ובמערכת העלויות (הבודקת איזה ערך ניתן לאיזה רכיבים בחישוב עלות שעה) בפרט חותרת תחת הבקרה הפרלמנטרית על תקציב המדינה ועל הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית.**

### ג.3. סיכום סך הגידול בהעברות תקציביות בין השנים 2025 – 2026 (בשקלים)

להלן יוצגו נתוני הגידול של תקציב 2025 בין התקציב המקורי לתקציב המאושר, כאשר חלק מן הסכומים מעוכבים בפועל ובאפריל 2026 עדיין מתקיימים בעניינם דיונים משפטיים ופרלמנטריים. תקציב 2026 נגזר מהגידול בתקציב 2025 וכמעט זהה לתקציב "המאושר" בעוד שהוא רחוק מאד מן התקציב המקורי של שנת 2025, אליו הוא לכאורה מקביל.

#### (1) ברשת החינוך העצמאי הגידול התקציבי בתקציב 2025 לקראת תקציב 2026

שם תכנית	שם תקנה	קוד תקנה	שנה	
			2025	סוג תקציב
: החינוך העצמאי	ביקורת וליווי החשבות	20630208	-	מאושר
	הכנסות מגורמי חוץ	20630211	-	מקורי
	הסעות מורים ותלמידים בחינוך העצמאי	20630207	28,806.00	
	ייעודה לשכר בעצמאי חשבות: 2000 חינוך	20630214	-	
	פעולות מיוחדות בחינוך העצמאי	20630209	4,462.00	
	פעולות מינהל החינוך העצמאי	20630202	5,098.00	
	קורונה- מענה לחינוך העצמאי	20630213	-	
	קורונה -פיצול כיתות בחינוך היסודי - שעות ההוראה - שכר עקיף חינוך עצמאי ופטור	20630212	-	
	קליטת עליה בחינוך העצמאי	20630210	107.00	
	שכר מינהל החינוך העצמאי	20630203	12,444.00	
	שעות הוראה בחינוך העצמאי	20630205	1,438,453.00	
	שרתים ומזכירים	20630204	5,928.00	
	תמיכה בבעלויות על מוסדות חינוך הפועלים לפי חוק לימוד חובה המצויים במצוקה	20630201	6,608.00	
	תשלומי גמלאות בחינוך העצמאי	20630206	139,772.00	
		(ריק)		
	(ריק)			
			2,101,027.00	
			2,101,027.00	
			2,126,695.00	
			1,641,678.00	

- תקנה 20630209 פעולות מיוחדות בחינוך העצמאי – תקציב זה גדל פי 9.3 מן התקציב המקורי ולא ברור ההבדל בין "פעולות מיוחדות" לבין סעיף "הפעולות".
  - תקנה 20630202 פעולות בחינוך העצמאי – תקציב זה גדול פי 11.3 מן התקציב המקורי.
  - תקנה 20630203 שכר מנהל בחינוך העצמאי – תקציב זה גדל פי 2.23 מן התקציב המקורי.
  - תקנה 20630205 שעות הוראה בחינוך העצמאי – תקציב זה גדל בקירוב ב-30%.
  - תקנה 20630206 תשלומי גמלאות בפנסיה תקציבית – תקציב זה גדל בקירוב ב-30%.
- בסה"כ גדל תקציב החינוך העצמאי ב-575 מיליון ש"ח.

(2) ברשת בני יוסף – מעיין החינוך התורני הגידול התקציבי בתקציב 2025 לקראת תקציב 2026:

2026	2025	קוד תקנה	שם תקנה	שם תכנית
מקורי	מאושר	מקורי		מעין החינוך התורני
	984.00	-	20630310	ביקורת וליווי חשבות במעין החינוך התורני
	-	-	20630306	הכנסות מגורמי חוץ
	45,230.00	19,989.00	20630305	הסעות מורים ותלמידים במעין החינוך התורני
	25,667.00	20,666.00	20630301	ייעודה לשכר במעין החינוך התורני
	38,233.00	5,921.00	20630308	פעולות מיוחדות במעין החינוך התורני
	42,128.00	3,288.00	20630304	פעולות מעין החינוך התורני
	27.00	-	20630314	קורונה - מענה לתלמודי תורה ולמעין החינוך התורני
	2.00	-	20630313	קורונה - פיצול כיתות בחינוך היסודי - שעות ההוראה - שכר עקיף מעיין חינוך תורני
	24,322.00	9,641.00	20630312	שכר לימוד במוסדות על יסודי במעין החינוך התורני
	17,615.00	8,503.00	20630302	שכר, מטח ומינהלה במעין החינוך התורני
	1,076,172.00	791,128.00	20630303	שעות הוראה מעין החינוך התורני
	3,075.00	4,011.00	20630307	תמיכה בתלמודי תורה
1,234,201.00			(ריק)	(ריק)
1,234,201.00	1,273,455.00	863,147.00		מעין החינוך התורני סה"כ

- תקנה 20630305 הסעות מורים ותלמידים במעין החינוך – תקציב זה גדל פי 2.2 מן התקציב המקורי
  - תקנה 20630301 ייעודה לשכר – תקציב זה גדל ב-24% מן התקציב המקורי ובסכום עגול ומדויק של 5 מיליון ש"ח.
  - תקנה 20630308 פעולות מיוחדות במעין החינוך – תקציב זה גדל פי 6 מן התקציב המקורי ולא ברור מה ההבדל בין "פעולות מיוחדות" לבין "פעולות".
  - תקנה 20630304 פעולות במעין החינוך – תקציב זה גדל פי 12 מן התקציב המקורי.
  - תקנה 20630402 שכר מנהלה ומטה – תקציב זה גדל פי 2 מן התקציב המקורי.
  - תקנה 20630303 שעות הוראה במעין החינוך התורני – תקציב זה גדל ב-36% מן התקציב המקורי.
- בסה"כ גדל תקציב מעיין החינוך התורני ב-410 מיליון ש"ח בין התקציב המקורי לתקציב המאושר.

הסדרת המעבר מתקציב לפי ביצוע לתקציב נורמטיבי לאחר עשרות שנים היא אירוע היסטורי עם השלכות עתידיות על החינוך החרדי. אירוע זה עשוי להיות ראשיתו של שינוי מבורך וראוי, אולם בדומה להחלטות היסטוריות שנתקבלו בלחץ פוליטי בליל העברת התקציב ב-2.1.1992 והחלטות מנהליות של מינוי חשב של משרד האוצר ברשתות, גם הפעם מדובר על תהליכים שאינם שקופים.

המשא ומתן מול הרשתות התנהל בדרגים פוליטיים ללא חשיפת התחשיבים בפני הכנסת, תוך ויתור על עקרונות פיקוח יסודיים כמו דיווח ישיר של בתי הספר למשרד החינוך.<sup>10</sup> התוצאה היא "ניפוח" תקציבי החורג משמעותית מהגידול הדמוגרפי, במטרה לעגן הטבות פוליטיות כחלק בלתי נפרד מהנוסחה הנורמטיבית הקבועה. **לכאורה, היה מצופה שעם המעבר לתקציב נורמטיבי, נבחין בהפחתה של תקציב רשתות החינוך, אבל למרות זאת אנו רואים את הגידול התקציבי בסוף שנת 2025 וסיכום דומה המתוכנן לעבור בשנת 2026 ללא שקיפות.**

בדיון בתקציב החינוך בוועדת הכספים ב-22.3.26 לא נענו השאלות במכתב של ח"כ לזימי ולא ניתן מענה לשאלות מפי מספר חברי כנסת בנושא זה. פעם נוספת, כפי הנראה, יידרש בג"ץ לדיון על המעבר לתקציב נורמטיבי ולפשרות שנעשו עם הרשתות. המצב הזה נוח למי שמכונים "שומרי הסף" אך נתונים ללחץ פוליטי במשרד החינוך, ולאלו הלוקחים לעצמם סמכויות פוליטיות במשרד האוצר. זהו גם ביטוי נוסף להיחלשות של וועדת הכספים והכנסת מול הממשלה.

עצם העובדה שמדינת ישראל עדיין מממנת על ידי הסדר חריג ומפלה רשתות חינוך פוליטיות-מפלגתיות, היא כשלעצמה סוגייה הדורשת בחינה מחדש. ואולם, כל עוד החוק קובע כי רשתות החינוך החרדיות יתוקצבו ב-100% מתקן הבסיס, יש לעמוד על כך שתקצוב זה יעשה על פי חוק, ובהתאם לרגולציה קפדנית ומחמירה. כעת נראה, שמהלך מקצועי שאמור היה לקדם התפתחות זאת לא יושלם במועד התקצוב הרשמי. יש לדרוש כי כללי התקצוב הנורמטיבי בכלל, ואופן חישוב תקציבי 2025 ו-2026 בפרט – ייחשפו לביקורת פרלמנטרית וציבורית. במקביל ולדרוש כי הדיווח למשרד החינוך ייעשה ישירות ככל ילדי ישראל ולא באמצעות המנגנון הפוליטי של הרשתות, בדומה למוסדות הפטור השמרנים המדווחים ישירות למשרד החינוך.

<sup>10</sup> כך, לא הועברו דיווחים ישירים מבתי הספר למשרד החינוך ב-1 במרץ ו-1 באפריל 2026, אלא באמצעות הרשתות. הדברים עלו באופן בולט גם בדיון שהתקיים בוועדת הכספים ב-14 באפריל 2026, כאשר נדרשה הועדה לאשר מחדש את 98 מיליוני השקלים למוסדות החרדים שהועברו ללא אישור הועדה ונפסלו בג"ץ. להיסטורית הדיון בג"ץ ראו שלומית שהינו קסלר, **סערת בג"ץ המיליארד, תקציב הרשתות וועדת הכספים – כל מה שרציתם לדעת ולא העזתם לשאול**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 8.1.26.

## ד. פרק שלישי: פירוט התקציבים הקואליציוניים השגרתיים לחרדים בתקציב 2026

### ד.1. מבוא

הדיון בוועדת הכספים בהכנת החוק לקריאה שניה ושלישית, בדומה לכל תהליך אישור התקציב, נערך בחופזה ללא הקפדה על הנוהג, התקנון ואף המסגרת החוקית של אישור תקציב המדינה.<sup>11</sup> זהו המשכו של תהליך ארוך של התפוגגות הבקרה הפרלמנטרית נוכח התנהלותו של יו"ר ועדת כספים המכהן ברציפות במשך זמן רב, מדיניותו הכוללת של יו"ר הכנסת והשתקפות הקיטוב הפוליטי בעבודת הכנסת בכללה.

תהליך זה הגיע לשיא בדיון בתקציב 2026 כאשר מספר רב של סעיפים לא נידונו כלל. סד הזמנים לחטיבה המרכזית בתקציבים הקואליציוניים, והסעיף האזרחי הגדול ביותר בתקציב, הוגבלו בלוח הזמנים דחוק. אין זה מפתיע שבתנאים אלו מספר העתירות לבג"ץ, הפניות ליועמ"ש לממשלה וליעוץ המשפטי של הכנסת גדול במיוחד.

