

הוצאות מעונות ראש הממשלה

הוצאות מעונות ראש הממשלה

תקציר

רקע כללי

המעון הרשמי של ראש ממשלת ישראל (להלן - המעון הרשמי) מצוי ברחוב בלפור בירושלים. מעון זה מנוהל על ידי משרד ראש הממשלה בהתאם להחלטות ועדת הכספים של הכנסת - "החלטת שכר שרים וסגני שרים, התשמ"ב-1982" (להלן - החלטת שכר השרים). המעון הרשמי משמש גם מקום עבודה עבור ראש הממשלה, ומתקיימות בו פעילויות רבות, לרבות פגישות עבודה ואירוח של בעלי תפקידים מהארץ ומחו"ל.

לראש הממשלה המכהן מר בנימין נתניהו שני מעונות פרטיים - האחד בקיסריה והשני ברחוב עזה בירושלים. המעון הפרטי בקיסריה (להלן - המעון הפרטי) משמש גם הוא מפעם לפעם לישיבות עבודה של ראש הממשלה. בהחלטת שכר השרים נקבע כי הוצאות מעון פרטי מחוץ לירושלים ימומנו גם הן מאוצר המדינה.

מימון הוצאות המעונות נעשה בכפוף להוראות שנקבעו בנוהל פנימי של המשרד (להלן - הנוהל או נוהל משרד רה"ם). לפי נוהל זה מממנת המדינה במעון הפרטי הוצאות הנדרשות בעיקר לשימוש במעון לצורכי מילוי תפקידו של ראש הממשלה וכדי לשמור על הקיים. עבור המעון ברחוב עזה מממנת המדינה את הוצאות האבטחה בלבד.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי עד דצמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים הנוגעים להוצאות מעונות ראש הממשלה בשנים 2009-2013. הבדיקה עסקה בהוצאות הממומנות מתקציב מעונות ראש הממשלה, כגון הוצאות מזון ואירוח, ניקיון, גינון ותחזוקה שוטפת. לא נבדקו הוצאות הכרוכות בהפעלת המעונות ומושתות על התקציב הכללי של משרד ראש הממשלה, כגון הוצאות שכר, הוצאות אירוח אישים והוצאות אבטחה. הבדיקה נעשתה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם). בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר ובלשכת היועץ המשפטי לממשלה.

הליקויים העיקריים

קביעת תקציב מעונות ראש הממשלה

מהביקורת עולה, כי בקביעת תקציב המעונות לשנים 2009-2012 לא ביצע משרד רה"ם הליך סדור של ניתוח צרכים וקביעת אומדנים של ההוצאות הנדרשות. במסגרת גיבוש התקציב לשנת 2013 נעשה לראשונה במשרד רה"ם הליך ניתוח צרכים כזה.

הוצאות כלכלת ראש הממשלה, משפחתו ואורחיו במעון הרשמי

בשנים 2011 ו-2012 היה סך הוצאות בית ראש הממשלה על מזון ואירוח רשמי יותר מכפליים מסך הוצאות אלה בשנת 2009 - ההוצאות גדלו מ-211,000 ש"ח בשנת 2009 ל-490,000 ש"ח בשנת 2011 - אך הן ירדו ל-458,000 ש"ח בשנת 2012. בשנת 2013 חלה ירידה ניכרת בהוצאות אלה, והן הסתכמו ב-226,000 ש"ח, בדומה לסכומן בשנת 2009.

