

בג"ץ 2196/23

**בבית-המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

התנועה הדמוקרטית האזרחית, ע"ר 580760098

ע"י ב"כ עו"ד גלעד ברנע ואח'

מרח' קומפרט 11/21, תל אביב יפו, 6694927

טלפון: 03-6135135, פקס: 03-6135135

וכן ע"י עו"ד גלעד שר ואח'

מרח' ברקוביץ 4, מגדל המוזיאון, תל אביב-יפו, 6423806

טלפון: 03-6015000, פקס: 03-6015001

העותרת

- נגד -

1. **ממשלת ישראל**

2. **שר האוצר**

3. **החשב הכללי במשרד האוצר**

4. **מנכ"ל משרד ראש הממשלה**

5. **היועצת המשפטית לממשלה**

6. **ועדת הכספים של הכנסת**

באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת

קרית בן גוריון, ירושלים

טל': 02-6408636; פקס': 02-6408650

7. **בנימין נתניהו, ראש הממשלה**

המשיבים 1-5 ו-7 באמצעות פרקליטות המדינה

רח' צלאח א-דין 29, ירושלים

טלפון: 02-6466194; פקס': 02-6467011

8. **שרה נתניהו**

9. **יאיר נתניהו**

שניהם באמצעות עוה"ד אוריאל חור ניזרי

מרח' הפלדה 3, אור יהודה

טלפון: 052-5666617; פקס: 077-3179764

המשיבים

תגובה מקדמית מטעם המשיבה 6

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, מוגשת בזה תגובה מקדמית לעתירה מטעם המשיבה 6 (להלן: **הוועדה; המשיבה**).

1. עניינה של העתירה, בהחלטת שכר שרים וסגני שרים (תיקון מס' 2 והוראת שעה), התשפ"ג-2023 (להלן: **ההחלטה**).

2. כפי שיפורט להלן, המשיבה סבורה כי דין העתירה להידחות.

הרקע הנורמטיבי הרלוונטי

3. סעיף 36 לחוק-יסוד: הממשלה קובע כך:

”משכורתם של השרים וסגני השרים ותשלומים אחרים שישולמו להם בתקופת כהונתם או לאחריה, או לשאיריהם לאחר מותם, ייקבעו בחוק, או בהחלטה של הכנסת או של ועדה מוועדותיה שהכנסת הסמיכה לכך.”

4. בשנת 2003 הסמיכה הכנסת את ועדת הכספים לקבל החלטה לפי סעיף זה (י"פ 5174 מיום 15/4/2003, בעמ' 2082).

5. בשנת 1982 קיבלה ועדת הכספים את החלטת שכר שרים וסגני שרים, התשמ"ב-1982 (להלן: **החלטת שכר השרים**). סעיף 6 להחלטה זו קבע כי המדינה תעמיד לרשות ראש הממשלה מעון בירושלים, וכי אוצר המדינה יישא במימון שני המעונות של ראש הממשלה – המעון בירושלים ומעונו הפרטי:

”המדינה תעמיד לרשות ראש הממשלה מעון בירושלים; מעונו של ראש הממשלה בירושלים ומחוצה לה ינוהל על חשבון אוצר המדינה.”

החלטת שכר השרים צורפה לעתירה כנספח ע/1.

6. במהלך השנים נערכו תיקונים שונים בהחלטת שכר השרים. תיקונים רלוונטיים לענייננו נערכו בשנת 2006, במסגרת הודעת שכר שרים וסגני שרים (תיקון), התשס"ו-2006 והחלטת שכר שרים וסגני שרים (תיקון), התשס"ז-2006, שתיקנו את סעיף 6 להחלטה והוסיפו את סעיף 6א, כדלהלן:

”6. מעון לראש הממשלה

- (א) המדינה תעמיד לרשות ראש הממשלה מעון בירושלים; מעונו של ראש הממשלה בירושלים ומחוצה לה ינוהל על חשבון אוצר המדינה.
- (ב) ראש הממשלה רשאי לאחסן את תכולת מעונו הפרטי על חשבון אוצר המדינה, ובלבד שמעונו הפרטי אינו מנוהל על חשבון אוצר המדינה.
- (ג) (1) הובלת תכולת מעונו של ראש הממשלה אל מעון ראש הממשלה בירושלים וממנו תהיה על חשבון אוצר המדינה;
- (2) הוראות פסקה (1) יחולו, בשינויים המחויבים, על הובלת תכולת מעונו הפרטי של ראש הממשלה, כאמור בסעיף קטן (ב).

6א. הוצאות ושירותים נוספים לראש הממשלה ולמעונו

- (א) ראש הממשלה זכאי להוצאות נוספות על חשבון אוצר המדינה בעבור כל אלה:
- (1) הוצאות אירוח הנובע ממילוי תפקידו שנערך מחוץ למעון ראש הממשלה בירושלים, אף אם נערך על ידי בת זוגו;
 - (2) (א) הוצאות ביגוד והוצאות נלוות להופעה ייצוגית, שלו ושל בת זוגו, כנגד חשבוניות שיגיש, בסכום שלא יעלה על 45,000 שקלים חדשים לשנה; הסכום האמור יהיה צמוד למדד כהגדרתו בסעיף 5(א) ויעודכן ב-16 בינואר בכל שנה;
 - (ב) על אף האמור בכל דין, ראש הממשלה לא יהיה זכאי לתשלום הוצאות ביגוד על חשבון אוצר המדינה נוסף על ההוצאות המשתלמות לפי הוראות פסקת משנה (א);
 - (3) הוצאות למימון מתנה שהעניק באירוע רשמי או ממלכתי, אף אם המתנה הוענקה על ידי בת זוגו.
 - (ב) המדינה תעמיד לרשות מעון ראש הממשלה בירושלים שירותים נוספים אלה:
 - (1) שירותי הסעה;
 - (2) שירותי משרד;
 - (3) שירותי דואר.
 - (ג) טובות ההנאה לפי סעיף זה פטורות מכל מס המוטל על הכנסה.
 - (ד) בסעיף זה, "שירותי משרד" – כל אלה:
 - (א) ציוד משרדי הולם;
 - (ב) כוח אדם בהיקף לפי בחירתו של ראש הממשלה, ובלבד שההוצאה הכספית הכוללת לא תעלה על שתי משרות מלאות.

7. בהתאם למצב הנורמטיבי ששרר בטרם ההחלטה מושא העתירה, אוצר המדינה נשא אפוא בתשלומים הבאים:

- ניהול מעון ראש הממשלה בירושלים;
- ניהול מעון נוסף של ראש הממשלה מחוץ לירושלים (להלן בתגובה זו: **המעון הפרטי**, או: **המעון הנוסף**);
- הוצאות אירוח של אירועים הנערכים מחוץ למעון שבירושלים על-ידי ראש הממשלה או בת זוגו;
- הוצאות ביגוד והוצאות נלוות להופעה ייצוגית, של ראש הממשלה ושל בת זוגו, כנגד חשבוניות, עד לסכום של כ-56,000 ₪ לשנה (צמוד למדד)¹;
- הוצאות למימון מתנה שהעניקו ראש הממשלה או בת זוגו באירוע רשמי או ממלכתי;

¹ בשנת 2006 נקבע בהחלטת שגרר כי הסכום יהיה 45,000 ₪ צמוד למדד. נכון למועד קבלת ההחלטה מושא העתירה, סכום זה עמד על כ-56,000 ₪.

- שירותי הסעה, משרד ודואר עבור מעון ראש הממשלה בירושלים. שירותי המשרד כוללים גם כוח אדם בעלות של עד שתי משרות מלאות.

8. כידוע, המעון שהעמידה המדינה לרשות ראש הממשלה הוא בית אגיון שברחוב בלפור פינת רחוב סלומנסקין בשכונת טלביה בירושלים (להלן: **הבית ברחוב בלפור**). בית זה שימש מאז שנת 1974 ועד לאחרונה כמעון הרשמי של ראש הממשלה, ובין השאר שימש כבית מגורים וכמשרד לראש הממשלה.

9. בפועל, יישום החלטת שכר השרים נעשה בהתאם לנוהל השתתפות בהוצאות ראש ממשלה מכהן שנקבע על-ידי משרד ראש הממשלה לעניין זה (להלן: **הנוהל**). הנוהל צורף לעתירה כנספח ע/2.

10. עד לשנת 2015, סעיף 13 לנוהל קבע כי בכל מקרה של ספק ביישום הנוהל, תחליט בעניין ועדה בהשתתפות המשנה למנכ"ל המשרד, היועצת המשפטית של המשרד וחשב המשרד (להלן: **ועדת השלושה**)². בשנת 2015 פורסם דו"ח מבקר המדינה בעניין הוצאות מעונות ראש הממשלה, ונמתחה בו ביקורת על החלטות שונות הנוגעות לעניין זה. בעקבות זאת החליטה ועדת השלושה ביום 17.6.15 על ביטול סעיף 13 לנוהל. בהחלטת ועדת השלושה מאותו יום נכתב בין השאר כדלהלן:

ב. שיבוש סדרי העבודה התקינים

למרות כל האמור וחרף סמכותה המוגבלת של הוועדה, נעשים ניסיונות חוזרים ונשנים להביא להחלטתה עניינים שונים הנוגעים למעונות ראש הממשלה, בלא שהם יטופלו על ידי גורמי המשרד ועובדיו, בהתאם לשלבים המתחייבים על פי סדרי העבודה הנהגים ביחס לכל נושא במשרד.

