

## אכיפתו של תקציב המדינה וחוזי המנהל

דפנה ברק-ארז\*

ודאי וכרור הוא, שרשויות המנהל מחויבות לפעול במסגרת התקציב שיועד לפעולתן. חובה זו היא מיסודות המנהל התקין. אולם, מבחנו של העיקרון 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 מלא 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".<sup>1</sup> בית המשפט העליון הכריע לכיוון העדפתה של ההגנה על ערך ההסתמכות ועל אמינות השלטון. שונה היה רק דינן של הרשויות המקומיות, מכוח הוראות מפורשות בפקודת העיריות ובצווי המועצות המקומיות. חיקוקים אלה כופפים, כידוע, את תקציביהן של הרשויות המקומיות לאישורו של שר הפנים, ובהמשך לכך, קובעים גם כי חוזה שאין להוצאות הכרוכות בו הקצבה מתאימה בתקציב המאושר של הרשות טעון אישור בכתב של שר הפנים.<sup>2</sup>

אולם, ניסיון השנים הוכיח כי הפיקוח על התקציב חייב להתהדק ולהסתייע בדינים שחלים על החוזים, שמכוחם מתבצעות ההוצאות התקציביות. החריגות ממסגרת התקציב השליטו נורמות ציבוריות שליליות, ולמעשה פגעו, מי יותר ומי פחות, במשק המדינה. הדברים 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

\* 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 שחוקן: 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.

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<sup>3</sup>. כאשר הגיעו הוראות אלה לכלל דיון שיפוטי, נתגו להן בתי הדין לעבודה תוקף מלא<sup>4</sup>. עמדתם זו אושרה בפסק דין של בית המשפט העליון, בעתירה נגד פסיקתו של בית הדין הארצי לעבודה<sup>5</sup>.

### חוק יסודות התקציב

המגמה של הידוק הפיקוח על התקציב התגבשה לכסוף בחוק יסודות התקציב, תשמ"ה — 1985<sup>6</sup>. חוק זה, אשר קובע מסכת שלמה של הוראות שמסדירות את אופן קביעתו של התקציב ואת הפעולה במסגרתו, חותר להגשמת יעדיו באמצעות קשת של כלים משפטיים. הוא מעניק סמכויות שונות לנקוט צעדים מנהליים נגד גופי מנהל שחרגו מן המסגרת התקציבית, שנקבעה לפעולותיהם (למשל: סמכות להפחית את סכום החריגה מסכומים שיש להעביר אליהם)<sup>7</sup>, קובע סנקציות במישור הפלילי ובמישור המשמעתי נגד מי שעברו על הוראותיו<sup>8</sup>, אך כולל, בנוסף לכך, גם הוראות בטלות מפורשות בהתייחס לחוזים שעניינם הרצאות לא מאושרות<sup>9</sup>.

אחד היעדים המרכזיים של חוק יסודות התקציב היה הרחבתו של הפיקוח על רשויות המנהל שאינן מהוות אורגנים של המדינה, אלא ישויות משפטיות נפרדות, שכן כיום, תאגידיים ורשויות מנהליים 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 המנהל בהתאם לסיווג המסורתי של המשפט המנהלי, אך במציאות היום-יומית שלנו הם סמוכים גם כן על שולחן התקציב הממשלתי.

- 3 סעיף 22 לחוק התקציב, תשמ"ב — 1982; סעיף 24 לחוק התקציב, תשמ"ג — 1983; סעיף 24 לחוק התקציב, תשמ"ד — 1984.
- 4 דב"ע מה/18-4 מרכז השלטון המקומי בישראל — ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל ואח', פד"ע טו 421, 444;
- דב"ע מו/12-4 ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל ואח' — שירות התעסוקה, פד"ע יז 406, 413-414;
- דב"ע מח/31-4 ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל ואח' — חברת כבלי ציון מפעלים מאוחדים בע"מ, פד"ע כ 182, 188.
- 5 כג"צ 539/85 ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד (מ) 834.
- 6 חוק יסודות התקציב, תשמ"ה — 1985, ס"ח 60 (להלן: חוק יסודות התקציב או: החוק).
- 7 סעיפים 25, 26 ו-42 לחוק.
- 8 סעיפים 34-39 ו-47 לחוק.
- 9 סעיפים 27, 29 ו-43 לחוק.