**ניתן לומר בצער כי הוראות החוק, הפסיקה ותקנון הכנסת שוב אינם בהכרח קווים מנחים לדיון בוועדת כספים.** חוק יסוד: משק המדינה מעגן באופן כללי את אישור ועדת הכספים לתקציב המפורט ומקים מנגנון של הסתייגות. בג"צ 10042/16<sup>12</sup> הידוע גם כ"בג"ץ מס דירה שלישית" מהווה סימן דרך בשל ההתערבות של בג"ץ בפרוצדורה של וועדת הכספים. בפסק דין זה נפסל חוק בשל פגם בתהליך החקיקה בהתבסס על הפרה של "עקרון ההשתתפות" אשר מגן מפני מצב בו נמנע מחברי ועדת כספים לפקח על התקציב בשל מה שכינה השופט סולברג "חיפזון, לחץ ובהילות".<sup>13</sup>

הדיון בתקציב 2026 בוועדת הכספים נעשה בסד זמנים לחוץ על רקע פרדוקסאלי של פיליבסטר מצד חברי הקואליציה והמפלגות החרדיות אשר נעדרו משך רוב השנה מדיוני ועדת הכספים. קביעת סד הזמנים בדיון בחוק תקציב המדינה מעוגנת בתקנון הכנסת בסעיף 98 שנועד להגן מפני פיליבסטר נרחב של האופוזיציה ובו נקבע כי "וועדת הכנסת רשאית לקבוע סדרי דיונים מיוחדים לרבות קביעת מסגרת הדיון וזמני הדיבור". פעמים רבות מתפטר מרכז האופוזיציה בוועדת הכספים על מסגרת דיון כדי למנוע הכרעה באמצעות רוב קואליציוני בוועדת הכנסת כפי שארע גם לקראת הדיון ב-22.3.26. סעיף 98 כפוף, אמנם, לעיקרון ההשתתפות, אולם הסעד המתבקש מורכב. במהלך הדיונים עלתה בין חברי אופוזיציה האפשרות לעתור לבג"ץ על בסיס "בג"ץ דירה שלישית", אולם הוחלט שלא לעתור. "בבג"ץ דירה שלישית" שניתן לפני עשור, הייעוץ המשפטי של הוועדה והכנסת החזיק בעמדת העותרים, אולם הזמנים השתנו והייעוץ המשפטי חלש, הסביר עו"ד שיעץ לחברי האופוזיציה.

ההיחלשות של מנגנון הפיקוח הפרלמנטרי על תקציב המדינה מופיע גם בדו"ח השנתי של בנק ישראל לשנת 2025. הדו"ח נשען על המלצות קרן המטבע הבינלאומית המזהירה מפני שחיקה של פיקוח פרלמנטרי על אישור התקציב. כך, מדגיש הדו"ח את "חשיבות העמידה בלוחות הזמנים של התקציב כיוון שבלעדיהם המשאבים מוקצים על-פי כללים שלא נידונו ובשקיפות מוגבלת". הדו"ח מוסיף ומפרט כי "הן המחקר האמפירי, הן ההמלצות הבינלאומיות מצביעים אפוא על כך שמסגרת מוקדמת וברורה אינה רק רכיב שבנוהל פרוצדורלי, אלא מנגנון מוסדי חיוני לחיזוק המשמעת התקציבית, להגברת השקיפות ולשיפור אמיתות המדיניות הפיסקלית ועילולת השימוש במשאבי התקציב".

ההדרדרות בשקיפות של הדיונים בוועדת הכספים בכלל ודיון המאקרו בתקציב המדינה בפרט הם תוצר של תהליכים שליליים רבים. יחד עם זאת, חלק מן הירידה בסטנדרטים הפרלמנטריים כרוך להערכתנו בכהונות

<sup>11</sup> כך למשל, פסלה היועצת המשפטית לכנסת, עו"ד שגית אפיק, במענה שלה לבג"ץ מיום 23.3.26 את חוקיותן של העברות כספיות לרשתות החינוך החרדי שהועברו בלא אישור ועדת הכספים, מבלי שהדבר נחשף לחברי הכנסת. בג"ץ אכן פסל את ההעברה ב-25.3.26, ערב ההצבעה על התקציב בכנסת וועדת הכספים נאלצה לדון בחלק מן הכספים הללו ב-14.4.26, לאחר העברת התקציב בכנסת. בג"ץ ישוב ויידרש לנושא בעתירה חדשה שהוגשה לאחר דיוני התקציב, ב-9.4.26 באמצעות עו"ד גלעד ברנע בטענות כנגד סעיפי "רזרבה" וכנגד אישור תקציבים פיקטיביים לכאורה המסתירים את יעוד הכספים מהציבור ומפיקוח פרלמנטרי.

<sup>12</sup> בג"ץ 10042/16 צחי קוויטניסקי נגד כנסת ישראל.

<sup>13</sup> עקרון ההשתתפות האפקטיבי קובע כי קובע כי הליך חקיקה תקין מחייב לאפשר לחברי הכנסת הזדמנות אמיתית לגבש עמדה מהותית על הצעת החוק, ואין להסתפק בהצבעה טכנית בלבד.

הארוכות של יו"ר המייצג אינטרסים סקטוריאליים מובהקים וליבו גס בנושאים הקשורים לתפקיד הבקרה על תהליכים מאקרו כלכליים. מכאן גם העדרו הכמעט מוחלט של שר האוצר מדיוני וועדת הכספים.

בדיון על אישור תקציב שנת 2026 ביום 22.3.26 נעשה דיון מקביל בשינויים עקרוניים במתכונת הפיקוח על כספים קואליציוניים במסגרת החלטה 3560 והמסלול הירוק (ראו חלקו הראשון של מסמך זה) לצד התייחסות לסעיפים, תוכניות ותקנות ספציפיות. איהסדר, נוכח יו"ר לא מנוסה שאינו שולט בנושא התקציב, יצר מצב כאוטי בו אין הלימה בין מה שנתקבל בהחלטת ממשלה לבין מה שהוצג בחוות הדעת של משרד החינוך, סעיפים שנמצאים בחוות הדעת לא הגיעו לדיון בהעדר זמן וסעיפים אחרים לא נידונו כיוון שמשרדי האוצר והמשפטים חלוקים ביחס אליהם. כך, חלק מאותם תקציבים קואליציוניים שלא הגיעו לדיון והופיעו בהחלטות הממשלה (החלטה 3610 מיום 4.12.26 והחלטה 3791 מיום 10.3.26) נמצאים "בבירור" בדרג המקצועי ואחרים "חונים ברזרבה התקציבית".

מדיוני הוועדה עולה כי צוות הוועדה בכלל והייעוץ המשפטי בפרט, לא הצליחו לסייע ליו"ר ולחברי האופוזיציה לעשות סדר, ומכאן שחברי הוועדה לא ידעו מה מעמדם של הסעיפים השונים או את העילות לעיכוב בהגשתן. חברי האופוזיציה, למודי ניסיון, הזהירו כי התקציבים האלו יגיעו במהלך השנה בפניות תקציביות, בכפוף להחלטות ממשלה חדשות (המנגנון של פניה תקציבית בהקשר זה מהווה פרוצדורה של העברה של תקציב קואליציוני מן הרזרבה לתקנה או בכפוף לתקציב קואליציוני חדש כל עוד יש מקור תקציבי).

**הסרבול בנושא הכספים הקואליציוניים בתקציב 2026 חסר תקדים. ישנם כמה עשרות מיליונים שעברו לבסיס התקציב לפי החלטה 3560 (העברת כספים קואליציוניים שהופיעו בתקציבי עבר לבסיס התקציב ללא דיון); סכום של 1.24 מיליארד ש"ח, כמחצית מן הכספים בהחלטות הממשלה המאושרים, במסלול הירוק (אישור בכפוף לחוות דעת מקצועיות משנים קודמות בלבד); סכום של 1.22 מיליארד ש"ח המעוכב לבירור. בנוסף, יש רזרבה של 200 מיליון ש"ח לתקציב הקואליציוני וסכום של 721 מיליון ש"ח לצרכים שייקבעו בהמשך. סירבול זה מאיין ומרוקן את היכולת של וועדת הכספים לבצע את תפקידה בבקרה ופיקוח על התקציב בכלל ועל התקציבים הקואליציוניים בפרט. במציאות מעין זו, אין זה מפתיע גם שתקציבים הועברו ללא אישור וועדת הכספים כפי שעלה בבג"ץ 83080-12-25 שדן בהעברת כמיליארד שקלים על ידי האוצר ללא אישור תקציבי של ועדת הכספים.**

הכאוס בדיוני הוועדה מקביל לאנדרלמוסיה הפוליטית שנראתה בשלב גיבוש חוות הדעת בין משרד האוצר, משרד המשפטים ומשרד החינוך. כך למשל, לפי עדותה של נציגת משרד המשפטים בדיון מיום 22.3.26 ניסה משרד החינוך להעביר את כל, או חלק, מסעיפי התקציב הקואליציוני בתחומי הנוער בסיכון במסלול הירוק, אולם נבלם בהתנגדות משרדי האוצר והמשפטים. העילות לאי העברה למסלול ירוק ולדרישת חוות דעת חדשה של הייעוץ המשפטי של משרד החינוך נגעו לאי-שוויון כולל בהקצאה לנוער בסיכון, להעדר עמידה בהתחייבות לעמוד בהוראות בג"ץ בנוגע לסבסוד חייבי גיוס ולחשש לתקצוב כפול. לא כל הסעיפים בתחום הנוער בסיכון נפסלו, אף שהעילה המרכזית של אי-עמידה בהתחייבות לבחינה של תקצוב חייבי גיוס נוגעת לכל התוכניות.

עדות עקיפה ל"השפעה הפוליטית" של הדיונים בדרג המקצועי, הן מצד הקואליציה והן מצד האופוזיציה, הייתה בהופעה של ח"כים בעלי עניין מיוחד בתוכנית נוער בסיכון של החברה למתנ"סים שהייתה בעבר בחסותה של תנועת ש"ס. מנגד ניכר היה גם שחברי כנסת מן האופוזיציה, כפי שהעידה אחת מהן, הכירו היטב את הקושי המקצועי לאשר את תחום הנוער בסיכון, וניזונו בצורה בלתי פורמאלית מדרג מקצועי של המשרדים. עצם קיומו של המסלול הירוק, קל וחומר בעבודה תחת לחץ זמן, מציב את שומרי הסף במצב בו הם חשופים יותר ללחצים שפותרים את השער לפוליטיזציה של הליך כתיבת חוות דעת מקצועיות. הדרג הפוליטי שואף להעביר כמה שיותר סעיפים למסלול הירוק כדי להקל את העברת הסעיפים ובמידה מסויימת אגף התקציבים שואף לדיון מוגבל שיאפשר את העברת התקציב.

## 2.ד. הדגמה: השתקפות האתגרים בעבודת ועדת הכספים בהקשר לסעיפי ההסכמים הקואליציוניים

בהחלטת הממשלה על כספים קואליציוניים מופיעות מספר תקנות הנוגעות לנוער חרדי נושר ובסיכון, לארגוני נוער, לסמינרים ולישיבות. להלן יימנו תקנות אלה, תוך הצגת הנושאים המרכזיים העולים מהן בהיבטים תקציביים, משפטיים ומנהליים. הסקירה מתמקדת במבנה התוכניות, במנגנוני היישום והפיקוח ובשאלות הנוגעות לאופן הקצאת המשאבים:

### (א) תקנות בעניין נוער חרדי נושר

#### 1. תוכנית "חנוך לנער" - מניעת נשירה בקרב תלמידי הישיבות הקטנות – תקנה 20670138 - 49 מיליון ש"ח

תוכנית "חנוך לנער" הכפופה לאגף א' ילדים ונוער בסיכון במשרד החינוך, נועדה לטפל בבחורים בישיבות קטנות (גילי תיכון), באמצעות חונכות המתבצעת על ידי מאות רבות של אברכים המקבלים מלגה. במשך שנים היה זה פרויקט של אגף שחר במשרד החינוך עם וועדה מלווה עם נציגות ליטאית, חסידית וספרדית, לצד ארגונים נוספים כמו יד אליעזר הפועלים במסגרת תוכנית 360 במשרד ראש הממשלה. התוכנית נחשבת לאחת התוכניות החלוציות בתחום הנוער הנושר. לפי ההיגיון של קביעת מדיניות עקיבה ופיקוח הייתה תוכנית החונכים עתירת המשאבים וכח אדם, של החברה למתנ"סים צריכה להיות צמודה לתוכנית "חנוך לנער" תחת הפיקוח של אגף א' ילדים ונוער בסיכון.