כאשר אין מעסיקים במעון הרשמי מבשל או מבשלת, אפשר לפי הנוהל להזמין למעון מזון מבושל מוכן, מקבלנים ונותני שירותים שמשרד רה"ם התקשר אתם. ממרץ 2009 ועד מרץ 2013 לא הועסקה מבשלת במעון הרשמי (אם כי מי שהועסקה כמנקה נתנה גם שרותי בישול). בשנים 2010, 2011, 2012 ו-2013 היו ההוצאות על הזמנת ארוחות למעון הרשמי כדלקמן: כ-70,000 ש"ח, 92,000 ש"ח, 158,000 ש"ח ו-64,000 ש"ח, בהתאמה. נמצא כי האפשרות להזמנת ארוחות פרטיות לראש הממשלה, לבני משפחתו ולאורחיו מומשה באופן שגרתי, גם כאשר הייתה מי ששימשה מבשלת במעון, למרות הסכום הגבוה של הוצאות אלו, שהקופה הציבורית נושאת בהן. זאת, בניגוד לעקרונות היסוד של חיסכון ומידתיות.

הוצאות ניקיון

משנת 2009 ועד שנת 2012 גדלו הוצאות הניקיון במעון הרשמי פי 1.8, והוצאות הניקיון במעון הפרטי גדלו משנת 2010 לשנת 2012 פי 1.4.

הוצאות הניקיון של המעון הפרטי בשנים 2010, 2011 ו-2012 היו 85,000 ש"ח, 87,000 ש"ח ו-122,000 ש"ח בהתאמה, כלומר כ-8,166 ש"ח לחודש בממוצע תלת-שנתי. זאת אף על פי שמר נתניהו ומשפחתו שוהים במרבית ימות השנה במעון הרשמי, ואילו במעון הפרטי הם שוהים בעיקר בסופי השבוע.

מימון היטל בשל צריכת מים עודפת במעון הפרטי

ועדה הכוללת את היועצת המשפטית של משרד רה"ם (להלן - היועצת המשפטית), סמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש וחשב המשרד (להלן - ועדת השלושה) החליטה שאין לממן את היטל הבצורת (היטל על צריכת מים עודפת) המוטל על צריכת המים במעון הפרטי, אך היא שינתה את החלטתה על פי הנחיית ראש הממשלה. בעקבות החלטה זו של הוועדה החזיר משרד רה"ם לראש הממשלה בשנת 2012 את תשלומי היטל הבצורת ששילם בשל צריכת המים העודפת במעון הפרטי.

הוצאות ביגוד והוצאות לצורך הופעה ייצוגית

החלטת שכר השרים קובעת כי ראש ממשלה זכאי למימון הוצאות ביגוד והוצאות לצורך הופעה ייצוגית (הכוללות בין היתר הוצאות רכישת בגדים, איפור ועיצוב שיער; להלן גם - הוצאות דמי ייצוג), שלו ושל בת זוגו. הוצאות דמי ייצוג כלולות בתקציב הוצאות מעונות רה"ם. נמצא כי מיוני 2009 ועד יוני 2011 מימן משרד רה"ם את הוצאות האיפור ועיצוב השיער משני מקורות תקציב נפרדים: הוצאות האיפור ועיצוב השיער של ראש הממשלה מומנו מתקציב התפעול של המשרד, ואלה של רעייתו - מתקציב דמי הייצוג.

ביוני 2011 קבע המשנה דאז ליועץ המשפטי לממשלה בחוות דעתו כי הוצאות האיפור והתספורת של ראש הממשלה הן בגדר הוצאות נלוות להופעה הייצוגית כמשמעות המונח שקבעה ועדת הכספים בהחלטת שכר השרים, ועל כן יש לממן מדמי הייצוג בלבד. לאחר מתן חוות הדעת ביקש המשרד לקיים בחינה משפטית חדשה בנושא. היועץ המשפטי לממשלה אימץ בהחלטתו מיולי 2012 את חוות דעתה של היועצת המשפטית לפיה ניתן לממן את ההוצאות הללו משני מקורות תקציב, כאמור.

הדרך שנוקט משרד רה"ם באישור היועץ המשפטי לממשלה - מימון תחום פעילות אחד משני מקורות תקציב נפרדים - מאפשרת את הגדלת תקציב דמי הייצוג שלא על דעת ועדת הכספים, ומכאן שבפועל הביאה לשינוי סעיף תקציבי בדרך של פרשנות משפטית של החלטת ועדת הכספים, והיה נכון לו נמנע ממנה המשרד.