לדוגמא, לא אחת ארע שבמקום שעובד האחראי על ביצוע עבודות תחזוקה יפעל לתיקון ליקוי בהתאם לשיקול דעתו והבנתו המקצועית, ולהוראות החוקים והנהלים שמחייבים אותו בכל עבודתו – והוראות הנוהל בכללם – הוא פונה בראש ובראשונה לוועדה לקבל את אישורה. בכך מעביר העובד את האחריות על החלטותיו לוועדה, והן אינן עומדות לפיקוח ולבקרה על ידי הממונה עליו. יובהר כי כל עובדי המשרד מתייעצים עם החשבות או עם הייעוץ המשפטי או עם כל גורם רלוונטי במקום שהם סבורים שיש צורך בדבר, ברם בנושא הוצאות מעונות ראש הממשלה, הבקשות לתיקונים מועברות ישירות לוועדה לקבלת אישורה לביצוע העבודות. דא עקא שאין זה תפקידה של הוועדה – שנועדה להנחות רק במקרה של ספק ביישום הנוהל: הוועדה אינה אמורה להחליף את גורמי המשרד בעבודתם, בתפקידה ובסמכויותיהם, אין לה כל סמכויות פורמאליות לדון בבקשות אלו, ואין לה כלי בקרה או פיקוח על ביצוע הנחיותיה על ידי עובדי המשרד.

...

² סעיף זה אינו נכלל במצג העובדתי שהוצג בפני ועדת הכספים בעת דיוניה. למרות זאת הוא מובא פה כדי להציג בפני בית המשפט הנכבד את התמונה המלאה. פרוטוקול ועדת השלושה מצוטט להלן מתוך קובץ הפרוטוקולים של ישיבות ועדת השלושה המופיע באתר האינטרנט של היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים.

נמצא אפוא שבעוד שמלכתחילה רק מיעוט שבמיעוט מהבקשות הנוגעות להוצאות מעונות ראש הממשלה אמור היה להגיע להנחייתה של הועדה, ובמקרים יוצאי דופן בלבד, מתבקש הועדה באופן תדיר להפעיל את שיקול דעתה במקום שיקול דעתם של הגורמים המוסמכים לכך, באופן שהסדר הנכון של שלבי ביצוע הטיפול והירארכיית בעלי התפקידים משובש לחלוטין, וכך אף הפיקוח על הטיפול. מכיוון שמטרת הקמת הועדה שובשה לחלוטין, ומכיוון שהיא אינה אמורה להחליף את גורמי המשרד הרלוונטיים לטיפול בבקשות כאמור, ומכיוון שאפשרות הפניה אליה גורמת לפגיעה בסדרי העבודה התקינים באשר לבקשות אלו, יש מקום לכך שהיא תבוטל. ביטול הועדה לא יפגע בעבודת המשרד, שכן כתמיד, חברי הועדה עומדים לרשות עובדי המשרד לסיוע וליעוץ, כל אחד בתחום מומחיותו וסמכויותיו.

העתק פרוטוקול ועדת השלושה מיום 17.6.15 מצורף ומסומן מש/1.

הליכי קבלת ההחלטה מושא העתירה דנן

11. ביום 20.2.23 פנה מנכ"ל משרד ראש הממשלה (להלן: המנכ"ל) ליו"ר ועדת הכספים וביקש לתקן את סעיפים 6-6א להחלטת שכר השרים בנוסח להלן, שצורף לאותה פנייה (הפנייה צורפה לעתירה כנספח ע/8; להלן: הצעת ההחלטה):³

6. מעון לראש הממשלה

(א) המדינה תעמיד לרשות ראש הממשלה מעון רשמי בירושלים; מעונו הרשמי של ראש הממשלה בירושלים ~~ומחוצה לה ינוהל ומעונו מחוצה לה~~ (בסעיף זה – מעון נוסף) ינוהלו על חשבון אוצר המדינה.

(1א) על אף האמור בסעיף קטן (א), בתקופה שמיום תחילתה של החלטת שכר שרים וסגני שרים (תיקון מס' 2 והוראת שעה), התשפ"ג-2023, ועד יום כ"א בטבת התשפ"ז (31 בדצמבר 2026) יחולו הוראות אלה:

(1) ראש הממשלה רשאי להודיע למנהל הכללי של משרד ראש הממשלה שמעונו בירושלים ישמש כמעון חלופי למעון הרשמי;

(2) הודיע ראש הממשלה כאמור בפסקה (1), יחולו לגבי המעון החלופי הוראות סעיף קטן (2א), למעט הוצאות להשבחת המעון; בסעיף זה, "הוצאות להשבחת המעון" – הוצאות שכתוצאה מהן ערכם של הנכס, המחברים אליו או המיטלטלין שבו יעלה במידה העולה על הנדרש בנסיבות העניין, למעט, כלל ההתאמות הנדרשות לסידורי אבטחה.

(3) לא הודיע ראש הממשלה כאמור בפסקה (1), תעמיד המדינה לרשותו מעון רשמי חלופי בתנאים זהים לתנאים הניתנים במעון הרשמי;

(2א) (1) אוצר המדינה יישא בכל ההוצאות הנדרשות לתפעול ולתחזוקה של המעון הרשמי, ובכלל זה בהוצאות הקשורות בנכס, בהוצאות הכלכלה של ראש הממשלה והמתגוררים עימו בהיקף ובסוג שיקבע המנהל הכללי של משרד

3 לנחות בית המשפט הנכבד, הציטוטים כאן ולהלן יובאו "בנוסח משולב", כאשר המילים שהוצע להוסיף יסומנו בקו תחת והמילים שהוצע למחוק יסומנו בקו-חוצה.

ראש הממשלה לעניין זה, וכן בהוצאות אירוח, למעט אירוח שנושא אופי מפלגתי.

- (2) העבודה במעון הרשמי תבצע על ידי עובדי המעון במספר שייקבע על ידי נציבות שירות המדינה וכן על ידי עובדי משרד ראש הממשלה; אולם, המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה רשאי לקבוע שהשירותים והיקפם במעון הרשמי יינתנו בדרך אחרת, אם השתכנע שהדבר נחוץ.
- (3א) (1) אוצר המדינה יישא בכל הוצאות המעון הנוסף המשמש את ראש הממשלה דרך קבע בעת שאינו משתמש במעון הרשמי, באופן שיאפשר לראש הממשלה למלא את תפקידו, למגוריו ולמגורי משפחתו, בעת שהייתם במעון הנוסף, למעט הוצאות להשכחת המעון; למעט, ההתאמות הנדרשות לסידורי אבטחה. בעת שהייתו של ראש הממשלה במעון הנוסף, יחולו הוראות סעיף קטן (2א)(2);
- (2) המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה יקבע את ההוצאות וההיקפים הנדרשים לתפעול ולתחזוקת המעון הנוסף בהתאם לדיווח שיוגש ע"י המנהל התפעולי במעון; לעניין זה, "תפעול ותחזוקת המעון הנוסף" – תחזוקה שאינה השבחה, לרבות תחזוקה שוטפת של המבנה, המחוברים אליו או המיטלטלין שבו המצריכה תיקון, ובכלל זה תיקון שברים, איטום, חיזוקים, תחזוקה מונעת, החלפת מחוברים או מיטלטלין, לפי הפירוט שקבע המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה;
- (3) לא יאוחר מ-1 במרס בכל שנה ידווח המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה לוועדת הכספים של הכנסת על קביעתו בדבר ההוצאות הנדרשות לתפעול ולתחזוקת המעון הנוסף לאותה שנה ואת פירוטן, ועל ההוצאות שהוצאו בשנה החולפת ופירוטן.

...

א6. הוצאות ושירותים נוספים לראש הממשלה ולמעונו

- (א) ראש הממשלה זכאי להוצאות נוספות על חשבון אוצר המדינה בעבור כל אלה:
- (1) הוצאות אירוח ותיעוד הנובע ממילוי תפקידו שנערך מחוץ למעון ראש הממשלה בירושלים, אף אם נערך על ידי בת זוגו, וכן הוצאות השתתפות בת זוגו באירוע, בכנס או במשלחת בארץ או בחו"ל;
- (2) (א) הוצאות ביגוד והוצאות נלוות להופעה ייצוגית, שלו ושל בת זוגו, כנגד חשבוניות שיגיש, בסכום שלא יעלה על 45,000 80,000 שקלים חדשים לשנה; הסכום האמור יהיה צמוד למדד כהגדרתו בסעיף 5(א) ויעודכן ב-16 בינואר בכל שנה;
- (ב) על אף האמור בכל דין, ראש הממשלה לא יהיה זכאי לתשלום הוצאות ביגוד על חשבון אוצר המדינה נוסף על ההוצאות המשתלמות לפי הוראות פסקת משנה (א);
- (3) הוצאות למימון מתנה שהעניק באירוע רשמי או ממלכתי, אף אם המתנה הוענקה על ידי בת זוגו.
- (ב) המדינה תעמיד לרשות מעון ראש הממשלה בירושלים שירותים נוספים אלה:
- (1) שירותי הסעה באופן קבוע ושוטף;
- (2) שירותי משרד;
- (3) שירותי דואר.