האופי הפוליטי המובהק של תוכנית החברה למתנ"סים הביא לניתוק שלה מן הפיקוח המקצועי של המשרד והטמעתה בזרוע ביצוע אשר מנהל חברה ונוער יתקשה לפקח עליה. מאחר וחלק מהבחורים מתחילים ללמוד בישיבה גדולה (עלתיכונית) בגיל של כיתה י"ב, התרחבה התוכנית לגיל 18 וחלק ממשותתפיה הפכו חייבי גיוס.

לפיכך, על התוכנית לעמוד במבחן של מניעת תמיכה בפעולה הפוגעת בגיוס או עוקפת "במישרין או בעקיפין" את בג"ץ 6198/23<sup>14</sup> בנושא דחיית שירות ולימודים במוסדות תורניים. ההגדרה של משתמט צו 12 (צעיר שלא הגיע מספר פעמים לצו ראשון) קשה להפעלה לבחורים בישיבה קטנה בגילי 16-17, אולם מי שהגיע לגיל ישיבה גדולה ולא הגיע לצווים והוגדר כמשתמט צו 12 - אינו יכול להיות מתוקצב ולכן יש לקצץ בהתאמה את התוכנית. כבר בתקציב 2025 דובר על הצורך במנגנון המבדל בין חייבי גיוס, שלא ניתן להעביר בגינם כספים, לבין תלמידים צעירים יותר (עד גיל 16) שזכאים, ובקיצוץ של התוכנית בהתאמה למספר חייבי הגיוס בתוכה. משרד החינוך התחייב לכוון מנגנון מתאים במהלך השנה, ובמידת הצורך – להחזיר את הכספים שניתנו עבור חייבי גיוס. מנגנון כזה לא הוקם, כספים לא הוחזרו, וכעת מתבקשת ועדת הכספים להמשיך ולהעביר את הכספים בהעדר מנגנון מבדל. יתר על כן, חוות הדעת על התקנה הזו הועברה במסגרת המסלול הירוק המניח כי לא חלו שינויים בנסיבות על אף שתקציב התקנה גדל ב-20 מיליון ש"ח. לפיכך, הקריטריון שהוצג על ידי נציגת משרד המשפטים לפיו הסכום הוא אותו סכום, לא תקף ומכאן שחוות הדעת הישנה לא תקפה.

#### 2. תוכנית נוער נושר - מבחן תמיכה 20670143 - 22 מיליון ש"ח

סעיף תמיכות זה היה "רזה" בשנת 2024 ועמד על 5.48 מיליון שקלים. התקציב שימש מעין מקור לתמיכה בארגונים קטנים ובפרויקטים צנועים בתחום הנוער הנושר. אל הקול הקורא פנו 48 ארגונים אשר יש לבחון את ההתפלגות הארגונית והמגזרית שלהם נוכח הכנסתם אל ההסכמים הקואליציוניים. יחד עם זאת, במבחני התמיכה של שנת 2025 נקבע כי אחד הקריטריונים הוא שילוב בשירות משמעותי צבאי או לאומי המעידים כי הקול הקורא פתוח גם לארגונים שאינם חרדיים במובהק. התפיחה של התקציב בקנה מידה של 400% מחייבת הסבר מצד אנשי המקצוע ביחס למפת הארגונים המסתייעים בתקנה.

בחוות הדעת המשפטית של משרד החינוך שהונחה על שולחן וועדת הכספים ביום 19.3.25 ונכתבה ב-11.3.25 נאמר כי סעיף זה נועד לתמיכה בארגונים בכל המגזרים המקדמים שילוב נוער בסיכון בעבודה, בלמידה או בשירות צבאי ולאומי. לאחר יישום התוכנית המורחבת בשנת התקציב 2025 היה מתבקש לברר מהם

<sup>14</sup> בג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון בנושא גיוס חרדים.

הקריטריונים והמשקולות של כל אחד מן היעדים, והאם הגידול בתקציב משרת פעולה שיש בה התנגשות עם ההוראות ביחס למשתמטים. הבדיקה לא נעשתה בפועל ביחס לתוכנית זו ולפיכך לא הובאה התוכנית לדיון בוועדת הכספים לקראת אישור התקציב בשנת 2026.

### 3. מענקי ירושלים - קול קורא 20070132 - 86.460 מיליון ש"ח

תקנת ירושלים התקציבית יונקת מחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל ומטרתה לתת עדיפות מיוחדת בפעילות רשויות המדינה לפיתוחה של ירושלים. הקול הקורא של משרד החינוך לשנים 2023 ואילך, כפי שמופיע באתר המשרד, מציג את תחומי הפעילות המתוקצבים ובתוכם סעיפים הנוגעים למזרח ירושלים. ב-20.8.23 קיבלה ממשלת ישראל את החלטה 880 אשר מרכזת את המענה לכל הצרכים של ערביי מזרח ירושלים בתוכנית לשנים 2024-2028. לפיכך, חלק מתחומי הפעילות המתוקצבים בקול הקורא אינם רלבנטיים.

בשנים עברו שימש התקציב למספר רב של פעולות בתחום החינוך בירושלים בתוכן נושאים רבים הנוגעים לפעילות הזרם הממלכתי דתי, כולל מצעד הדגלים ופעילויות לציבור הדתי והמסורתי. מאחר ואחד מתחומי הפעילות המתוקצבים הוא נוער בסיכון, בדגש לקידום נוער בקבוצת הרוב בעיר, יש לבחון את הייעוד של התקנה ולפי איזה קול קורא ותחומי פעילות יחולק התקציב.

חוות הדעת של הייעוץ המשפטי במשרד החינוך לתקציב 2026 הפנתה, במסגרת המסלול הירוק, לחוות הדעת שהונחה על שולחן הכנסת ביום ה-19.3.25 בה הוגדר הסעיף כחלק מאותן פעולות רב שנתיות קבועות. הגדלת הסכום בתקנה ב-20 מיליון ש"ח מעוררת שאלות, ולכאורה, מחייבת חוות דעת חדשה. זו עדות נוספת לקריטריון הסובייקטיבי של שינוי "נסיבות", שינוי משפטי או שינוי תקציבי משמעותי להפנייה למסלול הירוק. קשה מאוד לקבל את הטענות שהגדלת תוכנית ב-20 מיליון ש"ח ובלמעלה מ-30% איננה שינוי נסיבות סעיף זה אושר בוועדת הכספים בתקציב 2026.

### 4. מרכזי למידה לאורך החיים – תקנה 20670174 - 27,780 מיליון ש"ח

+

### 5. נוער בסיכון חונכות – תקנה 20670174 - 22 מיליון ש"ח במשולב עם תקנה - חיזוק וסיוע

שתי הפעולות המתוקצבות "מרכזי למידה לאורך החיים" ו"נוער בסיכון חונכות" מופיעות תחת אותה התקנה וממוספרות באותו מספר סידורי. בדיון בוועדת הכספים במרץ 2025 עלתה סוגיית הכפילות במצב בו שתי פעולות נמצאות תחת אותה תקנה. כך, נוצר מסך עשן המסתיר את היעד של הכסף.

מצב זה מחמיר כאשר התוכנית מופיעה תחת כותרת תמימה כמו "מרכזי למידה לאורך החיים" או "חיזוק נוער בסיכון", כאשר היעד של התקציבים הוא כתובת חרדית אחת. במצב זה יתכן כי אברכים החונכים במסגרת תוכנית לנוער בסיכון יהיו מתוקצבים בחוסר שקיפות, משני מקורות שונים שמופיעים תחת אותה תקנה. לפעמים יכול מצב כזה לשמש ככלי להתמודדות עם קושי משפטי או אחר.

תחום הטיפול בנוער חרדי בסיכון מפוצל בין מספר שחקנים המפעילים תוכניות דומות עם הבדלים קטנים באופן המשקף הגיון פוליטי של חלוקת תקציבים בין מספר קטן מאוד של ספקי שירות. החלק הארי של התקציב מיועד למימון מאות רבות של מלגות ושכר לאברכים חונכים. הפוליטיזציה של התחום ופיצול הפעולה פוגעים באחריות הנתונה בידי אגף א' לילדים ונוער בסיכון. התוכניות מכוונות את התקציב לגורם מפעיל ספציפי כמו פרויקט החונכים של תנועת ש"ס עם זיקה פוליטית מובהקת.

במצב בו יש מספר קטן מאוד של ספקים, בקשרי גומלין ענפים, מדובר ב"תקציב מסומן" ונדרשת חוות דעת משפטית מיוחדת על פי הוראות היועץ המשפטי לממשלה 1.1801 בדבר הסכמים קואליציוניים בעלי משמעות תקציבית. בתוך סעיפים הנוגעים לנוער בסיכון, רב הפיזור בין תקנות ומוטבים שונים, אולם תחום הפעולה כולו נמצא בצל תוכנית החברה למתנ"סים שהוצגה למשרד החינוך בדצמבר 2023 המהווה הטמעה של תוכנית החונכים של תנועת ש"ס בהסכמים קואליציוניים.

ראשיתה של תוכנית החונכים של ש"ס - בפועלו של הרב יעקב מויאל במימון קרן ההסעות של החינוך העצמאי, אשר נועדה בעת הקמתה לאפשר לאוכלוסיות "קירוב" (חוזרים בתשובה, עולים חדשים) ללמוד בבתי ספר חרדים או במסגרות מן הסוג של "נתיבות משה". נוכח היקפי הנשירה הגדולים במיוחד, כולל ברשת מעיין החינוך התורני, ביקש הרב מויאל לבנות מערך ליווי פרטני של התלמיד בדגש על המעבר לישיבה קטנה. ההצלחה של התוכנית הביאה לפוליטיזציה ולהעברתה למשרדי תנועת ש"ס בהר חוצבים, משם ניהלו אותה הרב יעקב מויאל, אשר כהן ומנהל התוכנית שלומי דהן. דהן מנהל מיזם החונכים של ש"ס נמנה על רשימת המפלגה לכנסת במקום ה-11.

בשנת 2025 עבדו בחברה למתנ"סים 16 עובדים כרכזים ומנהלים בתוכנית החונכות, בתוכם שלומי דהן, הרשם יוסף ניאזוף, דמויות המזוהות עם תנועת ש"ס ומייסד התוכנית יעקב מויאל. ב 12.3.25 -פורסמה ברשת כאן 11 קלטת של דברי השר חיים ביטון הממונה על החברה למתנ"סים בכנס פעילים של ש"ס. בדבריו התייחס לעשרה תקנים שיש "ברשותו", כאשר ערך כל תקן עומד על 400,000 ₪ המיועדים למשרות מנהלי מתנ"סים חרדים. את החברה למתנ"סים הוא אפיין כצינור ביצוע חלול או בשפתו: "בעקרון זה אופרטור עם מערכת שמפעילה אותו. דרך כל מיני תקנות ויחד עם זה דרך כל מיני זרועות ביצוע אני זורק לכם כל מיני מילים, תלמדו את זה". החברה למתנ"סים מהווה "זרוע ביצוע" של משרד החינוך לתחומים שונים. ככזו היא נהנית מאוטונומיה רחבה, ומפטור מהליכים מרכזיים מסוימים באותם תחומים. החברה, לכאורה מפוקחת במסגרת מעין חוזה עם מנהל חברה ונוער במשרד החינוך, אולם זה פקטו מהווה מקום פחות מפוקח במונחי העברות תקציביות ומשרות. סביב הנושא של נוער בסיכון נוצר פיצול, כאשר היחידה המקצועית של משרד החינוך אינה מפקחת על הפעולות של זרוע הביצוע (תורת הפעלה לניהול התקשרות עם החברה למתנ"סים, משרד החינוך ספטמבר 2016).