שקיפות, בקרה וביקורת פנימית

כל ההוצאות הכרוכות בהחזקתו של המעון הרשמי ובמגורים בו מתוקצבות על ידי המדינה בתקציב משרד רה"ם. כך גם הוצאות רבות של המעון הפרטי. עם זאת, משרד רה"ם נמנע מלפרסם את סכום התקציב המוקצה למעונות ואת השימושים הנעשים בו עד לשנת 2014 (בדוח המתייחס לשנת 2013).

במהלך שנת 2012 ובתחילת שנת 2013 הוגשו למשרד רה"ם, לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע), בקשות שונות לקבלת מידע בנוגע להוצאות מעונות ראש הממשלה. בקשה נוספת שהוגשה לפי חוק חופש המידע הבשילה לידי עתירה שהגישה התנועה לחופש המידע¹. בקשות אלה הגבירו את המודעות במשרד רה"ם לצורך לנהוג בשקיפות בכל הנוגע להוצאות מעונות ראש הממשלה. במקביל היו בתקשורת פרסומים בעניינים אלה. דוח על תקציב משרד ראש הממשלה וביצועו לשנת 2013 פורסם באופן יזום באתר האינטרנט של המשרד רק בראשית שנת 2014.

בשנים 2009 עד 2012 הגורם שהיה אחראי לתפעולו השוטף של המעון הרשמי הוא שאישר בחתימתו הסכמים והזמנות רכש עבור המעון. במצב דברים זה לא התאפשר פיקוח נאות על תהליך רכישת המזון ומוצרי הצריכה במעון. כמו כן, דוחות מעקב על הוצאות מעונות ראש הממשלה הוגשו ללשכת ראש הממשלה ולתקציבן המשרד אחת לשנה, ולא כחלק מפיקוח ובקרה שוטפים. רק בשנת 2013 החלה חשבות המשרד לערוך דיווחים חודשיים.

בדיקת הוצאות מעונות רה"ם לא נכללה בתכניות העבודה של יחידת הביקורת הפנימית של המשרד.

קיצוז חוב של ראש הממשלה

משרד רה"ם נקט במקרה מסוים הסדר לקיצוז חוב של רה"ם שנוצר בשל חריגה מתקרת הוצאות שנקבעה (לגבי ארוחות ראש הממשלה במקום עבודתו) ובשל הוצאה שאין לממנה מאוצר המדינה (קניית מצרכים אישיים). זאת, במקום להסדיר את חובו של ראש הממשלה על ידי השלמת ההליך שבו החל אגף הכספים, כאשר ביקש שרה"ם ישלם את הסכומים החורגים, כפי שאכן נעשה בפעמים אחרות שבהן נמצאו חריגות כאלה.

1 עת"מ (ירושלים) 23378-05-13 התנועה לחופש המידע נ' משרד ראש הממשלה.

התקשרות לביצוע עבודות חשמל במעון הפרטי

למרות הנחיית ועדת השלושה שלא להתקשר עם החשמלאי שעבד באופן פרטי עם משפחת נתניהו (להלן - חשמלאי א'), נעשתה התקשרות שאפשרה את העסקתו לשם ביצוע עבודות חשמל במעון הפרטי תוך מצג מטעה לפיו ההתקשרות הרשמית הייתה עם קבלן אחר, אך בפועל חשמלאי א' ביצע את העבודות מטעמו כקבלן משנה.

תשלום הוצאות ראש הממשלה על ידי עובדי המשרד

עובדים במשרד רה"ם שילמו מכיסם הפרטי עבור רכישות מצרכים לראש הממשלה או לבני ביתו. לא נמצאו במשרד רה"ם כללים המסדירים את אופן טיפולה של החשבות במקרים כאלו, ולעתים לא קיבלו אותם עובדים החזר מקופה קטנה, כך שהם ספגו את עלות ההוצאות הפרטיות של ראש הממשלה או של מי מבני ביתו.

