

אכיפתו של תקציב המדינה וחוזי המינהל

החריגות ממסגרת התקציב השליטו נורמות ציבוריות שליליות, ולמעשה פגעו, מי יותר ומי פחות, במשק המדינה. הרברים באו לידי ביטוי מיוחד בהקשר של העלאות בשכרם של העובדים במגזרים שונים של השירות הציבורי, אך לא רק בו.

כתוצאה מכך, חוקי התקציב שנחקקו בראשית שנות ה-80 החלו להנהיג מדיניות חקיקתית חדשה, באמצעות הוראות ספציפיות שחלו על חוזים שהתייחסו לתקציב של אותה שנה. באופן כללי, ניתן לפשט את נוסחן של ההוראות ולומר, כי הן אסרו על גופים מתוקצבים להסכים על שינויים בשכר או בהטבות הנלוות לו, או להנהיגם (מעבר למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה) ללא אישורו של שר האוצר. בשנים 1983 ו-1984 נוספו הוראות שקבעו, כי הסכם או הסדר כאמור יהיו בטלים. כאשר הגיעו הוראות אלה לכלל ריון שיפוטי, נתנו להן בתי הדין לעבודה תוקף מלא. עמדתם זו אושרה בפסק דין של בית המשפט העליון, בעתירה נגד פסיקתו של בית הדין הארצי לעבודה.

חוק יסודות התקציב

המגמה של הידוק הפיקוח על התקציב התגבשה לבסוף בחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985. חוק זה, אשר קובע מסכת שלמה של הוראות שמסדירות את אופן קביעתו של התקציב ואת הפעולה במסגרתו, חותר להגשמת יעדי באמצעות קשת של כלים משפטיים. הוא מעניק סמכויות שונות לנקוט צעדים מינהליים נגד גופי מינהל שחרגו מן המסגרת התקציבית, שנקבעה לפעולותיהם (למשל: סמכות להפחית את שכרם החריגה מסכומים שיש להעביר אליהם), קובע סנקציות כמישור הפלילי וכמישור המשמעתי נגד מי שעברו על הוראות תיו, אך כולל, בנוסף לכך, גם הוראות בטלות מפורשות בהתייחס לחוזים שעניינם הוצאות לא מאושרות.

אחד היעדים המרכזיים של חוק יסודות התקציב היה הרחבתו של הפיקוח על רשויות המינהל שאינן מהוות אורגנים של המדינה, אלא ישויות משפטיות נפרדות, שכן כיום, תאגידים ורשויות מינהליים עצמאיים רבים מופקדים על ביצוע תפקידים שלטוניים, שבעבר היו מסורים למדינה. דברים דומים אמורים בפריסתו של הפיקוח על גופים ציבוריים נתמכים. אלה אינם נמנים עם גופי המינהל בהתאם לסיווג המסורתי של המשפט המינהלי, אך במציאות היומיומית שלנו הם סמוכים גם כן על שולחן התקציב הממשלתי.

כאמור, החוק קובע מספר הוראות שעניינן בטלותם של חוזים. סעיף 27(ב) לחוק מורה שחווה של רשות מקומית או של תאגיד, בהגדרתו בחוק, אשר שוויו עולה על תקרת הסכום שנקבעה בסעיף והוא לא אושר כנדרש בדיון, או שההוצאה הכרוכה בו לא תוקצבה, יתא בטל. סעיף 43(ב) קובע, כי יתא בטל גם חווה של המדינה אשר כרוך בהוצאה שגבוהה מן התקרה הנקובה בסעיף ולא תוקצבה בחוק התקציב השנתי. על אלה מוסיף סעיף 29 לחוק, אשר מעגן בהסדר של קבע את דיון בטלותן של תוספות שכר והטבות בגין עבודה אשר אינן תואמות את מה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה, אם לא קיבלו את אישורו של שר האוצר. לפי שעה, סעיף זה ויעודו והשפיע יותר מן האחרים על המציאות המינהלית. בתי המשפט הכירו באי תוקפם של הסכמי שכר והסדרי שכר חריגים, והפכו בכך על פניהם הסכמות רגילות במערך יחסי העבודה. המשכם של הרברים יתמקד בפסק דין אלה.