הוראות היועץ המשפטי לממשלה 1.1801 (הסכמים קואליציוניים) נכתבו מתוך חשש ממצבים אלו של העברת תקציבים צבועים פוליטית באמצעות גופים פטורים ממכרז כמו הגיוינט או החברה למתנ"סים. לפיכך נקבעה הוראה בסעיף 39 לפיה סעיף תקציבי המייעד הקצאה לגורם מסויים "יחייב קבלת התחייבות בכתב מהגוף אליו מיועדים הכספים. הגוף יתחייב כי קבלת הכספים שהוקצו במסגרת ההסכם הפוליטי אינה כרוכה בכל התחייבות ישירה או עקיפה לרבות התחייבות עתידית בין אם בכתב, בין אם בעל פה כלפי הגורם הפוליטי או מפלגתו מצידו של הגוף או גופים הקשורים אליו". מסמך מעין זה לא הונח על שולחן וועדת הכספים. לפיכך, הליך אישור הסעיף התקציבי בשנת 2025 היה פגום.

ההצדקות לפיצול הפעולה המקצועית בתחום נוער חרדי בסיכון בתקציב 2023-24 היו קלושות ואף הוציאו את דיבת המשרד באמירה לפיה לאנשי המקצוע באגף א' לילדים ונוער בסיכון, באגף שח"ר, בשפ"י, באגף לקידום נוער ובמחוז החרדי אין התמחות נדרשת בתחום נוער בסיכון.

לפי דברי ההסבר של משרד החינוך, בחברה למתנ"סים, שעברה תחת אחריותו של השר לשעבר חיים ביטון, יש את הניסיון הייחודי הנדרש, אף שהם שחקן חדש בתחום הנוער החרדי בסיכון. אילו לפחות הציעה החברה למתנ"סים גישה או תוכנית חדשה היה אפשר לקבל בדוחק את ההנמקה של משרד החינוך. אולם התוכנית של החברה למתנ"סים לנוער חרדי נושר נשענת על אותו דפוס מוכר של חונכות אברכים שאחת המטרות הנלוות בה היא תמיכה בלומדי תורה חונכים. במונחים מקצועיים קשה להעיד על הצלחה גדולה נוכח היקפי הנשירה החרדית והפעילות של אלפי אברכים חונכים. בסיפא של תוכנית של החברה למתנ"סים שהוצגה למשרד החינוך בדצמבר 2023 תחת סעיף כ"א המוצנע נכתב כי "התוכנית מבוססת על העסקה בהיקף של 1,500 עובדים בשכר".

כל חמש התוכניות העוסקות בנוער בסיכון מעוררות שאלות המחייבות מענה לוועדת הכספים. כך, יש לתהות מדוע הממשלה תומכת בכלל בתוכניות למניעת נשירה מן הישיבות כאשר היא מעוניינת בגיוס צעירים חרדים והאם בין הנהנים מן הסיוע ואלפי האברכים החונכים ומי שמועסקים בתוכניות אין חייבי גיוס ומשתמטים.

אין לצפות כי בתנאים הפוליטיים במשרד החינוך יציגו "שומרי הסף" או הדרג המקצועי את הנתונים הללו ואין זה מפתיע שנציגי המשרד בדיונים המקדימים או בוועדה עצמה לא הודו כי לא הוקמו מנגנונים אפקטיביים למניעת תמיכה בחייבי גיוס.

מתוך עדותה של נציגת אגף התקציבים של משרד האוצר בדיון ביום 22.3.26. אנו למדים כי בהכנה של חוות הדעת עלו חילוקי דעות בתחום הנוער בסיכון בין המשרדים וחלק מן הסעיפים נמצאים במצב בו נדרש בירור. קרי, משרדי האוצר והמשפטים סירבו לאשר חלק מן הסעיפים שמופיעים בחוות דעת של משרד החינוך במסלול הירוק ונמסרו כבר לחברי וועדת כספים.

מתוך הדיון ובהעדר חוות דעת מעודכנות, עקב החידוש של המסלול הירוק, קשה להבין אלו סעיפים שנמצאים בחוות הדעת של משרד החינוך ובהחלטת הממשלה לא אושרו. ניתן אולי מתוך הדברים להבין כי מדובר בחלק מתוכנית חונכות של החברה למתנ"סים, ב"חונך לנער" ובקול הקורא "נוער בסיכון". המעמד של מענק ירושלים לחינוך ומרכזי למידה של החברה למתנ"סים לא הובהר, אף שאחד מנציגי משרד האוצר הבליע ששני תקציבים אלו אושרו. כך או כך, הייעוץ המשפטי במשרד החינוך והוועדה לא טרחו לעדכן את חברי הוועדה כי חוות הדעת של משרד החינוך אינה תקפה ולהבהיר אלו תוכניות נמצאות בשלבי בירור.

מאחר ואף לא אחת מן התוכניות עומדת בקריטריונים של בחינה האם בין הנהנים, החונכים והצוותים יש חייבי גיוס, ניתן לשער כי ההחלטה להעביר שתי תוכניות בתקציב, ולא לאשר אחרות הן פשרה. פשרה ששומרי סף בדרג המקצועי אינם צריכים להיות צדדים בה. בשלהי הדיון ב-22.3.26 נשאלה היועצת המשפטית של משרד החינוך על הסיבה שתקנת ירושלים לא נמצאת במסלול הירוק וכיצד יובטח שבין הנהנים יהיו חייבי גיוס, אולם היא השתמטה מתשובה, באמירה שתומה לפיה יש שלב "אישור תוכניות עבודה". הנציגה של משרד המשפטים ניסתה אף לסייע לה בחזרה על אותם דברים מבלי להודות שאין במשרד החינוך מנגנון שמבטיח עמידה בדרישות של בג"ץ.

#### (ב) תקנות ארגוני נוער

#### 6. תמיכה בארגוני נוער - תקנה 20670187 – 85 מיליון ש"ח

עד שנת 2013 ניתנו תמיכות מכח תקנת תנועות הנוער בספר התקציב. במסגרת זו קיבלו הכרה רק תנועות נוער היסטוריות אשר ברובן קמו בשלב בניין אומה ונושאות עמן מטען היסטורי ייחודי (בשנים האחרונות היו כל התנועות הנתמכות תנועות ציוניות למעט תנועת "היכלי עונג" של בנות חסידות גור ולפני כן קיבלה תמיכה תנועת "בנות בתיה" החרדית). התמיכה בתנועות נוער הפועלות במסגרת מועצת תנועות הנוער נעשתה, בכוונת מכוון, בצורה שתשמור על מאפיינים ייחודיים לתנועות בעלות רמת פעילות גבוהה ומקיפה. לכן נדרשות התנועות לעמוד בקריטריונים של פרישה גאוגרפית רחבה, היקף גבוה של מספרי חניכים, מדריכים וסניפים ופעילות תדירה. ארגונים חרדים, שאינם תנועות נוער במובן ההיסטורי, זולת "בנות בתיה", שאפו לקבל תקציבים באמצעות תקנת תנועות הנוער. כך, ניסו ארגונים של סיעות חרדיות וחסידיות לעמוד בקריטריונים של תנועת נוער.

ארגון "בנות בתיה" ההיסטורי שבעבר זכה להכרה כ"תנועת נוער", נפסל מתקנה זו נוכח ריכוז הפעילות בשעות לימוד ובמבנים של "בית יעקב" (הארגון הועבר לתקנת "ארגוני נוער", ראו להלן). לפני כן, בשנת 1997 הורה בג"ץ למשרד החינוך לעצור תמיכה בשלושה ארגונים חרדים שלא עמדו בקריטריונים המפורטים בתקנה, בתוכם "פרחי הדגל", "צבאות השם" של חב"ד ו"צעירי אגודת ישראל" (צא"י).

בשנת 2013 נוכח הקמתם של ארגוני חינוך בלתי פורמאלי בחברה האזרחית נקבעה תקנה תקציבית חדשה ל"ארגוני נוער" עם קריטריונים מותאמים תובעניים פחות ועם תקצוב נמוך מזה של תנועות הנוער. במקביל צמחו יוזמות חרדיות מבורכות לחינוך בלתי פורמאלי כדוגמת ארגון נוער "יחדיו" של קרן וולפסון. יחד עם זאת, לצד הארגונים הפעילים, ממשיכים להיכלל בתקנה זו, על משאביה המוגבלים, גם ארגונים עם פעילות דלה ומספר חניכים מנופח. בשנת 2025 קיבל ארגון "בנות בתיה" מעל 30% מתקציב ארגוני הנוער, והארגונים החרדיים בכללם תוקצבו ב-70% מן התמיכה של משרד החינוך בארגוני נוער. חלק מן הארגונים החרדים עומדים בקריטריונים, כאמור, אולם בחלקם קיימת תופעה של ניפוח מספר משתתפים ושל פעילות לא סדירה אשר מבוצעת רק בתקופת "בין הזמנים", בניגוד לקריטריונים, או בארועי שיא בלבד, בשעה שבמשך רוב השנה אין פעילות כלל. כך, למשל, התברר לאחרונה מבקרה של עיריית ירושלים כי איגוד שהציג עצמו כארגון נוער פעיל בירושלים בתחום הישיבות הקטנות לא היה פעיל בניגוד לדיווחים. בהעדר רגולציה ובקרה מספקת על היקפי ואופי הפעילות יש חשש שתקציב זה לא ימלא את ייעודו.

**בדיונים בוועדת הכספים בכספים הקואליציוניים בתקציב 2026 אושרה התקנה בהתבסס על חוות הדעת של משרד החינוך במסלול הירוק. הסכום בתקציב שנת 2025 עמד על סכום של 70 מיליון שקל ובתקציב של 2026 גדלה התקנה ב-15 מיליון ש"ח. מצב של גידול תקציבי בהיקף של למעלה מ-20% מצדיק חוות דעת מעודכנת המסבירה את הסיבות לשינוי.**

### (ג) תקנות בעניין סמינרים לנשים חרדיות

בהחלטות הממשלה 3610 ו-3971 בנושא תקציבים קואליציוניים בשנת 2026 הופיעו שלוש תקנות הנוגעות בסמינרים אף שקשה לעקוב אחרי הרציפות כיוון שיש תוכנית (6 ספרות) ללא תקנה (8 ספרות) וכיוון ששמות הפעולה והתקנה משתנים:

#### **7. תמיכה בפעולות סמינרים לעובדי הוראה – תקנה 20680105 - 61,175 מיליון ש"ח**

המשך ההכשרה של נשים למקצועות ההוראה בסמינרים (גילי 18-20) נועד לענות על צרכים זהותיים של הציבור החרדי, כמו גם לשרת אינטרסים כלכליים של הסמינרים כפירמות משפחתיות שנושאות לרוב את שמות המייסדים ליברמן, קוק, וולף, רוב, שרנסקי, מנדלסון וניהולם עובר בירושה מאב לבן. הסמינרים להוראה נמצאים זה עשור וחצי בתהליך רווי סתירות בהפיכתם למוסדות להכשרה מקצועית במסגרת "הכשרה חלופית" ללימודי תעודת ההוראה. כך, נפתחו מגמות בחשבונאות, מחשבים, גרפיקה, ולימודים אחרים באמצעות מה"ט (המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ומדע במשרד העבודה), האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה, לשכת רו"ח ואפילו האוניברסיטה הפתוחה וגופים אקדמיים.