המצב הפיזי של המעון הרשמי

דוח זה אינו עוסק במצב הפיזי של המעון הרשמי של ראש הממשלה. עם זאת משרד מבקר המדינה מוצא לנכון לציין כי במהלך עבודת הביקורת, ניתן היה להתרשם ממצבו הפיזי הירוד של המבנה (הכולל, בין השאר, רטיבות רבה וחדירת מי גשמים, כפי שנצפתה הלכה למעשה). בתנאי הנוכחיים, ספק אם המבנה מתאים לשמש מעון ייצוגי של ראש ממשלת ישראל. תכנונו של פרויקט הקמת מתחם חדש הכולל את משרד רה"ם ואת מעונו הרשמי הסתיים, אך טרם התקבלה החלטה בעניין מימושו, ומכל מקום יידרשו יותר מחמש שנים להשלמת הפרויקט.

ההמלצות העיקריות

יש לקבוע את תקציב מעונות ראש הממשלה בהליך מסודר, בהתבסס על ניתוח צרכים ואומדן הוצאות ועל תחשיבים מסודרים, כפי שנעשה לראשונה לקראת קביעת התקציב לשנת 2013, ויש לגבש את התקציב בדיונים בהשתתפות כל הנוגעים בדבר.

ראוי כי משרד רה"ם יביא לפני ועדת הכספים של הכנסת הצעה למנגנון לקביעת תקרה להוצאות הכלכלה במעון הרשמי ולהוצאות הכרוכות בשימוש במעון הפרטי - בהלימה לתכלית העולה מהחלטת ועדת הכספים בדבר מימון הוצאות המעונות.

מבקר המדינה מבקש להפנות את תשומת לב ועדת הכספים של הכנסת לממצאי דוח זה ולהמלצותיו. מוצע כי הוועדה תיתן דעתה על היקף ההוצאות הכרוכות בשימוש במעון הפרטי - הנוספות בכל שנה להוצאות עבור המעון הרשמי. עוד מוצע כי הוועדה תשקול את האפשרות להקצות תקציב נפרד, כולל ומוגבל בסכום למעונות פרטיים של ראשי ממשלה בישראל, אשר יושתת על ניתוח צרכים מפורט שתיעשה בו הבחנה ברורה בין הוצאות פרטיות לבין הוצאות ציבוריות, העולה בקנה אחד עם אמות מידה ציבוריות ראויות.

על משרד רה"ם להמשיך ולפעול על מנת לחסוך בכספי ציבור בכל הנוגע להוצאות המזון והאירוח, בהתאם למגמה שבה החל בעיקר בשנת 2013.

נוכח ההיקף הגדול של עלויות הניקיון, מן הראוי שמשרד רה"ם יבחן את היקפן של הוצאות אלה ואת סבירותן ויפעל על מנת להימנע מהוצאות מיותרות מקופת המדינה.

על משרד רה"ם לפעול לתקצוב הוצאות דמי הייצוג בהתאם להחלטת ועדת הכספים של הכנסת. אם הסכום אינו מספק את צרכיו של ראש הממשלה, הדרך לשינוי התקציב בסעיף זה היא פנייה לוועדת הכספים, כפי שנקבע בחוק.

על אגף הכספים במשרד רה"ם ליצור מנגנון שימנע מצבים שבהם עובדים משלמים מכספם הפרטי עבור ראש הממשלה.