- (ג) טובות ההנאה לפי סעיף זה פטורות מכל מס המוטל על הכנסה.
(ד) בסעיף זה, "שירותי משרד" – כל אלה:
(א) ציוד משרדי הולם;
(ב) כוח אדם בהיקף לפי בחירתו של ראש הממשלה, ובלבד שההוצאה הכספית הכוללת לא תעלה על שתי ארבע משרות מלאות."
12. כפי שניתן להתרשם, הצעת ההחלטה כוללת שני חלקים: חלק אחד – תוספת סעיף 6(א1) להחלטת שכר השרים כהוראת שעה עד ליום 31.12.26 (להלן: **הוראת השעה**); וחלק שני – עריכת שינויים שונים בהחלטה זו באופן קבוע.
13. בימים 22-23.2.23 קיימה ועדת הכספים שני דיונים בבקשת המנכ"ל. בדיונים אלו נכחו בין השאר המנכ"ל עצמו, ראש אגף תקציבים במשרד ראש הממשלה (להלן: **ראש אגף תקציבים**) וסגן החשב הכללי במשרד האוצר. הפרוטוקולים של הדיונים בוועדת הכספים זמינים באתר האינטרנט של הוועדה, בקישורים המקוצרים: <https://did.li/BGZ-2196-23-vaada1> ו-<https://did.li/BGZ-2196-23-vaada2>.
14. בפתח הדיון עמד המנכ"ל על הנסיבות שהובילו לבקשתו לקבוע את הוראת השעה. המנכ"ל ציין כי כשנכנס לתפקידו מצא כי הבית ברחוב בלפור, ששימש מאז שנת 1974 כמעון ראש הממשלה בירושלים, מצוי בשיפוץ. כיוון שבית זה מוגדר כבית לשימור, השיפוץ הנדרש בו מורכב. לדברי המנכ"ל, מצבו הפיזי של המעון הרשמי הרוס לחלוטין – "אין בו שום דבר שלם... למעשה נשארה מעטפת". על פי הערכת המנכ"ל, שיפוץ הבית ברחוב בלפור יארוך לפחות כשנתיים נוספות, ובפרק זמן זה הוא אינו יכול לשמש כמעון ראש הממשלה בירושלים.
15. מדיוני הוועדה עלה כי מאחר שלא ניתן היה להשתמש בבית ברחוב בלפור החל מתחילת השיפוץ שנערך בו, בתקופת ראש הממשלה נפתלי בנט הוא בחר להשתמש כמעון רשמי בביתו הפרטי ברעננה, ובתקופת ראש הממשלה יאיר לפיד הוא בחר להשתמש כמעון רשמי בדירה סמוכה לבית ברחוב בלפור. לאחר בחירתו של ראש הממשלה בנימין נתניהו הוצעו לו מספר חלופות, והוא בחר להשתמש כמעון רשמי בדירתו הפרטית שברחוב עזה בירושלים (להלן: **הדירה ברחוב עזה**, או: **המעון החלופי**). על רקע זה, ובשל חלוף הזמן הרב מאז תוקנה החלטת שכר השרים לאחרונה, נוצר חוסר בהירות באשר למימון הדירה ברחוב עזה ובאשר למימון הוצאות נוספות, ועל כן ערך המנכ"ל את פנייתו לוועדת הכספים.
16. המנכ"ל ציין בדיון כי לולא בחר ראש הממשלה להשתמש בדירה שברחוב עזה כמעון רשמי, היה על המדינה לשכור עבורו מעון רשמי חלופי בירושלים, ועלותו של פתרון זה הייתה גבוהה יותר.
17. בדיונים שנערכו בוועדה התגלעו מחלוקות בנושאים שונים, ולהלן נתאר את העיקריים שבהם.

18. **עלותה של הצעת ההחלטה.** חלק מחברי הוועדה ביקשו לקבל מידע על גובה ההוצאות הנדרשות לתפעול ולתחזוקה של הדירה ברחוב עזה. המנכ"ל וראש אגף תקציבים הבהירו שהם אינם יכולים לאמוד עלות זו, שכן משרד ראש הממשלה מעולם לא תחזק דירה זו בעבר. עם זאת, המנכ"ל ציין כי "בחודש האחרון" עלות התחזוקה של הדירה ברחוב עזה הייתה 19,000 ₪, והעריך כי עלות התפעול והתחזוקה השנתית של דירה זו תהיה נמוכה יותר מעלות התפעול והתחזוקה של הבית ברחוב בלפור, שעמדה על כ-1.6 מיליון ₪ בשנה.

19. **שיפוצים במעון החלופי.** חלק מחברי הוועדה חששו שבעקבות המעבר, אוצר המדינה יישא בעלותם של שיפוצים נרחבים בדירה ברחוב עזה. במענה לכך, המנכ"ל וראש אגף תקציבים השיבו שהצעת ההחלטה מתייחס רק להוצאות תפעוליות שוטפות, כדוגמת הוצאות ניקיון, גינון, חשמל ומים, וכן להוצאות תחזוקה שוטפת חיוניות כגון תיקון ברז, איטום נזילה, תיקון חלון שנשבר וכד'. בתשובתם הם הדגישו כי מטרת הצעת ההחלטה אינה לאפשר ביצוע של שיפוצים מסיביים בדירה ברחוב עזה, וכן הודגש כי לא תבוצענה עבודות להשבחת הדירה במידה העולה על הנחוץ או שמעלה את שווי הדירה. בנוסף, הובהר על ידם בדיון שהמדינה לא תישא בהוצאות ארנונה וביטוחים עבור המעון הנוסף, אלא עבור המעון הרשמי או המעון החלופי בלבד.

20. **רציפות שירותי הסעה.** בהחלטת שכר השרים נקבע עוד בשנת 2006 כי אוצר המדינה יישא בהוצאות "שירותי הסעה" במשרד ראש הממשלה בירושלים, ובהצעת ההחלטה הוצע לכתוב במפורש כי מדובר ב"שירותי הסעה באופן קבוע ושוטף". ראש אגף תקציבים הסבירה כי השינוי הוצע כיוון שהפעילות בין מעון ראש הממשלה לבין משרד ראש הממשלה היא פעילות רציפה, לאורך כל היום, והמשרד נדרש לתת מענה רציף של ניווד חומרים ואנשים בין שני המשרדים. עוד הוסבר, כי התיקון נדרש במטרה לחדד שהשירותים יינתנו באופן רציף ושוטף וכדי לתת מענה למצבים שבהם אין זמינות של עובדים.

21. **תקופת הוראת השעה.** חלק מחברי הוועדה הציעו שתוקף הוראת השעה יוגבל עד למועד סיום השיפוצים בבית ברחוב בלפור. המנכ"ל קיבל את ההצעה והסכים שתוקף הוראת השעה יהיה עד ליום 31.12.2026 או עד לסיום השיפוצים, לפי המוקדם מביניהם.

22. **הסמכות לאשר את ההוצאות הנדרשות לתחזוקת מעון ראש הממשלה בירושלים.** חלק ממשותפי הדיון טענו שאין מקום להסמיך את מנכ"ל משרד ראש הממשלה לקבוע את ההוצאות הנדרשות לתפעול ולתחזוקת המעון הרשמי, המעון החלופי ומעונו הפרטי של ראש הממשלה, שכן המנכ"ל הוא משרת אמון של ראש הממשלה. לדבריהם, סמכות זו צריכה להיות בידי הדרג המקצועי במשרד ראש הממשלה – היועץ המשפטי וחשב המשרד. המנכ"ל מנגד טען שהוא גורם מקצועי בכיר, האמון על קבלת החלטות שעלותן התקציבית גבוהה בהרבה והאחראי על תפעול מעון ראש הממשלה, ועל כן אך טבעי שהחלטה זו תהיה בסמכותו. המנכ"ל ציין כי ממילא למילוי תפקידו הוא נעזר באופן שוטף בעובדי המשרד, ובהם הייעוץ המשפטי וחשבות המשרד; כן ציין

כי כלל החלטותיו מתקבלות בהתאם לנהלים, ובכוונתו לנהוג כך גם ביחס לביצוע ההחלטה לעניין הוצאות מעונות ראש הממשלה. כן ציין, כי ככל שמדובר ביישום שוטף של ההחלטה הוא יבצע התייעצות עם כלל הגורמים, אך ציין גם כי לעיתים נדרשת החלטה דחופה, כגון תיקון מערכת החשמל, שאז לא תמיד ניתן להשהותה עד תום ההתייעצות עם גורמים רבים, ולפיכך דרושה לו הגמישות הניהולית.

23. **הגדלת כוח האדם לשירותי משרד במעונות ראש הממשלה.** בהצעת ההחלטה הוצע להגדיל את

תקני כוח האדם לשירותי משרד במעונות ראש הממשלה מ-2 תקנים מלאים ל-4 תקנים מלאים, שכן הוסבר שכוח האדם הקיים כיום אינו מספיק בגלל הגידול בעומס העבודה. חלק מחברי הוועדה סברו שאין צורך בהגדלת התקן כאמור. המנכ"ל הסביר כי העובדים במעון ראש הממשלה נדרשים בין השאר להשיב לפניית ציבור ולתת מענה לאנשים המגיעים למעון; עם זאת, המנכ"ל הבהיר כי אין מדובר בכוח אדם כפול וכי כוח האדם במעון בירושלים יועבר בהתאם לצורך בינו לבין המעון שמחוץ לירושלים. ראש אגף תקציבים ציינה כי יישום ההחלטה וקבלת העובדים בפועל טעונה גם אישור תקציבי של נציבות שירות המדינה.

24. **הגדלת העלות המרבית של הוצאות הביגוד של ראש הממשלה ובת זוגו.** בהצעת ההחלטה הוצע

להגדיל את העלות המרבית של הוצאות הביגוד וההוצאות הנלוות להופעה ייצוגית (כנגד חשבונות), מכ-60,000 ₪ ל-80,000 ₪. חלק ממשותפי הדיון סברו שאין מקום לכך. מנגד, המנכ"ל הסביר כי עלויות הוצאות ההופעה הייצוגית של ראש הממשלה ושל בת זוגו הן גדולות במיוחד, שכן בגלל צרכי האבטחה הם אינם יכולים ללכת למספרה או למכון איפור, ונדרש שהספר או המאפר יגיעו אליהם על העלות הגבוהה הכרוכה בכך.

25. **מימון מעונו הפרטי של ראש הממשלה.** חלק מחברי הוועדה טענו שאין מקום לממן מאוצר

המדינה את ההוצאות של שני מעונות ראש הממשלה – מעונו הרשמי ומעונו הפרטי, וכי יש לקבוע כי ראש הממשלה יישא בעצמו בהוצאות מעונו הפרטי. מנגד, נזכיר כי כבר בנוסחה המקורי של החלטת שכר השרים – משנת 1982 – נקבע כי ראש הממשלה זכאי למימון ציבורי של הוצאות מסוימות במעונו הפרטי, שכן חלק מעבודתו הממלכתית מתבצעת במעון זה.

26. בהתאם להערות חברי הוועדה ולשם הבהרת הרכיבים שהחלטה לא חלה עליהם, הציעה

היועצת המשפטית לוועדה תיקונים לנוסח הצעת ההחלטה כמפורט להלן. מנכ"ל משרד ראש הממשלה הסכים לתיקונים והוועדה הצביעה על הנוסח המתוקן של הצעת ההחלטה ואישרה אותו. להלן הנוסח המתוקן (שינויים מהותיים מהצעת ההחלטה המקורית סומנו **בשני קווים** **ובהצללה**):

6. מעון לראש הממשלה

(ב) המדינה תעמיד לרשות ראש הממשלה מעון רשמי בירושלים; מעונו הרשמי של ראש הממשלה בירושלים ומחוצה לה ינוהל ומעונו מחוצה לה (בסעיף זה – מעון נוסף) ינוהלו על חשבון אוצר המדינה.