עד שנת 2009 ואימוץ תוכנית חן כמדיניות ממשלתית, הכשירו הסמינרים כ-6,000-5,000 מורות לשנה והציפו את משק ההוראה החרדי של "בית יעקב" והסמינרים. רק קומץ מאותן נשים צעירות נקלטו כמורות לאחר שהקדישו שנים קריטיות להכשרה שאינה מבטיחה תעסוקה. משקי בית של אברכים שילמו שכר לימוד גבוה ללא תוחלת. לאחר אימוץ תוכנית חן להכשרה חלופית ונוכח דו"ח של הלמ"ס לפיו יש עודף של אלפי מורות שאינן עובדות במקצוע, שאפו במשרדי האוצר והחינוך לחדול מסבסוד לימודי ההוראה (דו"ח מבקר המדינה 70ב'). כך, לפי תוכניות משרד האוצר, כל נערה חרדית שמעוניינת בתעודת הוראה תשלם שכ"ל מלא והמדינה תקטין גם את המעטפת של מימון לימודי הוראה. המדיניות של הממשלה נתקלה בהתנגדות של מנהלי הסמינרים שהציעו "גמילה" על פני שלוש שנים עם אבני דרך תוך קביעת מכסות של הכשרה להוראה.

ההצעה התקבלה, אולם הסמינרים לא עמדו באבני הדרך עליהן סיכם איגוד הסמינרים בהובלת הרב ליברמן עם סגן השר במשרד האוצר יצחק כהן מש"ס. מאז שנת 2009 שואפים קובעי מדיניות במשרד האוצר ומשרד העבודה להקטין את מספר התלמידות במגמת הוראה. מנגד, ראשי מפלגת דגל התורה המקורבים לאיגוד הסמינרים, נעזרים בתקציבים ובדרישות קואליציוניות כדי להגדיל את מספר התלמידות ולעודד הקמת סמינרים קטנים ושלוחות חדשות. ההכרה בחוסר התוחלת בהכשרה של אלפי מורות ללא צורך הביאה לפתרונות קוריקולריים של לימודי תעודה ללא מגמה של גיל או תחום דעת, ייסוד לימודי מעטפת ביהדות והכשרה חלופית עם תעודת הוראה. אי הנחת מן הסמינרים אינו רק בקרב קובעי מדיניות בתחומי העבודה, אלא נוכח גם בקרב הורים, נערות ומשקי בית שחלקם פונה ישירות ללימודים אקדמיים ומדלג על תקופת הסמינר. הביקורת נוגעת לאיכות ההכשרה, למגמות שאינן מעודכנות, להעדר גיוון, לרמת ההוראה הירודה ולזמן המבוזבז של נערות כקהל שבוי חברתית.

נערה הפונה ישירות ללימודים אקדמיים במכון לב או בקמפוס לוסיטיג מסתכנת בכך שאחיותיה הקטנות לא יתקבלו ללימודי תיכון בסמינר. שורת הרווח של הסמינרים כפירמות משפחתיות מונעת מתן שירות טוב יותר לנשים חרדיות צעירות לקראת כניסתן לשוק העבודה. חוזר האגף לעובדי הוראה במשרד החינוך תשע"ה שימש פשרה בין השאיפה לחדול ממימון מכסות גדולות של תלמידות להוראה, אולם בפועל המשיכו הסמינרים במשך כמעט עשור להכשיר מורות בהיקף של כ-5,000 תלמידות לשנה. רק כמה עשרות מתוכן נקלטו כמורות ובדו"ח מבקר המדינה 70 ב' משנת 2019, נכתב כי 88% ממקבלות תעודת ההוראה אינן עובדות במקצוע. במשך שנים ביקשו הסמינרים תקציבים שמטרתם להעביר את "נקודת הכובד" להכשרה חלופית וביקשו סבסוד של שלבי מעבר עם יעדים בהם לא עמדו.

בתקציב 2023-24 נומקה לפתע הדרישה להגדלת תקציב לימודי ההוראה במחסור במורות (חוות דעת יועמ"שית משרד החינוך 5.7.23 תקציבים קואליציוניים). זוהי, כמובן, הטעיה כיוון שאין מחסור בבעלות תעודת הוראה אלא שיש מחסור בנשים שמעוניינות לעבוד במקצוע. היוקרה של ההוראה נמוכה בהשוואה לאפשרויות שנפתחו בהכשרה חלופית עם שכר גבוה יותר. בשידוכים כבר לא רוצים את הנערה "הפרומערת" עם הקשרים בחינוך העצמאי לקבלת משרה מלאה, אלא את הנערה שלמדה במגמה החדשה של חמש יחידות מתמטיקה בסמינר החדש בכיתה ט'.

הבעיה אינה בהיצע מורות, המונה אלפים רבים, אלא בביקושים למקצוע. יתר על כן, עולה השאלה הערכית מדוע על המדינה לתמוך בהכשרתן המקצועית של נערות חרדיות בשעה שבנות גילן שאינן חרדיות משרתות בצה"ל או בשירות לאומי.

ביום 20.3.25 הונח על שולחן וועדת הכספים תיאור מפורט של הסעיפים התקציביים ברמת התקנה עם תיאור המוטבים והפעולה המקצועית על ידי ד"ר איריס ביטון ראש מנהל עובדי הוראה. זהו המסמך היחיד ברמת פירוט המאפשרת בקרה פרלמנטרית על תקציבים קואליציוניים במשרד החינוך ומהווה מופת של שקיפות. חלק מן הסעיפים מעוררים קושי ניכר, אולם לפחות ניתן לפרק את ריבוי הפעולות הנתמכות.

ללא התוכנית של היחידה המקצועית, וועדת הכספים לא הייתה מודעת כי היא בעצם מצביעה על ארבע תקנות נוספות - 20680105-6-9-11-12. מתוך חוות הדעת, והתוכנית המוצגת על ידי היחידה המקצועית, עולה כי תחת סעיף "טיוב איכות ההכשרה", יש כוונה לשפר תהליכי הכשרה של הלומדות להוראה, בניגוד למגמה של צמצום לימודי תעודת ההוראה, נוכח עודף של אלפי מורות שאינן עובדות במקצוע.

סעיף זה בתקציב של 29.5 מיליון ש"ח (מתוך 75 מיליון) מכוון לתמוך ולסבסד את ההכשרה להוראה, בהלימה לאינטרסים הכלכליים של הסמינרים, ובניגוד לצרכים של שוק העבודה ושל נשים החרדיות. בתוך התקציב הפוליטי המובהק מנסה הדרג המקצועי לכוון חלק מן המשאבים למטרות ממוקדות בחזקת "להוציא יקר מזולל". יחד עם זאת, לא ברור מדוע צריך המשרד לתמוך במיליון ש"ח בכתיבת תוכניות המותאמות למתווה ההוראה החדש תשפ"ה, כאשר הפעולה הזו היא חיזוק תשתית ההפנייה למסלול להוראה. כך, גם 9.5 מיליון מופנים למלגות ופר"ח של תלמידות להוראה שרק אחוז קטן מתוכן ייקלט במערכת החינוך. הנושא של מעטפת יהדות שנועד לתת הכשר זמני ללימודי המקצוע בהכשרה החלופית, מכוון גם להחזיק את הסמינרים שמתקשים לעבור מהכשרה להוראה למוסדות הכשרה מקצועית. התקציב בהיקף של 39 מיליון ש"ח מהווה נטל על הנערות הלומדות ועל תקציב המדינה.

בחוות הדעת של משרד החינוך לוועדת הכספים לא מופיע סעיף זה אף שהוא נמצא, כאמור, בהחלטות הממשלה. בדיון בוועדת הכספים ביום 22.3.26 לא נכחו ראש מנהל תקציבים במשרד החינוך ולא נציג ממנהל עובדי הוראה ומכאן שלא ניתנו תשובות. נציגת אגף התקציבים התחייבה בדומה לשנה שעברה כי סמינרים המפעילים כיתות הנדסאים מקבילות של מה"ט ומשרד העבודה ושל משרד החינוך באותו מוסד ייבחנו בהקשר כפל תקצוב אולם סביר כי גם השנה לא יחייבו את הסמינרים לבחור מסלול לימודים אחד לפי מוסד.

במסגרת החלטה 3560 הועברו 16.5 מיליון ש"ח לבסיס התקציב, בטענה לפיה תקנה תחת הכותרת "תגבור לימודי יהדות בסמינרים" תוקצבה ברציפות משנת 2016. בדיקה של החלטות 289, 551 ו-833 של ממשלת השינוי בתקציבי 21-22 בנושא הסכמים קואליציוניים מגלה כי החלטות הממשלה לא כללו נושא זה ולפיכך אין רציפות בסעיף זה.

#### **8. סמינרים חינוך טכנולוגי - טיוב איכות ההכשרה - תקנה 20770175 - 9.675 מיליון ש"ח**

סעיף זה, שאינו ברור, תוקצב בשנת 2024 ב-6 מיליון ש"ח והוא מיועד לסמינרים או לכיתות הנדסאיות במסגרת כיתות י"ג – י"ד. בשנת 2009 כאשר אומצה תוכנית חן להכשרה חלופית בסמינרים הוחלט כי נשים חרדיות תלמדנה במסגרת מה"ט בלבד ולא במנהל לחינוך טכנולוגי מטעמי משילות ומניעת כפילות.

מנהלת מה"ט באותה עת, גב' לימור ניסן, הזהירה כי יהיו קשיים בתקצוב (נוכח יתרונות לגודל) ובמתן מלגות במידה וסמינרים יתפזרו בין משרדים שונים. הגבולות בין מה"ט כהנדסאים מבוגרים לבין תלמידי י"ג – י"ד היו מובהקים, אולם הם השתבשו נוכח המעבר של סמינרים, ולפעמים כיתות באותו סמינר, בין

שתי המערכות המשרדיות מתוך כוונה להגדלה תקציבית. כך בחלק גדול של הסמינרים ניתן למצוא תחת אותו סמל מוסד שתי תוכניות נבדלות להנדסאים. האחת בתקצוב ופיקוח של מה"ט במשרד העבודה והכיתה השנייה בפיקוח של מנהל חדשנות וטכנולוגיה במשרד החינוך.

ללא קשר לסוג הפיקוח, תלמידות והורים לתלמידות בסמינרים מתלוננים על איכות נמוכה של הוראה והעדר תמריצים לתשתיות איכותיות. למעשה בכל תחום הסמינרים המדיניות הממשלתית נקבעת על ידי איגוד הסמינרים כאשר משרדי העבודה והחינוך ושלוש יחידות במשרד החינוך אינן מתואמות ברמת קביעת המדיניות. זהו מצב בו הזנב מקשקש בכלב.

בחוות הדעת המשפטית של המשרד, שנכתבה ב- 11.3.25 והונחה על שולחן הוועדה ב-19.3.25. נכתב כי "התקצוב מיועד לתוכנית מוסדית הכוללת תכנים ופעילות", וטרחו לבדל, מסיבות מובנות, את האגף לחינוך טכנולוגי מן הסמינרים להוראה.

בפירוט הם מציינים כי המשאבים נועדו לפיתוח מיומנויות רכות, חיזוק מיומנויות אישיות, תשתיות, הצטיידות ו"זירות חדשנות". ההתמקדות במכללות טכנולוגיות בלבד, שאינן סמינרים להוראה, מעלה את השאלה מהו היחס לכיתות בסמינרים עם סמל מוסד נבדל. כך, יכול סמינר להחזיק כמה סמלי מוסד, לפי טיב ההכשרה והתקציב, אולם בעצם מדובר באותה קופה גדולה. יש לברר אם כן ספציפית מי המוטבים? והאם יש קשר בין סמינרים להוראה לאותן מכללות. כך או כך, המצב בו איגוד הסמינרים מנהל את המדיניות הכוללת עם גב פוליטי ותקציבים קואליציוניים אינו תקין. בתקציב 2026 סעיף זה אינו מופיע בחוות הדעת של משרד החינוך ולא נמסרו פרטים האם הוא במעמד של בירור ומה הנסיבות בשלהן לא נידון.