על משרד רה"ם לפעול על פי כללים ברורים של שקיפות ולפרסם את היקף התקציב של מעונות ראש הממשלה ואת השימושים הנעשים בו, כפי שנעשה החל בתקציב שנת 2013. הפעולה לפי כללים אלו, לצד מיסוד הבקרה שהחל בו משרד רה"ם, יאפשרו ביקורת ציבורית ויחזקו את יכולתם של שומרי הסף להפעיל שיקול דעת מהותי בכל הקשור להוצאות מעונות רה"ם.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור היותו של המבנה מעונו הייצוגי של ראש ממשלת ישראל ונוכח הצורך לאפשר לראש הממשלה תנאי עבודה הולמים ותנאי מגורים נאותים לו ולמשפחתו, וכן בהתחשב בלוח הזמנים המתוכנן להשלמת הקמת המתחם החדש האמור - על משרד רה"ם לדון ולהחליט מהי הדרך הראויה לטיפול במצב הפיזי הירוד של המעון הרשמי של ראש הממשלה.

סיכום

על הוצאות מעונות ראש הממשלה חולשות "נורמות-על" שעניינן התנהלות ציבורית ראויה, מידתיות, סבירות, חיסכון ויעילות בשימוש של נבחר ציבור בכספי הציבור. זאת, בין שלגבי הוצאה מסוימת נקבע הסדר מפורש ובין שהיא נעשית על בסיס הסדר כללי, ואף בהיעדר הסדר. לגבי הוצאות אלה יש לפעול בשקיפות וברגישות ציבורית שיבטיחו את אמון הציבור בנבחרי.

הוצאות הכלכלה של ראש הממשלה, משפחתו ואורחיו במעון הרשמי, במיוחד בשנים 2010 ו-2011 ובמידה פחותה גם בשנת 2012, לא עלו בקנה אחד עם עקרונות היסוד של מידתיות, סבירות, חיסכון ויעילות.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הירידה בהוצאות המעונות בשנת 2013. עם זאת, ניתן היה לצפות מנבחר ציבור, בכיר ככל שיהא, לגלות יתר רגישות ציבורית ולהקפיד לפעול במהלך כל שנות כהונתו לפי עקרונות היסוד של התנהלות ציבורית ראויה, וכך גם לשמש דוגמה ומופת לחיסכון בכספי ציבור.

לדעת משרד מבקר המדינה, חשוב לחדד את ההבחנה שבין ההוצאות הפרטיות לבין ההוצאות הציבוריות בהקשר זה. בכלל זה מוצע שוועדת הכספים של הכנסת תשקול הקצאת תקציב נפרד, כולל ומוגבל בסכום למעונות פרטיים של ראשי ממשלה בישראל, אשר יתאים לצורכי ראש ממשלה ויעלה בקנה אחד עם אמות מידה ציבוריות ראויות.

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



מבוא

המעון הרשמי של ראש ממשלת ישראל מצוי ברחוב בלפור בירושלים. מעון זה מנוהל על ידי משרד ראש הממשלה בהתאם להחלטת ועדת הכספים של הכנסת - "החלטת שכר שרים וסגני שרים, התשמ"ב-1982". המעון הרשמי משמש גם מקום עבודה עבור ראש הממשלה, ומתקיימות בו פעילויות רבות, לרבות פגישות עבודה ואירוח של בעלי תפקידים מהארץ ומחו"ל.

לראש הממשלה המכהן מר בנימין נתניהו שני מעונות פרטיים - האחד בקיסריה והשני ברחוב עזה בירושלים. המעון הפרטי בקיסריה משמש גם הוא מפעם לפעם לישיבות עבודה של ראש הממשלה. בהחלטת שכר השרים נקבע כי הוצאות מעון פרטי מחוץ לירושלים ימומנו גם הן מאוצר המדינה. עבור המעון ברחוב עזה מממנת המדינה את הוצאות האבטחה בלבד.

לפי חוק יסודות התקציב נקבעת בכל שנה מסגרת תקציבית נפרדת למעונות ראש הממשלה. מימון הוצאות המעונות נעשה בכפוף להוראות שנקבעו בנוהל פנימי של המשרד.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי עד דצמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בהוצאות מעונות ראש הממשלה בשנים 2009-2013. הבדיקה עסקה בהוצאות הממומנות מתקציב המעונות, כגון הוצאות מזון ואירוח, ניקיון, גינון ותחזוקה שוטפת. לא נבדקו הוצאות הכרוכות בהפעלת המעונות ומושתות על התקציב הכללי של משרד רה"ם, כגון הוצאות שכר, הוצאות אירוח אישים והוצאות אבטחה. הבדיקה נעשתה במשרד ראש הממשלה, וכן נעשו השלמות ובירורים במשרד האוצר ובלשכת היועץ המשפטי לממשלה.