אכיפת החוק על-ידי רשויות המדינה

אשר נעשה הסכם שכר חריג בין רשות מינהלית או גוף נתמך אחר לבין נציגי העובדים, ניתן לצפות כי במקרה הרגיל, לא יעלה אף אחד מן הצדדים להסכם טענה בדבר בטלותו. על מנת שלסעיף 29 לחוק תהיה משמעות מעשית, נדרש שהמדינה, כמייצגת האינטרס הציבורי הכללי, תוכל ליוזם הליך שיעמיד במבחן משפטי את שאלת תוקפו. ואומנם, לאחר חקיקתו של החוק פורסמה הנחיית

חקיקתו של חוק יסודות התקציב הביאה לתפנית לכיוון של אכיפת תקציב המדינה וחוזים אשר נעשו תוך חריגה מהתקציב נפסלו על-ידי בתי המשפט. בעבר, לפני חקיקת החוק, הועדפה ההגנה על ערך ההסתמכות ואמינות השלטון. כיום, יכולה המדינה להגיש תביעות מטעמה, לשם ביטול הסכמים שנעשו תוך הפרת הוראות החוק

מאת: דפנה ברק - ארז

ודאי וברור הוא, שרשויות המינהל מחויבות לפעול במסגרת התקציב שיועד לפעולתן. חובה זו היא מיסודות המינהל התקין. אולם, מבחנו של העקרון הוא במידה שבה שיטת המשפט נותנת תוקף מעשי לחובה ואוכפת אותה. מכיוון שמרבית ההוצאות התקציביות של הרשויות נעשות במסגרות חוזיות, השאלה החשובה היא אם קיומה של חריגה תקציבית ישפיע על תוקפם של ההסדרים החוזיים שגרמו לחריגה. בעבר, העיקרון שהתגבש בפסיקתו של בית המשפט העליון היה, שיש לתת תוקף כלא גם לחוזים אשר נעשו תוך חריגה ממסגרת חוק התקציב. השופט חיים כהן (כתוארו אז) הסביר, כי "אם לא יוכל עוד האזרח לסמוך על קדושת התחייבותה של הממשלה בחוזה כתוב וחתום מטעמה - כי אז שלטון החוק במדינה ייעשה לחוכא ואיטלולא". בית המשפט העליון הכריע לכיוון העדפתה של ההגנה על ערך ההסתמכות ועל אמינות השל-

רשויות המינהל מחויבות לפעול במסגרת התקציב שיועד לפעולתן. חובה זו היא מיסודות המינהל התקין. אולם מבחנו של העקרון הוא במידה שבה שיטת המשפט נותנת תוקף מעשי לחובה ואוכפת אותה

טון. שונה היה רק דינן של הרשויות המקומיות, מכוח הוראות מפורשות בפקודת העיריות ובצווי המועצות המקומיות. חיקוקים אלה כופפים, כ"י דוע, את תקציביהן של הרשויות המקומיות לאישורו של שר הפנים, ובה משך לכך, קובעים גם כי חווה שאין להוצאות הכרוכות בו הקצבה מתאימה בתקציב המאושר של הרשות טעון אישור בכתב של שר הפנים. אולם, נסיון השנים הוכיח כי הפיקוח על התקציב חייב להתהדרק ולהסתייע בדיונים שחלים על החוזים, שמכוחם מתבצעות ההוצאות התקציביות.

1 מרצה. הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה ובית הספר למשפטים של המכללה למינהל.

1 ד"ר 28/76 מעוז נ' מדינת ישראל, פ"ד לא(2) 821, 827.