(1א) (1) על אף האמור בסעיף קטן (א), בתקופה שמיום תחילתה של החלטת שגרירי וסגני שרים (תיקון מס' 2 והוראת שעה), התשפ"ג-2023, ועד יום כ"א בטבת התשפ"ז (31 בדצמבר 2026), או עד מועד סיום העבודות במעון הרשמי, לפי המוקדם, יחולו הוראות אלה:

(א) ראש הממשלה רשאי להודיע למנהל הכללי של משרד ראש הממשלה שמעונו בירושלים ישמש כמעון חלופי למעון הרשמי;

(ב) הודיע ראש הממשלה כאמור בפסקת משנה (א), יחולו לגבי המעון החלופי הוראות סעיף קטן (2א), למעט הוצאות להשבחת המעון; בסעיף זה, "הוצאות להשבחת המעון" – הוצאות שכתוצאה מהן ערכם של הנכס, המחברים אליו או המיטלטלין שבו עלה במידה העולה על הנדרש בנסיבות העניין, למעט הוצאות האבטחה הנדרשות לפי הנחיות גורמי הביטחון.

(ג) לא הודיע ראש הממשלה כאמור בפסקת משנה (א), תעמיד המדינה לרשותו מעון רשמי חלופי בתנאים זהים לתנאים הניתנים במעון הרשמי;

(2) הודעה על מועד סיום העבודות כאמור בפסקה (1), תפורסם על ידי המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה ברשומות.

(2א) (1) אוצר המדינה יישא בכל ההוצאות הנדרשות לתפעול ולתחזוקה של המעון הרשמי, ובכלל זה בהוצאות הקשורות בנכס, בהוצאות הכלכלה של ראש הממשלה והמתגוררים עימו בהיקף ובסוג שיקבע המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה לעניין זה, וכן בהוצאות אירוח, למעט אירוח שנושא אופי מפלגתי.

(2) העבודה במעון הרשמי תבצע על ידי עובדי המעון במספר שיקבע על ידי נציבות שירות המדינה וכן על ידי עובדי משרד ראש הממשלה, אולם, המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה רשאי לקבוע שהשירותים והיקפם במעון הרשמי יינתנו בדרך אחרת, אם השתכנע שהדבר נחוץ.

המדינה תעמיד לרשות מעון ראש הממשלה כוח אדם ושירותים; מספר העובדים במעון ייקבע על ידי נציבות שירות המדינה, בהתחשב בהיקף הצרכים הדרושים לראש הממשלה לשם מילוי תפקידו.

(3א) (1) אוצר המדינה יישא בכל הוצאות המעון הנוסף המשמש את ראש הממשלה דרך קבע בעת שאינו משתמש במעון הרשמי, באופן שיאפשר לראש הממשלה למלא את תפקידו, למגוריו ולמגורי משפחתו בעת שהייתם במעון הנוסף, למעט הוצאות הקשורות בנכס והוצאות להשבחת המעון; בעת שהייתו של ראש הממשלה במעון הנוסף, יחולו הוראות סעיף קטן (2א)(2);

(2) המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה יקבע את ההוצאות וההיקפים הנדרשים לתפעול ולתחזוקת המעון הנוסף בהתאם לדיווח שיגיש המנהל התפעולי במעון; בסעיף זה, "תפעול ותחזוקת המעון הנוסף" – תחזוקה שאינה השבחה, לרבות תחזוקה שוטפת של המבנה, המחברים אליו או

המיטלטלין שבו, המצריכה תיקון, ובכלל זה תיקון שברים, איטום, חיזוקים, תחזוקה מונעת, החלפת מחוברים או מיטלטלין, לפי הפירוט שקבע המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה;
(3) לא יאוחר מ-1 במרס בכל שנה ידווח המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה לוועדת הכספים של הכנסת על קביעתו בדבר ההוצאות הנדרשות לתפעול ולתחזוקת המעון הנוסף לאותה שנה ואת פירוטן, ועל ההוצאות שהוצאו בשנה החולפת ופירוטן.

...

6א. הוצאות ושירותים נוספים לראש הממשלה ולמעונו

- (א) ראש הממשלה זכאי להוצאות נוספות על חשבון אוצר המדינה בעבור כל אלה:
- (1) הוצאות אירוח ותיעוד הנובע ממילוי תפקידו שנערך מחוץ למעון ראש הממשלה בירושלים, אף אם נערך על ידי בת זוגו, וכן הוצאות השתתפות בת זוגו באירוע, בכנס או במשלחת רשמיים או ממלכתיים הנובעים ממילוי תפקידו של ראש הממשלה, בארץ או בחו"ל;
 - (2) (א) הוצאות ביגוד והוצאות נלוות להופעה ייצוגית, שלו ושל בת זוגו, כנגד חשבוניות שיגיש, בסכום שלא יעלה על ~~45,000~~ 80,000 שקלים חדשים לשנה; הסכום האמור יהיה צמוד למדד כהגדרתו בסעיף 5(א) ויעודכן ב-16 בינואר בכל שנה;
 - (ב) על אף האמור בכל דין, ראש הממשלה לא יהיה זכאי לתשלום הוצאות ביגוד על חשבון אוצר המדינה נוסף על ההוצאות המשתלמות לפי הוראות פסקת משנה (א);
 - (3) הוצאות למימון מתנה שהעניק באירוע רשמי או ממלכתי, אף אם המתנה הוענקה על ידי בת זוגו.
- (ב) המדינה תעמיד לרשות מעון ראש הממשלה בירושלים שירותים נוספים אלה:
- (1) שירותי הסעה באופן קבוע ושוטף;
 - (2) שירותי משרד;
 - (3) שירותי דואר.
- (ג) טובות ההנאה לפי סעיף זה פטורות מכל מס המוטל על הכנסה.
- (ד) בסעיף זה, "שירותי משרד" – כל אלה:
- (א) ציוד משרדי הולם;
 - (ב) כוח אדם בהיקף לפי בחירתו של ראש הממשלה, ובלבד שההוצאה הכספית הכוללת לא תעלה על ~~שתי~~ ארבע משרות מלאות."

27. כפי שניתן לראות, השינויים המהותיים המרכזיים בנוסח ההחלטה הם כדלהלן:

- הובהר במפורש כי הוראת השעה תחול עד ליום 31.12.26 או עד לסיום העבודות בבית ברחוב בלפור, לפי המוקדם מביניהם;
- נקבע כי מספר העובדים במעון הרשמי ייקבע על ידי נציבות שירות המדינה, ולא על ידי המנכ"ל;

- נקבע במפורש כי לגבי המעון הפרטי – אוצר המדינה לא יישא בהוצאות הקשורות לנכס ובהוצאות להשבחת המעון ;
- השתתפות אוצר המדינה בהוצאות השתתפות בת זוגו של ראש הממשלה באירוע, בכנס או במשלחת הוגבלה לאירועים "רשמיים או ממלכתיים הנובעים ממילוי תפקידו של ראש הממשלה" בלבד.

28. לאחר מיצוי הליכים, הוגשה על החלטה זו העתירה דנן.

עמדת המשיבים

29. בתמצית, בפי העותרת ארבע טענות מרכזיות :

א. העותרת טוענת כי ההחלטה מושא העתירה חורגת מההסמכה שבסעיף 36 לחוק-יסוד : הממשלה.

ב. העותרת סבורה כי רכיבים שונים בהחלטה הם בלתי-סבירים באופן קיצוני. מהעתירה עולה כי טענה זו מופנית כנגד הפקדת הסמכות לקבוע את ההוצאות הנדרשות לתפעול ולתחזוקת המעון הרשמי והמעון הנוסף בידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, כנגד הרחבת המימון להוצאות המעון הנוסף, כנגד הגדלת המימון להוצאות אשת ראש הממשלה, כנגד הרחבת שירותי ההסעה המסופקים לבית ראש הממשלה וכנגד הגדלת תקציב הביגוד של ראש הממשלה ובת זוגו. בנוסף, העותרת טוענת כי ההחלטה רטרואקטיבית ופרסונלית.

ג. העותרת טוענת כי הצעת ההחלטה לא פורסמה לציבור, כי ועדת הכספים דנה בה בלוח זמנים קצר ביותר וכי הדיון נעשה ללא הערכה תקציבית וללא חוות דעת משפטית מסודרת.

ד. העותרת טוענת כי נוכח העובדה שתקציב שנת 2023 טרם אושר, יש לקבוע כי כל הוצאה הקשורה לשינוי בהחלטת שכר השרים אסורה בטרם אישור תקציב זה.

30. נתייחס אפוא לטענות העותרת לפי סדרן.

ועדת הכספים לא חרגה מסמכותה

31. לטענת העותרת, סעיף 36 לחוק-יסוד : הממשלה מסמיך את הכנסת (או את ועדת הכספים, שסמכות זו הואצלה לה) להחליט על מימון מאוצר המדינה של הוצאות הקשורות בקשר הדוק

והכרחי לראש הממשלה ולפעילותו הרשמית בלבד. על כן, לטענתה, אין לוועדה סמכות לקבוע כי אוצר המדינה יממן את הוצאות מעון ראש הממשלה או את הוצאות בני ביתו.

32. הבסיס המשפטי לטענה זו אינו ברור, שהרי סעיף 36 לחוק-יסוד הממשלה מסמיך את הוועדה בין השאר לקבוע "תשלומים אחרים" שישולמו לשרים ולסגני השרים "בתקופת כהונתם או לאחריה". הביטוי "תשלומים אחרים" הוא ביטוי רחב, המתייחס לתשלומים ולהטבות כלכליות הנלווים למשכורת, והוא עשוי לכלול גם את מימון הוצאות מעונות ראש הממשלה והוצאות בת זוגו הקשורות לתפקידו של ראש הממשלה.