כאמור, החוק קובע מספר הוראות שעניינן בטלותם של חוזים. סעיף 27(ב) לחוק מורה שחובה של רשות מקומית או של תאגיד, כהגדרתו בחוק, אשר שוויו עולה על תקרת הסכום שנקבעה בסעיף והוא לא אושר כנדרש בדין, או שההוצאה הכרוכה בו לא תוקצבה, היא בטל. סעיף 43(ב) קובע, כי יהא בטל גם חוזה 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 דין בטלותן של תוספות שכר והטבות בגין עבודה אשר אינן תואמות את מה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה, אם לא יוכלו את אישורו של שר האוצר. לפי שעה, סעיף זה זעזע והשפיע יותר מן האחרים על המציאות המנהלית. בתי המשפט הכירו באי־תוקפם של הסכמי שכר והסדרי שכר חריגים, והפכו בכך על פניהן הסכמות רגישות במערך יחסי העבודה. המשכם של הדברים יתמקד בפסקי דין אלה.

### אכיפת החוק על-ידי רשויות המדינה

כאשר נעשה הסכם שכר חריג בין רשות מנהלית 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 ליזום הליך שיעמיד במבחן משפטי את שאלת תוקפו. ואומנם, לאחר חקיקתו של החוק פורסמה הנחיית 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"<sup>10</sup>. כפי שאראה בהמשך, הפסיקה נתנה תוקף להכרה בכוחה של המדינה ליזום הליך משפטי כאמור.

### החוק בראי הפסיקה

ההליך המשפטי הראשון היה בעניין תוספות השכר שקיבלו עובדים בעיריית תל-אביב, במסגרת שבעה הסכמים שנכרתו בין העירייה לבין מגזרים 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 ליזום 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 הסעד השיפוטי. הוא הסביר כי החוק מלמד שהמחוקק "מבקש להשיג ביטולו המוחלט של כל הסכם, העומד בסתירה לסעיף 29(א), ולפיכך אין לשלול כל

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

דרך חוקית להשגתה של מטרה זו"<sup>11</sup>. פסק דינו של השופט אלוני זכה להבהרה ולמשנה חזוק בהליך נוסף שפתחה המדינה, כאשר בעקבות דחיית טענותיה חתמה העירייה עם עובדיה על הסכמים חדשים, שהוגדרו כהסכמים "לביצוע שינויים ארגוניים הכוללים צעדים לייעול מידי ומשמעותי 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 שקבוצה 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 מסויגת. גם תוספות שכר שהיגיון או תמורה בצידן כפופות למסגרת הפיקוח שנקבעה בחוק<sup>12</sup>.

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 גושפנקא 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 כביכול בהפעלת הסנקציות המנהליות שקובע החוק, נדחתה מכל וכל. אמנם, חוק יסודות התקציב עצמו אינו מתייחס לאפשרות של תביעה מסוג זה על-ידי צד שלישי. אולם, דרך התביעה קיימת מכוחו של הדין הכללי, ואין בחוק כל אינדיקציה לכוונה לשלול את הסעדים מכוחו של זה. על כך יש להוסיף, שצמצום אפשרויות הפעולה של המדינה לסנקציות המנהליות 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 לנסות ולפרש דברו של

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

המחוקק באופן הנותן קיום להוראותיו, להכביל מפרשנותם בדרך ההופכת את האיסור העולה מהם לבלתי ניתן לאכיפה<sup>13</sup>.

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 כנגדן<sup>14</sup>.

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 המנהלי. 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. מביניהן, 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 במרכזן של מחלוקות ציבוריות, אשר הבשילו בחלקן גם לדיונים משפטיים. דווקא משום 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, הבעיה האמיתית שהסתתרה מאחורי ההתדיינות היתה חוסר נכונות של ציבור העובדים להשלים עם "גזירתו" של האוצר. מקרים אלה מהווים דוגמאות למצבים, שקיימת היתה ברקעם פגיעה בחופש ההתקשרות של הצדדים (על-פי מצוות החוק), אך לא חוסר וודאות משפטי או פגיעה בציפיותיהם של הצדדים באשר למצב זכויותיהם. אכן, התערבות בחופש ההתקשרות של הגורמים במשק אינה נטולת בעייתיות. אולם, כל עוד התערבות זו אינה פולשת למגזר הפרטי, אלא מוגבלת לחוזהיהם של הגורמים אשר סמוכים על שולחן התקציב, היא אינה מהווה הרחבה של המשפט הציבורי אל מעבר לגבולותיו הראויים.

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

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