2 סעיף 196 לפקודת העיריות, [נוסח חדש], נ"ח 197; סעיף 191 לצו המועצות המקומיות (א) תשי"א-1950, ק"ת 178 כפי שתוקן: ק"ת תשכ"ב 2485; סעיף 191 לצו המועצות המקומיות (ב), תשי"ג-1953, ק"ת 1174; סעיף 88 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958, ק"ת 1256.

3 סעיף 22 לחוק התקציב, תשמ"ב-1982; סעיף 24 לחוק התקציב, תשמ"ג-1983; סעיף 24 לחוק התקציב, תשמ"ד-1984.

4 ד"ר ע"מ/4-18 מרכז השלטון המקומי בישראל - ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל ואח', פד"ע טז 421, 444; ד"ר ע"מ/4-12 ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל ואח' - שירות התעסוקה, פד"ע יז 406, 413-414; ד"ר ע"מ/4-31 ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל ואח' - חברת כבלי ציון מפעלים מאוחדים בע"מ, פד"ע כ 182, 188.

5 ב"צ 539/85 ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד מ(4) 834.

6 חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, ס"ח 60 (להלן: חוק יסודות





היועץ המשפטי לממשלה, שהבהירה כי אם גוף מתוקצב פועל בניגוד להחלטת שר האוצר "ישקלו משרד האוצר ופרקליטות המדינה אם להגיש תביעה משפטית נגד הגוף המתוקצב ולנקוט צעדים נוספים בהתאם לנסיבות". כפי שאראה בהמשך, הפסיקה נתנה תוקף להכרה בכוחה של המדינה לזיום הליך משפטי כאמור.

החוק בראי הפסיקה

ה

הליך המשפטי הראשון היה בעניין תוספות השכר שקיבלו עובדים בעיריית תל-אביב, במסגרת שבעה הסכמים שנכרתו בין העירייה לבין מגורים מסוימים של עובדיה. המדינה עתרה לבית המשפט המחוזי למתן פסק דין הצהרתי, אשר בו יכריז על דבר בטלותם של ההסכמים. מנגד, טענה העירייה כי בהתייחס לפעולות שעומדות בניגוד לקביעת הסעיף יכולה המדינה לנקוט סנקציות שקבועות בחוק עצמו, וכי בנסיבות אלה אין היא יכולה לזיום הליך אזרחי רגיל בקשר אליהן. השופט אלוני, שישב לדין בעניין זה, נאות לבקשה לתת פסק דין הצהרתי, תוך שהוא דוחה את טענותיה העקרוניות של העירייה כנגד הסעיף השיפוטי. הוא הסביר כי החוק מלמד שהמחוקק "מבקש להשיג ביטול המורחלט של כל הסכם, העומד בסתירה לסעיף 29(א), ולפיכך אין לשלול כל דרך חוקית להשגתה של מטרה זו". פסק דינו של השופט אלוני זכה להבהרה ולמישנה חיוק בהליך נוסף שפתחה המדינה, כאשר בעקבות רח"יית טענותיה חתמה העירייה עם עובדיה על הסכמים חדשים, שהוגדרו כהסכמים "לביצוע שינויים ארגוניים הכוללים צעדים ליעול מידי ומשמי עותי של טיב והיקף השירותים הניתנים לתושבי העיר לאלתר". גם הסכמים אלה לא אושרו, אך העירייה טענה כי הם הסכמי ייעול, ולכן אינם כפופים לדרישת האישור שקבועה בסעיף 29 לחוק. בפעם זו הגישה המדינה תביעה ממש נגד העירייה, וביקשה לקבל סעד של צו מניעה נגדה. במסגרת הדיון בבקשה לסעד הזמני, אשר עד כה רק היא התבררה, דחה נשיא בית המשפט המחוזי בתל-אביב, השופט וינוגרד, את טענתה המשפטית של העירייה. הוא הסביר כי תחולתו של סעיף 29 היא רחבה ובלתי מסיוגת. גם תוספות שכר שהיגיון או תמורה בצידן כפופות למסגרת הפיקוח שנקבעה בחוק.