33. כפי שהעותרת עצמה מציינת, פרשנות זו התקבלה על דעתם של היועצים המשפטיים לממשלה בעבר :

(א) היועץ המשפטי לממשלה מאיר שמגר קבע בשנת 1975 כי סעיף 37 לחוק-יסוד : הממשלה דאז מסמיך את ועדת הכספים להחליט על מימון הוצאות אש"ל, אירוח וכיבוד לשרים (עמ' 70-71 לעתירה) ;

(ב) מ"מ היועץ המשפטי לממשלה צבי טרלו קבע בשנת 1975 כי ועדת הכספים מוסמכת להחליט על מימון **זירת שרד** (המשמשת את השר "גם לצרכיו האישיים שאינם חלק מעבודתו, וכן למגורי בני משפחתו"), אשפוז ושירותי ריפוי לשרים ולבני משפחותיהם (עמ' 72-73 לעתירה) ;

(ג) בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1600, שעניינה "שימוש ברכב צמוד על ידי בני משפחה של שרים וסגני שרים", ושעודכנה לאחרונה בחודש מרץ 2003, נקבע כי מתן הרשאה לבני משפחה מדרגה ראשונה של שרים וסגני שרים להשתמש לצרכיהם הפרטיים ברכב השרד הצמוד נכללת בגדר המונח "תשלומים אחרים" המופיע בחוק היסוד.

34. אף בית המשפט הנכבד דחה בעבר טענה דומה לזו של העותרת שבפנינו, אם כי בהקשר אחר. בעמ"מ 1417/19 התנועה לחופש המידע נ' משרד ראש הממשלה (11.7.21) נדונה בקשה לקבלת מידע שהוגשה למשרד ראש הממשלה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ובין השאר נטען שם כי הנוהל המסדיר את מימון הוצאות מעונות ראש הממשלה מתייחס רק להוצאות הדרושות למילוי תפקידו כראש ממשלה. בית המשפט הנכבד דחה טענה זו, וקבע במפורש כי הנוהל - שנקבע מכוח החלטת שר השרים, שנקבעה מכוח סעיף 36 לחוק-יסוד : הממשלה - "מתווה, בין היתר, את אופן ההשתתפות במימון הוצאותיו של ראש הממשלה בעת כהונתו, בין במסגרת המעון הרשמי בירושלים, ובין במסגרת מעונו הפרטי" ואת "ההשתתפות במימון הוצאות הביגוד של ראש הממשלה ושל רעייתו". באותו פסק דין, בית המשפט הנכבד הוסיף וקבע כי הנוהל מאפשר גם מימון מאוצר המדינה של **הוצאות פרטיות** של ראש הממשלה ומשפחתו :

"בניגוד לנטען על-ידי המערערת – הנוהל לא קובע כי אוצר המדינה לא יממן את הוצאותיהם הפרטיות של ראש הממשלה ושל משפחתו. אדרבה, עיון בנוהל מעלה כי אוצר המדינה אמור לממן הוצאות רבות, אשר ניתן בהחלט לראות בהן כהוצאות "פרטיות": כך כל הוצאות ההחזקה של המעון הרשמי של ראש הממשלה ימומנו על-ידי אוצר המדינה (עיינו סעיף 1א(3) לנוהל). כמו כן, הוצאות כלכלתם של ראש הממשלה ומשפחתו, לרבות, בין היתר, רכישת מוצרים בחנויות לממכר מזון, ושירותי בישול והגשת מזון על-ידי עובדי המעון ימומנו גם הם על-ידי המדינה (עיינו: סעיפים 1א(4)(א)(1) ו-1א(4)(א)(2) לנוהל). הנוהל קובע עוד כי אוצר המדינה יישא בהוצאות כלכלת ביתו של ראש הממשלה אף במעונו הפרטי בשיעור של עד 1,925 ש"ח בחודש בחישוב רבעוני (עיינו סעיף 2(ב)(7) לנוהל). נראה איפוא כי הנוהל מכיר בבירור בכך שחלק מההוצאות שראש הממשלה זכאי להשתתפות ציבורית במימון – הן הוצאות פרטיות."

35. הנה כי כן; אין בסיס משפטי לטענת העותרת כי חוק-יסוד: הממשלה אינו מסמיך את הוועדה להחליט על מימון ציבורי להוצאות מעון ראש הממשלה ולהוצאות בת זוגו. טענה זו אינה עולה בקנה אחד עם לשון חוק היסוד, אינה תואמת חוות דעת שניתנו בעבר על ידי היועצים המשפטיים לממשלה לדורותיהם, אינה תואמת את התנהלות ועדת הכספים בעבר ואת התיקונים שנערכו בהחלטת שגר השרים וסותרת את פסיקת בית המשפט הנכבד. משום כך, דין הטענה להידחות.

אין בסיס לטענת העותרת כי ההחלטה בלתי-סבירה

36. העותרת מוסיפה וטוענת כי ההחלטה מושא העתירה בלתי סבירה באופן קיצוני וחורגת ממתחם הסבירות.

37. בטרם נתייחס לטענות העותרת לגופן, נזכיר החלטת ועדת הכספים התקבלה בכובעה של הכנסת כרשות מחוקקת, וכמוה כחקיקת משנה שקיבלה את אישורה של ועדה מוועדות הכנסת. לגבי החלטות מסוג זה נקבע בפסיקה כי היקף הביקורת השיפוטית עליהן הוא מצומצם ביותר, והתערבות בהן תיעשה רק "במקרים נדירים וקיצוניים" (ראו: בג"ץ 89/83 לוי נ' יו"ר ועדת הכספים של הכנסת, פ"ד לח(2) 488 (1984); בג"ץ 3201/18 ג'בארין נ' ועדת האתיקה (22.6.21)).

38. והערה נוספת. ברקע ההחלטה מושא העתירה ניצבת החלטת שגר השרים משנת 1982, לפיה "מעונו של ראש הממשלה בירושלים ומחוצה לה ינוהל על חשבון אוצר המדינה". הווה אומר - **עוד בשנת 1982 נקבע כי אוצר המדינה יממן את הוצאות שני מעונות של ראש הממשלה - מעונו הרשמי בירושלים, ומעונו הפרטי שמחוץ לירושלים.**

בנוסף, ברקע ההחלטה מושא העתירה ניצב גם התיקון להחלטת שגר השרים משנת 2006, שקבע כי אוצר המדינה יממן לראש הממשלה ולבת זוגו "הוצאות אירוח הנובע ממילוי תפקידו" שנערך מחוץ למעון בירושלים, "הוצאות ביגוד והוצאות נלוות להופעה ייצוגית" ו"הוצאות למימון

מתנה שהעניק באירוע רשמי או ממלכתי". בנוסף, נקבע באותה החלטה כי אוצר המדינה יספק שירותי הסעה, שירותי משרד ושירותי דואר למעונו הרשמי של ראש הממשלה שבירושלים.

החלטות אלה עמדו ברקע ההחלטה מושא העתירה, ויש לבחון אותה על בסיסן.

39. **העותרת טוענת כי לא היה מקום להסמיך את המנכ"ל לקבוע את ההוצאות הנדרשות לתפעול**

ולאחזקת מעון ראש הממשלה הרשמי ומעונו הנוסף. בהקשר זה טוענת העותרת כי "עד היום כל הוצאות המעונות היו כפופות לאישור, פיקוח ובקרה של 'ועדת השלושה' שכוונה בהתאם לנוהל". ואולם, כבר בשנת 2015 הנוהל תוקן, כפי שצוין לעיל, כאשר ועדת השלושה החליטה על ביטולה ביום 17.6.15. מכל מקום, הקצאת כספים במשרד ממשלתי במסגרת פעילויות המשרד היא תפקידו המובהק של מנכ"ל המשרד ועובדיו. כמובן שהחלטה זו צריכה להתקבל באופן תקין, בהתאם לחוק ובהתאם לכללי המשפט המינהלי, ובמידת הצורך יש לקבלה לאחר התייעצות עם כל גורמי המשרד הרלוונטיים, וביניהם היועץ המשפטי של המשרד וחשב המשרד.

40. העותרת ככל הנראה סבורה שבשל רגישות העניין, אין מקום לכך שהמנכ"ל יהיה מעורב בו. נושא זה עלה במהלך דיוני הוועדה, והתשובה שניתנה על-ידי המנכ"ל היא כי גישה זו אינה עולה בקנה אחד עם האופן שבו מתנהלים משרדי הממשלה. לדברי המנכ"ל, הוא עצמו - כמו מנכ"לים אחרים במשרדי הממשלה - מקבל מדי יום החלטות רגישות. מנכ"ל הוא אמנם משרת אמון, אולם לאחר מינויו - הוא ממלא את תפקידו כרשות מינהלית ומחויב לכללי המשפט המינהלי. כאמור לעיל, קביעת מנגנון מחמיר לקבלת החלטות בעניין מימון הוצאות מעונות ראש הממשלה עלול לגרום לשיבוש סדרי העבודה הרגילים והתקינים. נראה אם כן כי הסמכת המנכ"ל לקבוע את ההוצאות הנדרשות במעונות ראש הממשלה תואמת את דרך קבלת ההחלטות הרגילה במשרדי הממשלה. כמו כן, המנכ"ל הבהיר לחברי ועדת הכספים כי בכוונתו ליישם את החלטת השכר ולקבל את החלטותיו לביצוע עבודות בדרך הרגילה שבה מתקבלות החלטות מינהליות על ידי פקידי ציבור, במסגרת הכללים שנקבעו בהחלטת הוועדה ותוך שיתוף הייעוץ המשפטי והחשבות במקרים שבהם הדבר נדרש.

41. **העותרת טוענת כי לא היה מקום להרחיב את המימון להוצאות מעון ראש הממשלה הנוסף**

(הבית בקיסריה). טענה זו שגויה בבסיסה, ונבהיר.