#### **9. מלגות שכר לימוד כיתות י"ג – י"ד - תקנה 2067019 - 9 מיליון ש"ח**

תקציב זה מיועד למלגות לתלמידות סמינרים כאשר רוב התלמידות בהכשרה החלופית לומדות במסגרת מה"ט במשרד העבודה. במקביל למלגות של משרד החינוך שהוזכרו, מעניק בנוסף משרד העבודה בתוכנית 364406 בשנת 2026 מלגות לנשים חרדיות בלימודי מה"ט בהיקף של 6 מיליון ש"ח באמצעות תקציב הרשות לפיתוח כלכלי חברתי של המגזר החרדי במשרד ראש הממשלה. לפיכך, יש לברר מהם הקריטריונים, מהו מנגנון העברה של המלגה וסכום התמיכה. כמו כן, יש לברר האם גם בתוכניות "אוכלוסיות מיוחדות" אחרות של מה"ט עבור נשים ערביות ותוכנית הבדואים ניתנת אותה תמיכה באופן שוויוני.

בהיבט הערכי הכלל ישראלי יש לשאול גם מדוע 3,000-4,000 נערות חרדיות בלימודים מקצועיים בהוראה והכשרה חלופית זוכות לסיוע בהיקף של 100 מיליון ש"ח בקירוב כאשר בנות גילן משרתות שירות צבאי או שירות לאומי. בחוות הדעת המשפטית של המשרד העלתה היועצת המשפטית את הנושא של חשש מכפל תמיכות וציינה כי התקציב יחולק לפי קריטריונים שוויוניים בהתאמה למצבם הכלכלי חברתי של כלל התלמידים בכיתות י"ג- י"ד, כולל עתודאים. לפיכך, יש לבחון את הנתונים ואת מתן המלגות בראי עיקרון השוויון. בחוות הדעת של משרד החינוך מיום 15.3.26, לקראת הדיון בתקציב 2026 בוועדת הכספים מופיעה תקנה זו במסלול ירוק עם הפנייה לחוות הדעת מ-2025, אולם מבלי לציין האם נבדק נושא כפל המלגות עליו התחייבו נציגי משרד האוצר אשתקד. את פירוט הסעיפים בהקשר לסמינרים העביר משרד החינוך במסגרת מסמך זהה לזה של שנת 2025 אולם עם תאריך חדש בכותרת.

הדיון בסעיפים קואליציוניים בנושא הסמינרים החרדים הגיע לוועדה בדקות אחרונות של הארכת הדיון בצורה לא מסודרת בהעדר ראש מנהל תקציבים במשרד החינוך או נציג מנהל עובדי הוראה. לפיכך, אין לנו מידע מה מעמדם של שני הסעיפים שהופיעו בהחלטת הממשלה אולם אינם מופיעים בחוות הדעת של משרד החינוך. בשנים עברו בתנאים של שקיפות מעט גבוהה יותר, וללא מסלול ירוק, התקבלה חוות דעת של משרד החינוך שהתייחסה לכל הסעיפים שאושרו ולא אושרו תוך ציון הקושי במתן גושפנקא משפטית.

#### **(ד) תקנות לעניין תקציב הישיבות**

התקציבים הקואליציוניים של תרבות תורנית נחשבים במשרד החינוך חטיבה נפרדת המנוהלת באמצעות מערכת מנהלית ומשפטית משל עצמה. בהסכמים הקואליציוניים הנוגעים לתקציבי החינוך ניתן תקצוב לשלוש מטרות: (1) תמיכה כללית בישיבות, (2) תמיכה בתלמידי חו"ל בישיבות (3) תרבות חרדית.

תקציב הישיבות והתמיכה במוסדות תורניים, על אף היקפו הגדול במיוחד, לא הגיע לדיון בוועדת כספים עקב חוסר זמן בשעה שסעיפים צנועים יותר הנוגעים בתרבות חרדית ובתלמידי חו"ל עלו יותר מפעם אחת.

### 10. תקציב תמיכה במוסדות תורניים - תקנה 20690201 - 1.6 מיליארד ש"ח

במונחים תקציביים זהו הסעיף הכבד ביותר בדיון בכספים קואלציוניים בוועדת הכספים ומשום כך יש להרחיב מעט את הדיון במורכבות התקציבית הכרוכה באישורו. תקציב המוסדות התורניים משמש נושא פוליטי רגיש למעלה מ-100 שנה מאז תמך "ועד הצירים" של ההסתדרות הציונית בחלק מישיבות היישוב הישן תחת הוראות מגבילות שלא נשמרו על ידי קומץ המוסדות המתקצבים. בשנים שלאחר קום המדינה נתמכו באופן חלקי מעט יותר מ-2000 בחורים ואברכים, בגילי 17-25 וכבר בשנות ה-60 חלה התרחבות גדולה שהקיפה 185 ישיבות עם כ-12,000 תלמידים. אל מניין התלמידים והאברכים נוספו כמה מאות תלמידי חו"ל בטענה כי שהותם בארץ מהווה "תריס מפני התבוללות". בשיא שנת 2024 היו למעלה מ-150,000 תלמידים נתמכים בכ-1500 מוסדות תורניים, המזוהים כחרדים, בתוכם מעל 100,000 אברכים וכ-50,000 בחורי ישיבה (לפירוט, ראו מלאך וכהנר, שנתון החברה החרדית 2025, המכון הישראלי לדמוקרטיה).

ההקצאה לישיבות ולכוללים בתקציב משרד החינוך מפורטת ומוקפדת מאוד במישור המוסדי של התקנות וחלשה יותר ברגולציה. בתוך מארג התמיכות הכולל יש עניין מיוחד בהקשר לשאלת הגיוס לצה"ל ביחס לתקציב הישיבות הגדולות (לרווקים) ולתקציב הכוללים החרדיים (לנשואים). כל מוסד, ישיבה או כולל, צריכים לעמוד במבחני התמיכה ובתנאים של סעיפים 3 א-ב לחוק יסודות התקציב.

מדי שנת לימודים, מפרסם אגף בכיר מוסדות תורניים חוזר לשנת הלימודים בו יש פירוט של תנאי הסף לקבלת תמיכה. תנאי הסף כוללים מינימום של שעות לימוד נדרשות וסף תלמידים נמוך לקבלת הכרה כמוסד. הפיקוח על ישיבות גדולות וממוסדות מוקפד יחסית, הפיקוח על כוללים רופף הרבה יותר והפיקוח על מוסדות בלתי ממוסדים נדמה למרדף של "חתול ועכבר" בין הבקורות של האגף לבחורים, אברכים ומנהלי המוסדות. זהו האזור בו יש את המופע של בחור או אברך עובד שנמצא במרחק קריאה בסלולרי להגיע לביקורת עם מורשת קרב מפוארת של הגעה עם ה"דרייווער" לכניסה האחורית. פקחים "מתחשבים" מתוארים באתר חרדי כמי "שמחכים קצת עד שבחורים יתארגנו" (כיכר השבת "הפקחים ערכו ביקורת" – "רוע צרוף" 6.9.22). מאחר ובביקורת מותר אחוז קטן של העדרויות, מחזיקים חלק מן הכוללים תלמידים עובדים שרשומים אך אינם נוכחים. העובדים שאינם אברכים מתחלקים בסכום המלגה עם הכולל.

ההיקפים של אי עמידה בחובת הלימודים ניכרת בנתונים של בחורי ישיבה העובדים במסגרת פורמאלית "עם תלוש" בהיקף של שליש מן הבחורים מבלי לספור את העבודה ב"שחור" בעבודות מזדמנות או במסגרת משפחתית קהילתית (לפירוט: גבריאל גורדון, תורתו או אומנותו – השתתפות תלמידי ישיבות בגילי גיוס בשוק העבודה, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2024). חוזר האגף הבכיר למוסדות תורניים קובע גם את "ערך הנקודה" שהפכה מושג שגור בפי העסקנים והיא יחידת המימון על פעילות בישיבה או בכולל. חישוב ערך הנקודה נעשה על ידי חלוקה של התקציב לפי מספר התלמידים וממנו נגזר תקציב בסיסי של יחידת תמיכה. כך, ערך הנקודה בשנת 2024 עמד על 476 ש"ח שעברו לתקציב הישיבה עבור כל תלמיד (רווק) ואברך (נשוי) קיבל 1.8 נקודות השוות ל-856 ש"ח בקירוב. עולם התורה עבר טלטלה נוספת בשנת 2025 נוכח משבר הגיוס כאשר סכומי התמיכה ירדו דרמטית לרמה של 420 לבחור ישיבה ו-720 לאברך. בזמן בו נכנסה המדינה החל בינואר 2026 לתקציב המשכי ירד ערך הנקודה ל-280 לבחור ישיבה ו-504 לאברך. בתנאים אלה העומס על הישיבות החריף את המשבר ואברכים מצאו עצמם במצב קשה.

יש הבדל גדול בשימוש של התקציב מבחינת המוסדות. הנקודה בגין בחור בישיבה מיועדת לכסות את עלות מוסד הישיבה עם אב בית, מטבח, תחזוקה ומשכורות. התקציב שמגיע לכולל הולך ברובו למלגה של האברך (בשפת האברכים "מקבל דתות"), והישיבה אף מוסיפה עליו כיוון שההוצאות על כולל קטנות והוא ישן ואוכל בביתו. יחד עם זאת, בחלק מן הכוללים עשויה העמותה המפעילה לגבות "מעשר" למימון האחזקה, פינת הקפה וכמובן נסיעות גיוס המשאבים של ראש הכולל לחו"ל.

בעשרות השנים שחלפו מאז הסיוע של וועד הצירים הציוני בתקציב הישיבות, גדל מאוד מספר המוסדות התורניים ובמקביל התמיכה התקציבית, עם קיצוצים זניחים בתקופות בהן החרדים לא היו בקואליציה.

מיד לאחר חזרתם לקואליציה, ולרוב גם לראשות וועדת כספים, חזרה מגמת ההתרחבות של התקציב. כך, לאחר הכהונה הקצרה של "ממשלת השינוי", לקראת תקציב 2023 של ממשלת ישראל ה-37 עלה תקציב הישיבות מ-1.2 מיליארד ש"ח להיקף של 1.7 מיליארד ש"ח.

בשנת 2024 התקציב היה אמור לעלות לשיא של 2 מיליארד ש"ח בצמוד לשינויים בצורת החישוב. לאחר פרוץ המלחמה ב-7.10.23 במהלך הדיונים על התקציב הקואליציוני בוועדת הכספים, ונוכח לחץ ציבורי, לא מומשו השינויים בתקצוב. לפיכך, עמד התקציב בשנת 2024 על סכום של 1.7 מיליארד ש"ח במקום 2 מיליארד ש"ח כמתוכנן.

שנת 2025 היא שנת מפנה ביחסים בין המדינה לבין עולם התורה ובעיני החרדים חלק ממשבר או אפילו "גזרות" כפי שמכונה המדיניות בנושא הגיוס בהקשר לתקצוב הישיבות והכוללים.

בבסיס תקציב 2025 כפי שעבר בקריאה ראשונה, היה בתקנה 20690201 סכום של 373 מיליון ש"ח ובתוספת של 1.269 מיליארד ש"ח של התקציב הקואליציוני הגיעה התמיכה במוסדות וכוללים בשנת 2025 לסך של 1.64 מיליארד ש"ח. כך, חזר, לכאורה, התקציב מבחינת ההיקף לשנת 2023 אולם המימוש שלו היה נמוך הרבה יותר.

בעקבות בג"ץ 6198/23 התנועה לאיכות השלטון נקבע כי החל ב-1.4.24 אסור לתקצב מוסדות תורניים בגין בחורי ישיבה או אברכים שלא קיבלו פטור, שבוטלה להם דחיית השירות או שלא התייצבו בלשכת גיוס. כך, נגרע תקציב בגין 56,500 בחורי ישיבה ואברכים מתקציב ישיבות וכוללים בראשית 2025. ככל שחלף הזמן ושנתונים חדשים וגדולים יותר נכנסו לישיבות וצעירים נשואים נרשמו בכוללים גדל המספר מקרב הבחורים והאברכים שאינו מתוקצב להיקף של למעלה מ-80,000. המספר המדויק קשה להערכה כיוון שאין מדובר במי שנגרע אלא במי שלא מדווח.