בעקבות תקדים זה, המשיכה המדינה בהגשת תביעות דומות נגד רשויות וגופים אחרים שכפופים לחוק יסודות התקציב.

דוגמה מובהקת לתביעות אלה היא התביעה שהוגשה נגד קופת חולים של ההסתדרות הכללית, בהתייחס לתוספות ולהטבות שקיבלו רופאיה במסגרת "מבצע קיצור התורים". המדינה הגישה תביעה נגד קופת חולים, ובמסגרתה ביקשה צו זמני נגד המשך מתן ההטבות. הוראת סעיף 29 חלה, בין השאר, גם על פעולותיהם של מי שהם "גופים נתמכים", ובכלל זה קופת חולים הכללית. בנסיבות העניין, ההטבות שניתנו לרופאים הסתמכו על הסכם שנעשה עובר לחקיקתו של החוק. אולם, הוא הופעל רק לאחר מכן, ועמדת המדינה היתה שהפעלתו של הסכם קיים אף היא בכלל האיסור על "הנהגת" הטבות. פירוש רחב זה, בהתייחס להיקפו של האיסור שנקבע בסעיף 29 לחוק, אושר על ידי הנשיא שמגר, בפסק דין עקרוני שבו דחה את בקשת רשות הערעור של קופת חולים נגד החלטתו של בית המשפט המחוזי להיענות לבקשת המדינה לצו זמני. פסק דין זה נתן גושפנקה ברורה לדעה, שהמדינה אמנם זכאית להגיש תביעות מטעמה כדי להביא להכרה שיפוטית בבטלותם של הסכמים, שנעשו תוך הפרת הוראות החוק. הדעה, לפיה על המדינה להסתפק בכיכול בהפעלת הסנקציות המינהליות שקובע החוק, נדחתה מכל וכל. אמנם, חוק יסודות התקציב עצמו אינו מתייחס לאפשרות של תביעה מסוג זה על-ידי צד שלישי. אולם, דרך התיביעה קיימת מכוחו של הדין הכללי, ואין בחוק כל אינדיקציה לכוונה לטול את הסעיף מכוחו של זה. על כך יש להוסיף, שצמצום אפשרויות הפעולה של המדינה לסנקציות המינהליות בלבד (תוך שלילת האפשרות של תביעה) היה עלול לפגוע באינטרס הציבורי למעלה מן הדרוש (כמו למשל, בנסיבות של אי העברת כספים נוספים לגוף הנתמך). ולסיכום: "צריך לנטות ולפרש דברו של המחוקק באופן הנותן קיום להוראותיו, להבדיל מפרשנותם בדרך ההופכת את האיסור העולה מהם לבלתי ניתו לאכיפה".

הליך דומה התנהל בפניה של השופטת נאור בבית המשפט המחוזי בירושלים, בעניין תוספות שכר בחברת החשמל. היא התבקשה להצהיר על בטלותן של תוספות אלה ולהוציא צו מניעה כנגד המשך תשלומן. הטענה, לפיה יכולה היתה חברת החשמל להסתפק באישור של שר האנרגיה והתשתית נדחתה, מאחר שקבלתה היתה מרוקנת מכל תוכן את שיטת הפיקוח המרכזי על ידי המשרד הממשלתי האחראי לנושא תקציב המדינה בכללותו. כמו כן, לא יכלה להתקבל הטענה שעלותן של תוספות השכר נשוא ההליך היתה דומה לעלותן של תוספות שכר אחרות שקיבלו עובדי המדינה. סעיף 29 פטר מאישור ספציפי רק תוספות זהות לאלה שניתנו לעובדי המדינה, ולא העניק שיקול דעת לגופים המתוקצבים עצמם להחליט איזו הטבה אחרת שקולה כנגדו.