42. כבר בהחלטת שכר השרים משנת 1982 נקבע כי "מעונו של ראש הממשלה בירושלים ומחוצה לה ינוהל על חשבון אוצר המדינה", והחל מאותה עת נשא אוצר המדינה בהוצאות מעונו הפרטי של ראש הממשלה. בפועל, סעיף 2ב לנוהל קבע הוראות שונות המבוססות על שלושה כללים:

(א) אוצר המדינה **יישא** בהוצאות השימוש במעון הפרטי (בנוהל מוזכרות דוגמאות: ניקיון, מים, חשמל, גז, הסקה, גינון וקווי טלפון);

(ב) אוצר המדינה לא יישא בהוצאות הקשורות לנכס עצמו (מסי ארנונה, ועד בית, אגרות היטלים וביטוחים);

(ג) לא ישולמו הוצאות שיש בהן השבחה של הנכס.

43. ההחלטה מושא העתירה צועדת בעקבות כללים אלו, ובכך מצמצמת, מגבילה ומדייקת את ההחלטה הכללית משנת 1982. ההחלטה מושא העתירה קובעת כי אוצר המדינה יישא בהוצאות המעון הנוסף רק "באופן שיאפשר לראש הממשלה למלא את תפקידו, למגוריו ולמגורי משפחתו בעת שהייתם במעון הנוסף", מחריגה במפורש "הוצאות הקשורות בנכס והוצאות להשבחת המעון" (למעט הוצאות אבטחה), ומחייבת את מנכ"ל משרד ראש הממשלה לדווח לוועדת הכספים מדי שנה על ההוצאות שהוצאו עבור המעון הנוסף בשנה החולפת ועל קביעתו באשר להוצאות תפעול המעון הנוסף ואחזקתו באותה שנה. בניגוד לטענת העותרת, אין מדובר אפוא בהרחבה של ההחלטה משנת 1982, שבה כאמור נקבע רק כי המעון הנוסף "ינוהל על חשבון אוצר המדינה", ועל כן דין טענות העותרת להידחות.

44. העותרת טוענת כי לא היה מקום להרחיב את המימון הציבורי להוצאות השתתפות אשת ראש הממשלה באירועים ובכנסים. כזכור, בהצעת ההחלטה הוצע לקבוע כי ראש הממשלה זכאי לכך שאוצר המדינה יישא ב"הוצאות השתתפות בת זוגו באירוע, בכנס או במשלחת בארץ או בחו"ל", בסכומים הנקובים בה. במהלך הדיונים בוועדה שונה הנוסח של סעיף זה, וההחלטה כפי שאושרה קובעת כי אוצר המדינה יישא ב"הוצאות השתתפות בת זוגו [של ראש הממשלה] באירוע, בכנס או במשלחת רשמיים או ממלכתיים הנובעים ממילוי תפקידו של ראש הממשלה, בארץ או בחו"ל". טענת העותרת בהקשר זה אינה ברורה: מחד - היא טוענת כי "ברור שאין אשת ראש הממשלה נדרשת לשלם עבור השתתפותה באירוע רשמי או ממלכתי" (סעיף 71 לעתירה); ומאידך - היא טוענת כי "מתעורר חשש כי אין מדובר ב'קבוצה ריקה' וכי התוספת האמורה עלולה להוות בסיס להוצאות אשת ראש הממשלה שאין להתירן" (סעיף 73 לעתירה). בהמשך מעלה העותרת חשש כי סעיף זה ינוצל כדי לרכוש לאשת ראש הממשלה "תכשיטי יוקרה שעלותם עשרות או מאות אלפי שקלים" לרגל אירועי יום העצמאות ה-75 למדינת ישראל או כדי לממן אירועים שונים שהיא תיזום.

45. המשיבה סבורה כי ההחלטה מדברת בעד עצמה, והדבר חודד בתיקונים שנערכו בהצעת ההחלטה. ההחלטה מתייחסת למימון הוצאות ההשתתפות של אשת ראש הממשלה באירועים, בכנסים ובמשלחות רשמיים או ממלכתיים הנובעים ממילוי תפקידו של ראש הממשלה, ותו לא. הוצאות הנכנסות בגדר זה - מוסמך מנכ"ל ראש הממשלה לאשרן, והוצאות שאינן כלולות בו - לא ימומנו מאוצר המדינה. העותרת עצמה מעידה שהגדרה זו סבירה והגיונית אף לטעמה, וממילא אין מקום להתערב בשיקול דעתה של ועדת הכספים שאישרה אותה.

46. העותרת טוענת כי לא היה מקום להרחיב את שירותי ההסעה המסופקים למעון ראש הממשלה

הרשמי. כזכור, עוד בשנת 2006 נקבע בהחלטת שכר השרים כי למעון ראש הממשלה הרשמי בירושלים יסופקו בין השאר "שירותי הסעה". בהצעת ההחלטה התבקשו חברי הוועדה להוסיף את המילים "באופן קבוע ושוטף". במהלך הדיון בוועדת הכספים, המנכ"ל וראש אגף תקציבים נשאלו לפשרו של התיקון המבוקש, והשיבו כי יש צורך בשינוע רציף של אנשים וחומרים בין מעון ראש הממשלה בירושלים ובין משרד ראש הממשלה. העותרת אינה מקבלת את הסברו של המנכ"ל, ומעלה השערה לפיה הכוונה היא ל"שירותי הסעה באופן קבוע ושוטף לבניו של ראש הממשלה". לא ברור על מה נסמך חשש זה, והוא כלל אינו נוגע לחוקתיותה של ההחלטה. אם יתברר בעתיד כי אוצר המדינה נושא במימון שירותי הסעה שהעותרת תסבור שאינם כדון, יש בידה לנקוט בהליכים המתאימים כדי למצות את טענותיה בעניין זה.

47. העותרת טוענת כי אין מקום להגדיל את תקציב הביגוד וההוצאות הנלוות להופעה ייצוגית של ראש הממשלה ובת זוגו, מ-56,000 ₪ ל-80,000 ₪ לשנה.

בנוכח הגידול בעלות הוצאות אלה. כן הוסבר, כי בשל אילוצי הביטחון, עלויות התספורת והאיפור של ראש הממשלה ובת זוגו, לדוגמה, גבוהות יותר בשיעור ניכר, שכן נדרשת לעיתים הגעה של הספר והמאפר לבית ראש הממשלה. העותרת טוענת כי לא הובא לכך "פירוט או הסבר ממשי", אולם הוועדה קיבלה את הנימוק שהובא בפניה ומצאה שהוא מצדיק תוספת של 2,000 ₪ בחודש (24,000 ₪ בשנה) לתקציב שנקבע לפני 18 שנים, בשנת 2006, וזאת בכפוף לקיומו של תקציב המאפשר זאת.

48. העותרת טוענת כי אין מקום להגדיל את העלות המרבית של כוח האדם לשירותי משרד במעונות ראש הממשלה, משני תקנים לארבעה תקנים.

בוועדה הוסבר כי הגדלה זו נצרכת נוכח עומס העבודה המוטל על העובדים כיום, לרבות הצורך במתן מענה לכ-10,000 פניות בשנה ולאנשים המבקשים להיכנס למעון ראש הממשלה. העותרת סבורה שהסבר זה "לא נומק ולא בוסס", אולם הוועדה סברה שדי בדברי המנכ"ל כדי להצדיק תוספת של שני תקני כוח אדם למכסה שנקבעה בשנת 2006, וזאת בכפוף לאישור נציבות שירות המדינה. כמו כן, הובהר מפורשות בדיון כי תקני כוח האדם לשירותי משרד ינוידו בין שני מעונות ראש הממשלה בהתאם לצורך, ואין מדובר בכפל כוח אדם לשני המעונות.

49. טענות נוספות של העותרת בהקשר זה הן שההחלטה פרסונלית ורטוראקטיבית.

לأأמתו של דבר, ההחלטה אינה פרסונלית. נציגי משרד ראש הממשלה הסבירו בדיוני הוועדה שהצורך בתיקון החלטת שכר השרים נוצר נוכח שיפוף הבית ברחוב בלפור, המחייב התייחסות מפורשת בהחלטה למצב שבו דירה פרטית של ראש הממשלה בירושלים משמשת כמעון רשמי. תיקון ההחלטה הוא הדבר הנכון והנדרש לעשותו במצבים כגון דא, על פני התנהלות על ידי המשרד בהיעדר הבהרת נוסח ההחלטה. במקביל, חלוף הזמן מאז שהתקבלה ההחלטה בשנת 2006

וניסיון שנצבר הביא לחשיבה מחודשת לגבי חלק מרכיבי החלטת שכר השרים. בדיוני הוועדה הובהר שהחלטה תחול על כל ראשי הממשלה מכאן ואילך.

50. בדומה, אין מקום לייחס חשיבות גם לרטוראקטיביות של ההחלטה. ממשלת ישראל ה-37 הושבעה ביום 29.12.22, והמנכ"ל פנה לוועדת הכספים כחודשיים לאחר מכן, ביום 20.2.23. נראה שמדובר בזמן סביר לפנייה שנדרשה נוכח האילוץ שנוצר בשל שיפוץ הבית ברחוב בלפור. חלק ניכר מההחלטה רק מבהיר את המצב החוקי ששרר גם קודם, וכיוון שתקציב מטבעו חל על כל שנת הכספים, היה זה אך הגיוני לקבוע שתוקף ההחלטה יהיה מתחילת שנת הכספים - חודשיים קודם לכן.

הליך קבלת ההחלטה היה ללא פגם

51. טענה נוספת של העותרת היא כי הליך קבלת ההחלטה על ידי ועדת הכספים היה פגום משום שהצעת ההחלטה לא פורסמה לציבור, ההחלטה התקבלה בלוח זמנים קצר ולא נלוו לה הערכה תקציבית וחוות דעת משפטית.

52. טענות אלה אינן נכונות. כפי שנכתב לעותרים במענה למכתב מיצוי ההליכים, וכמקובל בדיוני הוועדה בעניינים שבגדר חקיקת משנה ובכלל, יומיים לפני הדיון פורסמה הצעת ההחלטה פורסמה לציבור באתר הכנסת, וכן הופצה באותו מועד לחברי הוועדה.