מבקר המדינה עסק בעבר בסוגיות שעניינן הבחנה בין הוצאות פרטיות להוצאות ציבוריות של נבחרי ציבור, בדוח שעסק בהוצאות דירת השרד של יו"ר הכנסת². בדוח זה כתב מבקר המדינה כי היעדר אמות מידה ברורות להבחנה בין הוצאות פרטיות להוצאות ציבוריות עלול להביא למימון הוצאות שספק אם ראוי שמשלם המסים יישא בהן. עירוב בין הפרטי לציבורי יוצר אפוא מצב בלתי רצוי ועלול לפגום חלילה במעמד הציבורי הרם של נבחרי הציבור ושל המוסדות שהם מייצגים. גם בדוח שלפנינו עולה סוגיית ההבחנה בין הוצאות פרטיות להוצאות ציבוריות, ובדעת משרד מבקר המדינה להמשיך ולעסוק בסוגיה זו ולבדוק הוצאות דומות של נושאי משרה נוספים.

המסגרת הנורמטיבית

חוק יסוד: הממשלה קובע כי "משכורתם של השרים וסגני השרים ותשלומים אחרים שישולמו להם בתקופת כהונתם... ייקבעו בחוק, או בהחלטה של הכנסת או של ועדה מוועדותיה שהכנסת הסמיכה לכך".

ועדת הכספים של הכנסת קבעה ב"החלטת שכר שרים וסגני שרים, התשמ"ב-1982", כי "המדינה תעמיד לרשות ראש הממשלה מעון בירושלים; מעונו של ראש ממשלה בירושלים ומחוצה לה

2 מבקר המדינה, דוח שנתי 60 (2010), "בירור תלונה בענייני מינהל הכנסת", עמ' 1336-1341.

ינוהל על חשבון אוצר המדינה". כמו כן קבעה ועדת הכספים כי ראש הממשלה יהיה זכאי למימון הוצאות נוספות מאוצר המדינה, ובהן - הוצאות אירוח הנובע ממילוי תפקידו ומתקיים מחוץ למעון הרשמי, והוצאות ביגוד והוצאות נלוות לצורך הופעה ייצוגית שלו ושל בת זוגו.

החלטת שכר השרים היא כללית ותמציתית מטבעה, ולכן הכין משרד רה"ם עוד בשנת 2001 טיוטת נוהל להשתתפות בהוצאות ראש ממשלה מכהן והעביר אותה ליועץ המשפטי לממשלה לקבלת התייחסותו. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) דאז עו"ד מני מזוז קיים דיונים עם גורמים מקצועיים שונים,³ ערך השוואה בין טיוטת הנוהל לבין נהלים הנוגעים למימון הוצאות נשיא המדינה, העיר הערותיו ואלה שולבו בנוהל.

בסוף שנת 2001 השלים משרד רה"ם את הכנתו של "נוהל השתתפות בהוצאות ראש ממשלה מכהן",⁴ לאחר הטמעת ההערות והתיקונים שנדרשו על פי הנחיותיו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז. יצוין, כי עיקרו של הנוהל בהיבטים התפעוליים של מעונות ראש הממשלה, ובנוסף הוא מצמצם את השתתפות המדינה בהוצאות המעון הפרטי.