אם כן, מערכת המשפט הישראלית ביצעה תפנית ברורה לכיוון של אכיפת התקציב באמצעות שלילת תוקפם של חוזים שחורגים ממנו, או שצפויים להביא לחריגה כאמור. בעבר, נקודת המוצא של הפסיקה ייחסה משקל רב לערך של הגנת ציפיות הפרט המתקשר, ובשל כך נדחתה הזיקה בין החריגה התקציבית לבין תוקפו של החוזה המינהלי. אולם, בחלוף השנים, התברר שההגנה היתרה על הפרט עלתה במחיר נזקים כבדים לכלל חוק יסודות התקציב. סייג את עיקרון הבסיס, באמצעות הוראות שעניינן בטלות חוזים שנעשו בחריגה מהתקציב. מכיניהן, לפי שעה, הותיר חותם מיוחד סעיף 29 לחוק, שעניינו הפיקוח על תוספות השכר במשק. נוכח מרכזיות השפעתו של גורם השכר על הכלכלה הישראלית ורגישותו המיוחדת של תחום יחסי העבודה, הספיק כבר סעיף זה לעמוד בנטלן של מחלוקות ציבוריות, אשר הבשילו בחלקן גם לדיונים משפטיים. דווקא ישום כך לא למותר יהיה להעיר שניסוחו של סעיף 29 מבטיח במידה רבה את ההגנה על ציפיותיהם של העובדים ואת ביטחון הסכמי השכר שלהם. אלה יכולים לוודא ללא קושי אם ניתן אישורם של גורמי האוצר לתוספות השכר החדשות, שהמעביד הסכים להן. ואמנם, במקרים שהבשילו לכלל דיון בבתי המשפט, הבעייה האמיתית שהסתתרה מאחורי ההתדיינות היתה חוסר נכונות של ציבור העובדים להשלים עם "גזירתו" של האוצר. מקרים אלה

המגמה של הידוק הפיקוח על התקציב התגבשה לבסוף בחוק יסודות התקציב. מערכת המשפט הישראלית ביצעה תפנית ברורה לכיוון של אכיפת התקציב באמצעות שלילת תוקפם של חוזים שחורגים ממנו

מהווים דוגמאות למצבים, שקיימת היתה בריקעם פגיעה בחופש התקשורת של הצדדים (על-פי מצוות החוק), אך לא חוסר וודאות משפטית או פגיעה בציפיותיהם של הצדדים באשר למצב וכיוליהם. אכן, התערבות בחופש התקשורת של הגורמים במשק אינה נטולת בעייתיות. אולם, כל עוד התערבות זו אינה פולשת למגזר הפרטי, אלא מוגבלת לחוזיהם של הגורמים אשר סמוכים על שולחן התקציב, היא אינה מהווה הרחבה של המספר הציבורי אל מעבר לגבולותיו הראויים.

התקציב או: החוק.

7 סעיפים 25, 26 ו-42 לחוק.

8 סעיפים 34, 39 ו-47 לחוק.

9 סעיפים 27, 29 ו-43 לחוק.

10 סעיף 29 לחוק יסודות התקציב. התשס"ה-1985 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 21.510 כרך ג' (15.12.85).

11 ה'פ (ת'א) 280/88 מדינת ישראל נ' עיריית תל-אביב-יפו ואח' (לא פורסם).

פורסם.

ערעור שכנגד של המדינה על הגבלתו של פסק הדין ההצהרתי לעתיד בלבד התקבל בע"א 478/88 עיריית תל-אביב-יפו נ' מדינת ישראל ואח' (לא פורסם).

12 ת"א (ת'א) 2497/88 מדינת ישראל נ' עיריית תל-אביב-יפו (לא פורסם).

13 בר"ע 2920/90 קופת חולים של ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל נ' מדינת ישראל (טרם פורסם).

14 ה'פ (י"ם) 225/90 מדינת ישראל נ' חברת החשמל לישראל בע"מ ואח' (טרם פורסם).