53. בדיון הסבירו הגורמים המקצועיים במשרד ראש הממשלה שבחלוף חודשיים בלבד מתחילת כהונתו של ראש הממשלה, לא ניתן להעריך במדויק את עלות האחזקה של דירת ראש הממשלה ברחוב עזה. יחד עם זאת, לשאלות חברי הוועדה, המנכ"ל הבהיר בדיון כי עלות האחזקה של דירת ראש הממשלה ברחוב עזה תהיה להערכתו פחותה מעלות האחזקה של הבית ברחוב בלפור, שעמדה על 1.6 מיליון ₪ בשנה, וכי עלות האחזקה בחודש הראשון עמדה על 19,000 ₪. חברי הוועדה סברו שדי בהבהרות אלה כדי לדון בהצעת ההחלטה ולאשרה.

54. גם הטענה על קבלת ההחלטה בלוח זמנים קצר אינה נכונה. הוועדה קיימה שני דיונים בבקשה, והפרוטוקולים של דיוניה מסתכמים בכ-200 עמודים. היקף הדיונים האמור אינו פחות מהיקף הדיונים בנושאים אחרים שעלותם התקציבית דומה, ונראה שהוועדה דנה בסעיפי הצעת ההחלטה באופן מקיף ויסודי. כמו כן, בהתאם להערכות חברי הוועדה בדיונים נערכו בהצעת ההחלטה שינויים, ובהם: תוקף הוראת השעה קוצר, הובהר כי מספר העובדים במעון ראש הממשלה ייקבע על ידי נציבות שירות המדינה, נקבע במפורש כי אוצר המדינה לא יישא – ביחס למעון הנוסף – בהוצאות הקשורות בנכס ובהוצאות להשבחתו, וזכאותה של אשת ראש הממשלה למימון ההשתתפות באירועים וכנסים הוגבלה לאירועים רשמיים וממלכתיים הנובעים ממילוי תפקידו של ראש הממשלה. גם שינויים אלו מלמדים כי לא נפל פגם בהליך קבלת ההחלטה.

אין פגם בקבלת ההחלטה בעת תקציב המשכי

55. העותרת טוענת שכיוון שבעת קבלת ההחלטה טרם אושר תקציב המדינה לשנת 2023, הממשלה רשאית להוציא בכל חודש סכום השווה ל-1/12 מתקציב השנה הקודמת ולא ניתן להגדיל את היקף המשרות בשירות המדינה. על כן, העותרת מבקשת מבית המשפט הנכבד לקבוע כי "כל הוצאה הנובעת או קשורה לשינוי בהחלטת שכר שרים אסורה כל עוד לא אושר תקציב המדינה לשנת הכספים 2023".

56. בהתאם לסעיף 3ב לחוק-יסוד: משק המדינה, בטרם אישור תקציב המדינה אכן נוהג הסדר התקציב ההמשכי, לפיו המדינה רשאית להוציא בכל חודש סכום של 1/12 מתקציב השנה הקודמת למטרות הנקובות באותו סעיף, והיקף כוח האדם אינו יכול לגדול. עם זאת, חוק-יסוד: משק המדינה אינו אוסר על קבלת החלטות בעלות משמעות תקציבית בתקופת תקציב המשכי. מובן כי מימושן של ההחלטות תיעשה בהתאם להוראות חוק-יסוד: משק המדינה בתקופת תקציב המשכי ובהתאם להוראת חוק התקציב משיאשר בכנסת. במילים אחרות: אין פגם בכך שההחלטה מושא העתירה התקבלה בטרם אישור תקציב המדינה לשנת 2023, אך מובן שיישומה יהיה בהתאם להוראות חוק-יסוד: משק המדינה וחוק התקציב (עם קבלתו).

57. ואכן, אף העותרת אינה סבורה שטענה זו מובילה לפסילת ההחלטה, ומבקשת רק לקבוע כי אין לפעול בהתאם להחלטה זו בטרם אישור תקציב המדינה לשנת 2023. כיוון שבינתיים אושר תקציב המדינה לשנת 2023, נראה שסעד זה התייתר.

סיכום

58. נסכם אפוא את דברינו:

- חוק-יסוד: משק המדינה מסמיך את ועדת הכספים לקבוע "תשלומים אחרים" שישולמו לשרים ולסגני שרים. בהתאם לפרשנות הלשונית הפשוטה של מונח זה, הנחיות היועצים המשפטיים לממשלה לדורותיהם ופסיקת בית המשפט הנכבד, ועדת הכספים מוסמכת מכוח סעיף זה לקבוע כי אוצר המדינה יממן הוצאות מסוימות של מעונות ראש הממשלה ושל בני ביתו.
- ההחלטה מושא העתירה היא סבירה והגיונית, על רקע המצב הנורמטיבי שקדם לה. מרבית טענות העותרת בהקשר זה מבוססות על השערות חסרות בסיס ונוגעות ליישום ההחלטה, ולא להחלטה עצמה. כך, חששה של העותרת לכך שמנכ"ל משרד ראש הממשלה יאשר מימון ציבורי להוצאות מסוימות בניגוד לאמור בהחלטה אינו יכול להביא לביטול ההחלטה, ואם

חשש זה יתממש - יהיה בידי העותרת לנקוט באמצעים המשפטיים המתאימים כדי לערוך ביקורת על החלטתו.

- לא נפל כל פגם בהליך קבלת ההחלטה, וטענות העותרת בעניין זה שגויות.
 - לא הייתה כל מניעה לקבל את ההחלטה בטרם אישור תקציב המדינה לשנת 2023, ומימושה היה צריך כמובן להיעשות בכפוף להוראות חוק-יסוד : משק המדינה.
59. מכל הסיבות הללו, המשיבה סבורה כי דין העתירה להידחות, תוך חיוב העותרת בהוצאות.

היום, יום רביעי ב' תמוז תשפ"ג (21/06/23)



יצחק ברט
ממונה (בפועל) על ייצוג הכנסת בערכאות

נספח מש/1

**פרוטוקול ועדת השלושה מיום
17.6.15**

עמ' 22

פרוטוקול ועדת השלושה מיום 17.6.2015

חברי ועדה נוכחים: רן ישי, שלומית ברנע פרגו, יוסי איצקוביץ'

נושא: יישום לקחים מדוח ביקורת מבקר המדינה בנושא הוצאות מעונות ראש הממשלה – דיון שלישי (דיונים קודמים התקיימו ב-25.02.2015, 22.03.2015)

בעקבות ממצאי דוח מבקר המדינה בעניין הוצאות מעונות ראש הממשלה, וההתמקדות בוועדת השלושה בהיבט זה, בחנו חברי ועדת השלושה מחדש את תפקידי הוועדה וסמכויותיה כפי שנקבעו, המשמעות של הניסיונות ההולכים ומתרבים להעביר לאחריותה החלטות בנושאים שונים שנמצאים בתחום סמכותם ואחריותם של גורמי המשרד אשר אמורים לטפל בהם כדרך שבשגרה כחלק מתפקידיהם, והדרישה בדוח הביקורת כי ועדת השלושה תקבע את סבירות ההוצאות. חברי הוועדה סבורים כי האפשרות לפנות לוועדת השלושה הובילה עם הזמן לפגיעה בסדר העבודה הנכון ובתחומי האחריות בנושאים הנוגעים למעונות ראש הממשלה, כי מטרת הקמת ועדת השלושה שובשה ומיוחסת לה אחריות שכלל לא בסמכותה, וכי אין זה מתפקידה ולא יכול להיות מתפקידה לקבוע נורמות בעניין הוצאות מעונות ראש הממשלה. לפיכך מסקנת חברי הוועדה היא כי יש לבטל את ועדת השלושה. ביטול ועדת השלושה לא יפגע ולא אמור לפגוע כהוא זה בטיפול בנושא הוצאות מעונות ראש הממשלה, שכן טיפול זה ימשיך להיעשות על ידי גורמי המשרד השונים, כל אחד בתחום סמכותו ואחריותו, כאשר כל אחד מחברי הוועדה ימשיך לסייע ולייעץ בנושאים אלו בהתאם לתפקידו ולסמכויותיו.

א. הרקע לחקמת הוועדה, סמכויותיה ותפקידיה

ההוראה העקרונית באשר למימון הוצאות ראש ממשלה מכהן נקבעה באופן גורף וכללי מאוד על ידי ועדת הכספים של הכנסת, לפני למעלה מ-30 שנה, בסעיף 6(א) להחלטת שגר שרים וסגני שרים משנת 1982, אשר קבעה כהאי לישנא:

**"המדינה תעמיד לרשות ראש הממשלה מעון בירושלים;
מעונו של ראש הממשלה בירושלים ומחוצה לה ינוהל על
חשבון אוצר המדינה".**

לפני כ-15 שנה, לאחר עבודת מטה משותפת של משרד המשפטים, משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, בית הנשיא וגורמים נוספים, הוכן "נוהל השתתפות בהוצאות ראש ממשלה מכהן" (להלן: "הנוהל"), שאושר על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ) (כתוארו דאז), עו"ד מני מזוז, ואשר קבע הוראות ועקרונות שונים. ברם הסדרים אלה לאקוניים בהיבטים רבים, חסרים בהיבטים אחרים, ועיקרם נקבע לפני כ-15 שנה בלא שנעשו בהם כל ההתאמות המתחייבות לאור שאלות שונות שהתעוררו לאורך השנים. מצב דברים זה, שיש בו לקונה משמעותית, אינו נותן מענה לבעיות שונות המחייבות פתרון לעתים תכופות, ומכאן ביקורת מבקר המדינה והביקורת הציבורית.

בשנת 2009 הוסף לנוהל סעיף 13, הקובע כי:

"בכל מקרה של ספק בדבר ישום הוראות נוהל זה, תכונס ועדה בהשתתפות המשנה למנהל הכללי, היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה וחשב המשרד, ותיתן הנחייתה בנושא. הועדה תכונס על פי בקשת כל אחד מחברי הועדה, או על פי בקשת לשכת ראש הממשלה".