שנת 2025 הייתה שנת מבחן למידת הנחישות של משרד החינוך ליישם את הוראות בג"ץ ובמהלך השנה נעשו קיצוצים דרמטיים של עשרות אחוזים מתקציב הישיבות הגדולות. המפלגות החרדיות ושרי האוצר והחינוך עשו מאמצים גדולים לחפש אחר פיצוי שימנע מחרדים את מימוש האיום לפרוש מן הקואליציה ואף להפיל את הממשלה. במסגרת זו, נעשו מאמצים לפצות את הישיבות דרך תקציבי נוער בסיכון, תקציבי רווחה, הגדלת תקציב תלמידי חו"ל, הוספת תקציב לישיבות ההסדר באופן שיסייע למוסדות חרדים ואף "הברחת" תקציב גדול בטרם יכנסו הוראות היועמ"ש לממשלה לתוקף. החסימה של תקציבים מתקנת התמיכה במוסדות הייתה מאוד נחושה אולם בתחומי הנוער בסיכון, כאמור, עדיין לא נסגרו הפרצות על אף ההתחייבויות שניתנו בשעת אישור תקציב 2025.

בתקציב 2026 התמיכות בישיבות וכוללים נעשתה תוך מה שנראה כמו לוליינות מורכבת בעת הצגת התקציב. בחוות הדעת של משרד החינוך נכתב תחת סעיף הסכום המבוקש "1.045 מיליארד מתוכם 729 מיליון תוספת קואליציונית. סכום נוסף בסך 540 אף הוא תוספת תקציבית קואליציונית נשאר ברזרבה ותחשב חלקם של חיבי הגיוס מכלל התמיכה ואינו מוקצה לתקנת תמיכה בשלב זה. סכום נוסף של 200 מיליון יוקצה בכפוף לגיבוש מנגנוני בקרה". הפיצוח של המרכיבים כולל 306 מיליון ש"ח בבסיס התקציב, עליהם מוסיפים 1.269 מיליארד ש"ח בכספים קואליציוניים, אולם רק 769 מיליון מתוכם מיועדים למי שאינם חיבי גיוס בעוד 540 מיליון עוברים לרזרבה ולא ניתן יהיה להשתמש בהם. על הסכומים הללו מתווספים 200 מיליון ש"ח נוספים בכפוף לגיבוש מנגנוני בקרה. בדיון ב-22.3.26 בוועדת הכספים השתקף התפר בין הפוליטיקה לבין הדרג המקצועי כאשר ראש אגף מוסדות תורניים נדחף על ידי ח"כים חרדים לומר כי ביכולתו ליצור הפרדה חשבונאית ביחס לתקציב של 200 מיליון ש"ח, אולם השיב כי רק בשבוע שעבר הכינו מסמך שכינה בהמשך "טיוטה". על סמך טיוטה זו בקשו חברי הכנסת החרדים לאשר את העברת התקציב.

#### **11. מוסדות תורניים תלמידי חו"ל - תקנה 206902 - 60 מיליון ש"ח**

תלמידי חו"ל המכונים "חוצניקים" הם צעירים חרדים בני 18-22 שמגיעים לארץ לרוב מארה"ב אולם גם מקהילות נוספות מבריטניה, שוויצריה, בלגיה, קנדה וריכוזי הקהילות הספרדיות באמריקה הלטינית, בכדי לחזק את זהותם החרדית בטרם יחזרו לארצם. תלמידי חו"ל במוסדות תורניים לומדים בישיבות ובמסגרות ייעודיות "אמריקאיות" או במסגרות "ישראליות" רגילות, כאשר הוריהם משלמים שכר לימוד של כ-1,000\$.

לחודש בישיבה ישראלית וסכום של כ-2000\$ לשיבה אמריקאית המתנהלת בתנאים טובים יותר הכוללים ארוחות, טיולים ומגורים. אלו מתוכם שלומדים במסגרות ישראליות מתגוררים בדירות שכורות בריכוזים חרדים, בהם התפתחה כלכלת שירותים המותאמת לצרכיה של קבוצה זו (מזון מהיר, כביסה ושירותים שונים). בשנים רגילות, מספר החוצניקים והחוצניקות המגיעים לארץ נע בין 10,000-15,000 צעירים (מתוכם כ-11,000 בחורים, כ-6,000 בישיבות וכ-5,000 אברכי כולל). תלמידי חו"ל מוגדרים כתושבים אולם נמנעים מרכישת אזרחות (בין השאר בשל השירות הצבאי). למעלה מ-100 מוסדות נתמכים במסגרת התקנה כתלמידי חו"ל בהיקף של 60% מערך התמיכה בתלמיד ישיבה שהוא אזרח ישראל, וזאת במסגרת תקנות התמיכה ה"רגילות" לתלמידי ישיבות חרדים, ללא התוספת הקואליציונית.

התוספת בתקציב 2025 נועדה למימון של שיעור התמיכה באופן כזה שישתווה לזה של תלמידי ישיבה אזרחי ישראל. שאלת התמיכה בתלמידי חו"ל ה"חוצניקים" עלתה בעבר נוכח ויכוחים סביב תוכניות 'תגלית' ו'מסע', ויכוח שקיבל בתוכו חילוקי דעות על הציונות והיחס אל התפוצות נוכח תביעת החרדים למימון מקביל של תלמידי חו"ל. בשנת 2013 הוצע על ידי מי ששימש כיועץ לשר החינוך שי פירון בתחום החינוך החרדי, לחייב את החוצניקים במסע להכרות עם החברה בישראל שיכלול ביקור בבסיסי צה"ל, התנדבות ופעולות אחרות, ברוח תוכנית "מסע", אולם עם שובם של החרדים לקואליציה בוטלה הדרישה. הערעור על תמיכה בחוצניקים נסוב גם סביב עצם התמיכה בתלמידים שאינם ישראלים או עולים אף שבפועל התמיכה מגיעה אל המוסדות. בשנים האחרונות היו אי סדרים עם התקנה וחשש באגף התקציבים לפיו התמיכה עוברת למוסדות וזולגת לתמיכה בבחורים אזרחי ישראל, כדרך לעקיפת חוק שירות ביטחון, ממנו אזרחים זרים פטורים.

בתקציב 2025 הופיע בהסכם הקואליציוני סעיף זה כעדכון והשוואה של תקציב תלמיד חו"ל לרמה של תלמיד ישראלי בסכום של 60 מיליון ש"ח אולם התקציב לא מומש עקב התנגדות היועמ"ש לממשלה. במהלך השנה פנו שר החינוך ומנהל אגף מוסדות תורניים לסגן היועמ"שית לממשלה בבקשה להעלות את שיעור התמיכה ל-100% מתקציב תלמיד ישראלי. תשובתו מספקת התבוננות על רמת הפוליטיזציה הגבוהה של הסוגייה כאשר משרד רוה"מ מעורבת בדיונים בזמן מלחמה והוא אף מעיד כי הדיונים סביב סעיף זה התנהלו במעורבות ראש הממשלה והיועצת המשפטית לממשלה בזמן מלחמה.

בתשובה מ-10.12.25, בימים סמוכים לדיוני התקציב עם החרדים, מעלה סגן היועמ"שית חשש כי תקציב זה "ישמש מעקף למגבלות שהוטלו בעקבות פסה"ד בבג"צ 6198/43 בעניין גיוס בחורי ישיבות ומימון המוסדות התורניים". הקושי אותו הוא מזהה כרוך בהעדר הפרדה חשבונאית בין הסכומים המגיעים לישיבות בגין תלמידים ישראלים לבין אלו המגיעים בגין תלמידי חו"ל. הפרדה כזו, כך דווח ליועמ"ש, תוכל להיעשות רק במהלך שנת 2026. בחוות הדעת של משרד החינוך יש התנייה של העברת התקציב בביצוע ההפרדה החשבונאית, אולם למשך שנתיים עדכנו חלקית את שיעור התמיכה בהוראת שעה.

במשך שנים טענו באגף מוסדות תורניים כי תלמידי חו"ל תורמים לכלכלה, נשארים בארץ ואף משרתים בצבא. רגע מביך נרשם בדיון בתקציב 2026 כאשר ח"כים מן האופוזיציה הטיחו בפני מנהל האגף כי תלמידי חו"ל עזבו את הארץ ברובם המכריע. חלקם אף הוצעו על ידי העסקנים בחילוף "הרואי" שתואר בעיתונות החרדית שאף דיווחה על הקמת מסגרת ל"פליטי המלחמה" בישראל בניו יורק. משתתפי תוכנית מסע של הסוכנות היהודית, לעומת זאת, נשארו בתפקידים ההתנדבותיים שלהם בארץ.

## **12. תרבות יהודית חרדית - שיעורי תורה - תקנה 20690111 - 77 מיליון ש"ח**

תמיכה בשיעורי תורה והרצאות שלא במסגרת לימודים פורמאלית לקהל הרחב מיועדת בעיקר לציבור החרדי והדתי. התקצוב שראשיתו בשנות ה-90 נולד מתוך הצרכים של רשת "אל המעיין" כמי שהפעילה שיעורים במאות בתי כנסת, אולם כיום מתוקצבים מן התקנה כ-20 ארגונים המשקפים מגוון של זרמים בתוך החברה החרדית ומעט יותר בחברה הדתית והכללית. הפעילות המתוקצבת כוללת שיעורי דף יומי, הרצאות, שיעורים לנשים, שיעורים לחרדים עובדים, 'מתמידים' לילדים וכיוצ"ב. בראשית שנות האלפיים הועמדו הקריטריונים של משרד החינוך למבחן בג"ץ על ידי ארגונים להתחדשות יהודית והזרמים הפלורליסטים בטענה להפליה. נושא מבחני התמיכה עלה לדיון משפטי פעמים רבות גם על רקע תפיסה של משרד האוצר לפיה אין בקרה מספקת על התקיימות השיעורים, מספרם ומספר התלמידים. כך, נקבע כי שיעור ביישוב עירוני צריך להקיף 25 משתתפים ולהתקיים לפחות פעמיים בשבוע למשך כל השנה. זהו

קריטריון שרוב שיעורי התורה, בשגרה, אינם עומדים בו. לפיכך, רוב התקציב מגיע כמעין תמיכה לגבאים במאות בתי כנסת. חולשת הבקרה והפיקוח ותלישות הקריטריונים מעלה את החשש כי תחום שיעורי התורה הפך לתקציב המשרת מטרות פוליטיות.

חוות הדעת המשפטית של משרד החינוך שהונחה על שולחן וועדת הכספים ביום 19.3.25 התייחסה לסעיף זה כחלק מתהליך אישור חוזר. הקשיים המבניים שהעלו בדיון תקציב 2025 סביב נושא שיעורי התורה תוארו כבלתי רלבנטיים לחוות הדעת, אלא לדיון על טיב הרגולציה והקריטריונים לתמיכה בוועדת הכספים. חוות הדעת של משרד החינוך ב-2026 חזרה על אותה עמדה מחוות הדעת של שנים קודמות, אולם במהלך הדיון התברר כי התקציב נבחן מבחינת עמידה בתנאים של העדר תמיכה בחיבי גיוס. בדיון בכנסת ב-22.3.2026 חשפה נציגת האוצר כי נעשה קיזוז של 15 מיליון ש"ח מתוך בדיקה לפיה 350 מתוך 4,400 מגידי השיעורים הם חיבי גיוס.