בנוגע למעון הרשמי נקבע בנוהל, בין היתר, כי שירותיו יינתנו "על ידי צוות בית ראש הממשלה ועובדיו", וכי הוצאות ההחזקה ימומנו על ידי אוצר המדינה. אשר למעון הפרטי נקבע, בין היתר, כי אוצר המדינה ישתתף בהוצאותיו בכפוף לתנאים מסוימים.⁵ לגבי הוצאות הכרוכות בשימוש במעון לצורכי התפקיד נקבע, בין היתר, כי אוצר המדינה יישא בהוצאות השימוש בדירה, כגון הוצאות ניקיון, מים, חשמל וגינון, וכי לא ישולמו הוצאות הקשורות לנכס עצמו (מסי ארנונה, אגרות, היטלים) והוצאות על פעולות שיש בהן השבחה של הנכס. כמו כן נקבע כי אוצר המדינה ישתתף במימון שיפוצים ותיקונים אך ורק אם הם מיועדים לשמירה על הקיים. הנוהל קובע גם כי בכל מקרה שבו יתעורר ספק בדבר יישום הוראות הנוהל, תכונס ועדה שחבריה הם חברי ועדת השלושה.

בשנת 2009 נקבע נוהל פרטני שעניינו "ביצוע עבודות במעון הפרטי של ראש הממשלה" (להלן - נוהל ביצוע עבודות במעון הפרטי). בנוהל זה נקבע כי כל אימת שיתעורר ספק בנוגע לביצוע העבודות האמורות, תתכנס ועדת השלושה ותיתן את הנחייתה בנושא.

תקציב מעונות ראש הממשלה קבוע בחוקי התקציב השנתיים, שהם המסגרת הנורמטיבית המחייבת לקביעת מגבלת התקציב, בסעיף תקציבי נפרד; מימוש התקציב נעשה, בין היתר, בהתאם לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, והתקנות שהותקנו על פיו.

את נושא הוצאות מעונות ראש הממשלה יש לבחון גם בהתאם ל"נורמות-על" שעניינן התנהלות ציבורית ראויה - מידתיות, סבירות, חיסכון ועילות בשימוש של נבחר ציבור בכספי הציבור, מתוך שקיפות ורגישות ציבורית למראית פני הדברים ולצורך להבטיח את אמון הציבור.

בתשובותיו של משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה מאפריל ומנובמבר 2014, נטען כי הגורם המוסמך על פי דין לקבוע את הוצאות המעונות הוא הרשות המחוקקת בלבד, וכי לשום גורם זולת הכנסת וועדת הכספים שלה אין סמכות להגביל את סכומי ההוצאות של המעונות; הרשות המחוקקת מצאה לנכון שלא לקבוע מגבלות על הוצאות המעונות בנושאים שונים, וכן מצאה לנכון שלא לעשות הבחנה בין הוצאות פרטיות להוצאות ציבוריות בכל הנוגע למעונות ראש הממשלה.

מבקר המדינה כבר הביע בדוחות קודמים את עמדתו המפורשת בדבר הוצאותיהם של נבחר ציבור. בין היתר עמד מבקר המדינה על כך שמחזיק בכספי ציבור עושה זאת בנאמנות עבור הציבור, ומכאן

3 היועצת המשפטית של הכנסת, סגן בכיר לחשב הכללי, היועץ המשפטי של משרד רה"ם, חשבת משרד רה"ם ואחרים.

4 במרץ 2009 עודכן הנוהל.

5 ואלו הם: המעון משמש בפועל למגוריו של ראש הממשלה בעת שהוא אינו שוהה במעון הרשמי, ובדרך כלל לפחות יום בשבוע; ראש הממשלה אינו מאחסן את תכולת מעונו הפרטי על חשבון אוצר המדינה; אוצר המדינה משתתף בהחזקת מעון פרטי אחד בלבד של רה"ם מחוץ לירושלים.

נגזרת חובתו להימנע מבזבז מיותר ומהוצאות ראוותניות, וכי הוצאת כספים ללא תשומת לב נאותה מצביעה על חוסר רגישות ציבורית.⁶

בהוצאת הוצאות מהסוג האמור מתבקש אפוא לפעול לפי עקרונות של חיסכון ויעילות, בין אם לגבי ההוצאה נקבע הסדר מפורש ובין אם היא נעשית על בסיס הסדר כללי, ואף בהיעדר הסדר. התנהלות בהתאם ל"נורמות-העל" האמורות תמנע בזבז כספי ציבור ותסייע בהגברת אמון הציבור בנבחרינו.