דהיינו, באופן שוטף וגורף, בדומה לכל עניין אחר שגורמי המשרד מטפלים בו, כל בקשה הנוגעת להוצאות מעונות ראש הממשלה אמורה להגיע לגורם המקצועי הרלוונטי במשרד, והוא אמור לטפל בה כחלק משגרת עבודתו, במסגרת סמכותו והכלים העומדים לרשותו, בהתאם להוראות הנוהל, וכמובן בהתאם לחוק, להחלטת שכר שרים וסגני שרים, להוראות התקש"ר, להוראות התכ"מ, ולהוראות מנהל שונות. כל בעל תפקיד אחראי לכך שהבקשות, כמו כל עניין אחר שבאחריותו ובסמכותו, יטופלו בהתאם לדין, והוא חייב ליתן דין וחשבון לממונה עליו או למנכ"ל. ועדת השלושה לא נועדה להחליף את גורמי המשרד בעבודתם ובתחומי סמכותם.

ברוח זו אף קבעה ועדת השלושה את "נוהל ביצוע עבודות במעון הפרטי של ראש הממשלה", הקובע כי כל בקשה בנוגע לביצוע עבודות במעון הפרטי של ראש הממשלה, תוגש בכתב על ידי ראש לשכת רה"מ ויפורטו בה הליקויים בבית והעבודות המבוקשות. ראש אגף משאבים חומריים ומבצעיים (היום סמנכ"ל מבצעים ונכסים) יבחן אם העבודות המבוקשות הן בגדר שמירה על חקיים ולא עבודות השבחה, ויצרף את חוות דעתו בכתב, והמשנכ"ל (היום סמנכ"ל בכיר למנהל ולמשאבי אנוש) יבחן אם הבקשה עומדת בהוראות הנוהל. היה וכך היא – תבוצע העבודה. רק אם יש ספק ביישום הנוהל, יש מקום לפנות לוועדה.

ב. שיבוש סדרי העבודה התקינים

למרות כל האמור וחרף סמכותה המוגבלת של הועדה, נעשים ניסיונות חוזרים ונשנים להביא להחלטתה עניינים שונים הנוגעים למעונות ראש הממשלה, בלא שהם יטופלו על ידי גורמי המשרד ועובדיו, בהתאם לשלבים המתחייבים על פי סדרי העבודה הנוהגים ביחס לכל נושא במשרד.

לדוגמא, לא אחת ארע שבמקום שעובד האחראי על ביצוע עבודות תחזוקה יפעל לתיקון ליקוי בהתאם לשיקול דעתו והבנתו המקצועית, ולהוראות החוקים והנהלים שמחייבים אותו בכל עבודתו – והוראות הנוהל בכללם – הוא פונה בראש ובראשונה לוועדה לקבל את אישורה. בכך מעביר העובד את האחריות על החלטותיו לוועדה, והן אינן עומדות לפיקוח ולבקרה על ידי הממונה עליו. יובהר כי כל עובדי המשרד מתייעצים עם החשבות או עם היעוץ המשפטי או עם כל גורם רלוונטי במקום שהם סבורים שיש צורך בדבר, ברם בנושא הוצאות מעונות ראש הממשלה, הבקשות לתיקונים מועברות ישירות לוועדה לקבלת אישורה לביצוע העבודות. דא עקא שאין זה תפקידה של הוועדה – שנועדה להנחות רק במקרה של ספק ביישום הנוהל: הוועדה אינה אמורה

להחליף את גורמי המשרד בעבודתם, בתפקידיהם ובסמכויותיהם, אין לה כל סמכויות פורמאליות לדון בבקשות אלו, ואין לה כלי בקרה או פיקוח על ביצוע הנחיותיה על ידי עובדי המשרד.

יתר על כן, חברי ועדת השלושה מוצאים עצמם מתבקשים לעסוק בנושאים שלחלקם או לכולם אין ידע או סמכות לדון בהם. כך לדוגמא, חברי הועדה נדרשים לדון לעתים תכופות בצורך בתיקון נזילות בצנרת בניין, בעוד שאין להם כל ידע בנושא, והנושא אינו בתחום תפקידו או סמכותו של מי מהם.

נמצא אפוא שבעוד שמלכתחילה רק מיעוט שבמיעוט מהבקשות הנוגעות להוצאות מעונות ראש הממשלה אמור היה להגיע להנחייתה של הועדה, ובמקרים יוצאי דופן בלבד, מתבקשת הועדה באופן תדיר להפעיל את שיקול דעתה במקום שיקול דעתם של הגורמים המוסמכים לכך, באופן שהסדר הנכון של שלבי ביצוע הטיפול וחירארכיית בעלי התפקידים משובש לחלוטין, וכך אף הפיקוח על הטיפול.

מכיוון שמטרת הקמת הועדה שובשה לחלוטין, ומכיוון שהיא אינה אמורה להחליף את גורמי המשרד הרלוונטיים לטיפול בבקשות כאמור, ומכיוון שאפשרות הפניה אליה גורמת לפגיעה בסדרי העבודה התקינים באשר לבקשות אלו, יש מקום לכך שהיא תבוטל.

ביטול הועדה לא יפגע בעבודת המשרד, שכן כתמיד, חברי הועדה עומדים לרשות עובדי המשרד לסיוע וליעוץ, כל אחד בתחום מומחיותו וסמכויותיו.

ג. העדר נורמות ברורות

כאמור, החלטת ועדת הכספים של הכנסת היא לאקונית וגורפת ואילו הוראות הנוהל חסרות ולא עדכניות.

חלק משמעותי מהביקורת על הנעשה במשרד רה"מ ובמעונות רה"מ באשר להוצאות מעונות ראש הממשלה אינו נובע מאי הקפדה על כללים, אלא מהעובדה שבתחומי פעילות רבים הקשורים לסוגיה זו אין כללים ברורים ומפורטים.

בהעדר כללים נאותים ונורמות ברורות, התוצאה המעשית היא שעובדי משרד ברמות שונות קובעים במידה רבה את התנהלות המשרד בכל הנוגע למעונות ראש הממשלה. מצב זה הוא לא נכון, לא הולם ולא ראוי.

מבקר המדינה עמד בדוח הביקורת משנת 2015 בנושא "הוצאות מעונות ראש הממשלה" על הקושי בכך ששומרי סף – ששניים מהם חברי ועדת השלושה – המקבלים החלטות בנושא הוצאות מעונות ראש הממשלה, כפופים למנכ"ל המשרד ולראש הממשלה.

כך נכתב בדוח מבקר המדינה :

"יש לציין שצוות הביקורת התרשם כי היועצת המשפטית וחשב המשרד פועלים כמיטב יכולתם כדי לשמור על הליכי מנהל תקין ועל סבירות ההוצאות של בית רה"מ, ואולם אין להתעלם מחקושי המובנה בעבודתם בשל פעילותם כשומרי סף במשרד רה"מ, מחד גיסא, וכפיפותם למנכ"ל המשרד ולראש הממשלה עצמו, מאידך גיסא".

בהעדר נורמות ברורות ומחייבות שניתן לפעול על פיהן, במגוון נושאים, הועלתה בדוח מבקר המדינה דרישה כי יקבעו נורמות ראויות של סבירות, יעילות ומידתיות ביחס להוצאות מעונות ראש הממשלה, ודרישה זו הופנתה גם לוועדת השלושה.

כדי למנוע את המשך מצב הדברים ללא כללים מספקים, אנו סבורים כי על המשרד לפעול לכינון כללים משלימים שיתנו מענה להיבטים שונים המתעוררים בסוגיית הוצאות מעונות ראש הממשלה. משיקבעו כללים משלימים, תהא דרך ברורה למשרד לילך בה, וניתן יהיה לקיים בקרה אפקטיבית ולהפחית את חשיפת המשרד לביקורת.

לא למותר להפנות לפסקת הסיום של דוח מבקר המדינה בנושא, שכתב כי:

"מכלול הממצאים המתוארים בדוח זה מובא לפתחם של הכנסת ושל היועץ המשפטי לממשלה, לשם בחינה מחדשת של הכללים והנורמות הנוגעים למעונות ראש הממשלה, וכן באשר לדרכים הראויות לעגן אותם בחקיקה ובנהלים".

מצב הדברים הוא אפוא שלא נקבעו כללים חדשים מחד גיסא, אך מאידך גיסא, קיימות ציפיות הולכות וגוברות כי ועדת השלושה היא שתקבע נורמות ואמות מידה. אין זה מתפקידה של ועדת השלושה ואין זה ראוי כי קביעות מעין אלו יעשו על ידה.

ד. אשר על כן

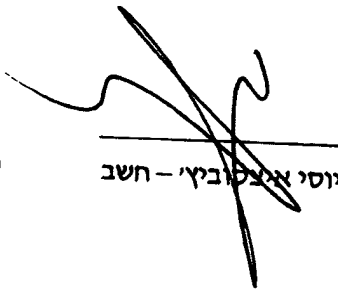
אשר על כן ולאור האמור לעיל, הואיל ומטרת הקמת הועדה שובשה לחלוטין, והואיל והיא אינה אמורה להחליף את גורמי המשרד הרלוונטיים בטיפול בעניינים הנוגעים למעונות ראש הממשלה, והואיל ואפשרות הפניה אליה גורמת לפגיעה בסדרי העבודה התקינים, כמו גם לאור הציפיות כי היא זו שתקבע נורמות ואמות מידה להוצאות מעונות ראש הממשלה על אף שאין זה מתפקידה ואף אין זה ראוי, ובשים לב לכך שביטול הועדה לא יפגע בטיפול הראוי במעונות ראש הממשלה, נראה כי הדבר הנכון לעשותו הוא לבטל את ועדת השלושה.

מחליטים:

1. לבטל את סעיף 13 לנוהל השתתפות בהוצאות ראש ממשלה מכהן.
2. לבטל את סעיף 4 לנוהל ביצוע עבודות במעון הפרטי של ראש הממשלה.
3. למען הסר ספק, אין בהחלטת הוועדה כדי לשנות מסדרי העבודה התקינים במשרד באשר להוצאות מעונות ראש הממשלה, דהיינו, כל נושא שנוגע להוצאות מעונות רה"מ, יטופל ע"י הגורם הרלוונטי במשרד רה"מ, כל אחד בתחום סמכותו.



שלומית ביטן פרגו – יועמ"ש



יוסי איציקוביץ' – חשב



רון ישי – סמנכ"ל בכיר