הדיון בתקציב 2026 בוועדת הכספים התאפיין בחיפזון, בלחץ ובחוסר שקיפות, אשר פגעו ב"עקרון ההשתתפות" של חברי הכנסת וביכולתם לבקר את התקציב באופן מהותי. ההתנהלות בוועדת הכספים שיקפה מציאות של עבודה פרלמנטרית שהולכת ונשחקת תחת לחצים פוליטיים ואחרים, כאשר בלא מעט מקרים חברי כנסת לא ידעו את מעמדם המדויק של סעיפי תקציב עליהם נדרשו להצביע עקב סרבול משפטי ומקצועי. בפרק זה הבאנו שלוש חטיבות נושאות של תחומי תקצוב קואליציוני בתחום החינוך החרדי ואת הכשלים המהותיים והמקצועיים שנלוו להם:

**החטיבה הראשונה נוגעת לתקציבי נוער חרדי בסיכון** - התקציב בתחום זה מפוצל בין תוכניות שונות (כגון "חונך לנער" והחברה למתנ"סים) הפועלות ללא פיקוח מקצועי מספק של משרד החינוך. הסקירה העלתה כי חלק מהתוכניות משמשות כזרועות ביצוע פוליטיות (כגון פרויקט החונכים של תנועת ש"ס) המעסיקות אלפי אברכים. בנוסף, קיים חשש כבד כי כספים אלו מועברים לחיבי גיוס בניגוד לפסיקת בג"ץ, שכן המשרד לא הקים מנגנוני בקרה אפקטיביים להפרדה בין תלמידים זכאים למשתמטים.

**חטיבה שניה מתייחסת לסמינרים להוראה** - המדינה ממשיכה לתקצב הכשרת אלפי מורות חרדיות מדי שנה למרות שרבות מהן אינן מועסקות במקצוע וישנו עודף של מורות במשק. תקצוב זה משרת אינטרסים כלכליים של הסמינרים על פני צורכי שוק העבודה. כמו כן, עולה שאלה ערכית הנוגעת לסבסוד הכשרה מקצועית ומלגות לנערות חרדיות בשעה שבנות גילן משרתות בצה"ל.

**החטיבה השלישית, נוגעת לתקציב הישיבות והכוללים** - זהו הסעיף הכבד ביותר, העומד על כ-1.6 מיליארד ש"ח. בעקבות פסיקת בג"ץ, היה אמור להיגרע תקציב עבור למעלה מ-80,000 בחורים ואברכים חיבי גיוס. עולה חשש כי על מנת לפצות על אובדן זה, נוקטת הממשלה צעדים, בין היתר באמצעות העברות דרך סעיפי רווחה ונוער בסיכון. בהקשר זה, ניתן גם להזכיר את תקצוב תלמידי חו"ל ("חוצניקים") אשר הממשלה ביקשה להגדיל את התמיכה בהם (בכ-60 מיליון ש"ח) למרות שרבים מהם עזבו את הארץ במלחמה, דבר המעלה חשש שמדובר בנסיון לחזק מסלול עוקף למימון מוסדות שאיבדו תקציב בשל אי-גיוס משתמטים בישיבות.

השאלה של הקצאות תקציבים צבועים לגופים ספיציפיים של בעלי עניין פוליטי ללא קריטריונים, ללא שוויון וללא שקיפות מלווה את הפוליטיקה של תקציב המדינה מאז שנות ה-90. הניסיון הראשון להסדיר את הכספים הייחודיים נעשה על ידי שר האוצר יצחק מודעי אשר דחף, מול התנגדות חרדית, את הגרסה הראשונה של תיקון 3א' לחוק יסודות התקציב 1992 על רקע אי נחת ציבורי סביב העברת התקציבים לגופים בעלי זיקה פוליטית.

סעיף 3א' קבע כי הקצאת תקציב למוסדות ציבור חייבת להיעשות לפי מבחנים שוויוניים. באותה עת, בראשית התקופה האקטיביסטית של בית המשפט העליון, הוגשו שפע עתירות נגד כספים ייחודיים בנושאי דת על ידי ארגוני חברה אזרחית, חברי כנסת מן האופוזיציה ומוסדות חרדיים שלא תוקצבו.

סמוך לתהליכי חקיקת תיקון 3א' לחוק יסודות התקציב, ועל רקע הנושא של תקצוב רשתות החינוך הפוליטיות, דרשו המפלגות החרדיות להחריג את רשתות מעיין החינוך התורני והחינוך העצמאי מסעיף 3א'. כך, בתוך משבר קואליציוני חריף, בליל אישור חוק ההסדרים לשנת התקציב 1992, נקבעה פשרה. על פי פשרה זו, ההסדרה של תמיכה במוסדות ציבור לא תחול על הוצאות הממשלה לצורך תמיכה בתאגיד מרכז מעיין החינוך התורני ותאגיד מרכז החינוך העצמאי.

בסעיף העוקב נקבע כי התאגידים החינוכיים החרדים יתוקצבו למטרות חינוך בלבד לפי אמות מידה שוות לשני התאגידים ועל פי קריטריונים ענייניים, אחידים, ושיוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל. בצמוד אל הדיון הפרלמנטרי ב-2.1.1992 עלו גם לראשונה מול היועץ המשפטי לממשלה יוסף חריש ויו"ר הכנסת דוב שילנסקי דרישות שעוגנו מאוחר יותר בפסיקה לגילוי מלא.

במשך שנים ארוכות, וביתר שאת לאחר חקיקת כבוד האדם וחירותו עוררו ההסכמים הקואליציוניים קושי ונידונו בשיח הציבורי ובבתי המשפט ללא מפנה משמעותי בהסדרה במשך כמעט שנות דור. בשנת 2015, על רקע פרשת "ישראל ביתנו" במהלכה "נמכרו" תקציבים פוליטיים לעמותות בתמורה להחזרה של הטבות, משרות ושלמונים ממש, קבע היועמ"ש של הממשלה יהודה ויינשטיין את הנחייה 1.1801 ששיפרה את הבקרה הפרלמנטרית על תקציבים קואליציוניים.

בשנת 2015 ח"כ צעיר שזה עתה נבחר, ולימים שר האוצר בצלאל סמוטריץ', התעמת בוועדת הכספים עם חברי כנסת מן האופוזיציה שעתרו לבג"ץ לגבי תקציב קואליציוני של החטיבה להתיישבות. סמוטריץ' קבל על הדרג המקצועי במשרדי הממשלה ועל מערכת המשפט בכללה ובאותו ערב פרסם בדף הפייסבוק שלו פוסט תחת הכותרת "אין גבול לתעוזתם של היועצים המשפטיים":

*"שברו שם שיא נוסף והודיעו לבג"ץ שגם הכנסת לא תוכל לכלול את תקציב החטיבה בחוק התקציב. אתם קוראים טוב, פרקליטות המדינה מבקשת לקבוע לכנסת מה מותר ומה אסור לה לחוקק. לכבילת ידי הממשלה על ידי היועצים המשפטיים כבר התרגלנו (ואסור לנו להשלים עם זה!), כבילת הכנסת - הרשות המחוקקת והריבון במדינה דמוקרטית - זה כבר משהו אחר. כמחוקקים עלינו לומר - לא יקום ולא יהיה! הכנסת סוברנית לקבוע בחוק את תקציב המדינה ובכלל זה את תקציבה של החטיבה להתיישבות. יתכבדו נא היועצים המשפטיים ויכירו את מקומם".*

התבטאויות אחרות שלו ושל מקורבים, בדומה לפוליטיקאים חרדים, תיארו את הנחייה 1.1801 של היועץ המשפטי לממשלה כהתנכלות למגזרים אותם הם מייצגים. הד לדברים עתיד להתגלות בתביעה של השר סמוטריץ' לביטול הסיווג של כספים קואליציוניים בכלל ברוח הרפורמה החוקתית בכללה. במידה רבה ניתן לשמוע הד זה גם בהתבטאות של ראש הממשלה (שהוזכרה לעיל) כי המהלך לסיווג כספים קואליציוניים הוא מרכיב נוסף ברפורמה / במהפיכה המשפטית. אם כך, מלחמת הרשויות אינה רק בין הממשלה הנבחרת לבין הדרג המקצועי במשרדי הממשלה אלא גם מכוונת להחליש את הכנסת מול הממשלה.

התקציבים הקואליציוניים של ממשלת הימין שקמה ב-2023 עלו לדיון בוועדת כספים בתנאים לא שגרתיים: כוח המיקוח של המפלגות החרדיות היה גדול במיוחד, האקלים של קיטוב פוליטי סביב היחסים בין הרשויות גלש לרחובות ובמשך למעלה משנתיים הייתה ישראל במצב מלחמה. בהקשר לתקציבים החרדים

הקואליציוניים נוצר קריטריון גורף שאין לתקצב במישרין או בעקיפין חייבי גיוס משתמטים. במשך כל כהונת הממשלה איימו החרדים על ראש הממשלה בפרישה מקואליציה ודרשו פיצוי על תקציבים שנעצרו עקב הכשלוך לחוקק את חוק הגיוס / ההשתמטות. במקביל נידונו בבג"ץ מספר עתירות שהקיפו כמעט כל נושא בחינוך החרדי היסודי ושינו סדרים בני עשרות שנים.

בתנאים אלו הכספים הקואליציוניים הפכו סמל או מרחב בו נחשפו הקיטוב הפוליטי בכלל, והכעס בציבור הרחב כלפי החרדים סביב נושא הגיוס ומערכת החינוך החרדית בפרט. בוועדה עצמה התחדדו תהליכים מקבילים עקב החלשות שומרי הסף במשרדי הממשלה כמו גם בייעוץ המשפטי של הוועדה, וניסיונות של הממשלה להעביר תקציבים ללא בקרה פרלמנטרית נדרשת. מנגד, לאחר הרבה שנים יש לאופוזיציה גרעין של חברי כנסת פעילים שמאתגרים את הדרג המקצועי במשרדי הממשלה ובמערכת המשפט. מכלול הגורמים האלה הביא למעבר חלקי בלבד של תקציבים שמופיעים בהחלטת הממשלה בנוגע להסכמים קואליציוניים.

המצב בו תקציבים קואליציוניים נעצרים ברזרבה או מצויים "תחת בירור" הביאו את הקואליציה, לאחר אישור חוק התקציב 2026 בוועדת הכספים, לנקוט בתרגיל פרלמנטרי בעת ההצבעה במליאה. כך, הגישה הקואליציה הסתייגויות מהתקציב שלה עצמה מתוך הנחה מעט מרחיקת לכת לפיה הוראות היועמ"ש חלות על הממשלה ולא על הכנסת ולכן כאשר חברי כנסת מגישים בקשה, הם עצמם אינם כפופים בהליך החקיקה להוראות אלו. לפי אותה שורת הגיון הסתייגות שנתקבלה בערוץ זה נכנסת לתקציב המדינה בקריאה שלישית.

נראה בינתיים כי "ליל מחטף ההסתייגויות" לא עלה יפה. בתוך שעות הוציאו היועמ"שית, היועץ המשפטי של משרד האוצר ולבסוף היועצת המשפטית של הכנסת הוראות לפיהן המהלך אינו משחרר את הסעיפים מן ההגבלות שיש על אותם סכומים מתוקף הוראות היועמ"ש 1.1801. באמתחתה של האופוזיציה היו גם כלים נוספים לחסימת העברת המשאבים מן הרזרבה התקציבית: עתירה לבג"ץ על כלל הכספים הקואליציוניים בפרק החינוך החרדי או התמודדות עם סעיפים שונים כאשר התקציב יגיע למימוש.

בציבור התעוררה תגובה מתלהמת אשר שיקפה את המתחים בחברה הישראלית ופחות את העובדות. במובן זה, התגובה הציבורית, הניהול הפרלמנטרי, התנהלות הממשלה וחולשת שומרי הסף הם כולם תמונת מצב משברית של החברה הדמוקרטית הישראלית ושל הכנסת כריבון.