נתונים כלליים על הוצאות מעונות ראש הממשלה

להלן לוח ותרישימים שבהם מוצג פירוט הוצאות המעון הרשמי והמעונות הפרטיים:

לוח 1

הוצאות מעונות ראש הממשלה, 2009 עד 2013 (באלפי ש"ח, על בסיס מצטבר⁸)

2013***	2012	2011	2010	2009	
226	458	490	266	211	הוצאות מזון ואירוח רשמי *
866	945	1,143	776	532	הוצאות ניקיון
78	149	100	159	133	הוצאות גינון
202	280	138	367	368	הוצאות תחזוקה
36	99	137	49	52	רכש רהיטים וכלי בית
786	627	816	732	522	הוצאות תפעול
51	53	48	51	42	הוצאות דמי ייצוג
165	249	241	-	-	הוצאות המעון הפרטי בקיסריה**
-	4	1	-	-	הוצאות המעון הפרטי ברחוב עוז***
2,410	2,864	3,114	2,400	1,860	סה"כ הוצאות

* אף על פי שסעיף זה נקרא "הוצאות מזון ואירוח רשמי", הרי שבפועל, לדברי חשב משרד רה"ם, אלה "הקטגוריות העיקריות הנכללות בסעיף זה: ארוחות מוכנות (ממסעדות/בתי מלון), מזון ממרכולים, שתיה (כולל שתיה קלה ובקבוקי יין), רכישות מקופה קטנה (בעיקר מוצרי מזון שלא תמיד נמצאים במרכול או ארוחות מזדמנות כגון: פיצה, או במידה ונדרשו מצרכים כאמור בדחיפות), קפה, לחם, גלידות".

** עד לשנת 2011 לא הייתה ברישומי חשבות משרד רה"ם הפרדה בין הוצאות המעון הרשמי לבין הוצאות המעונות הפרטיים, ולכן סך כל ההוצאות לשנים 2009-2010 מתייחס לשלושת המעונות.

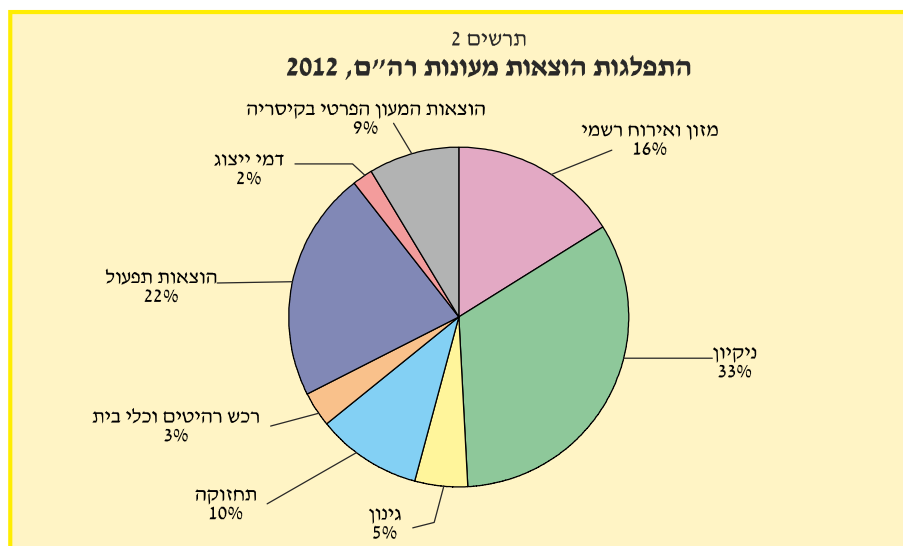
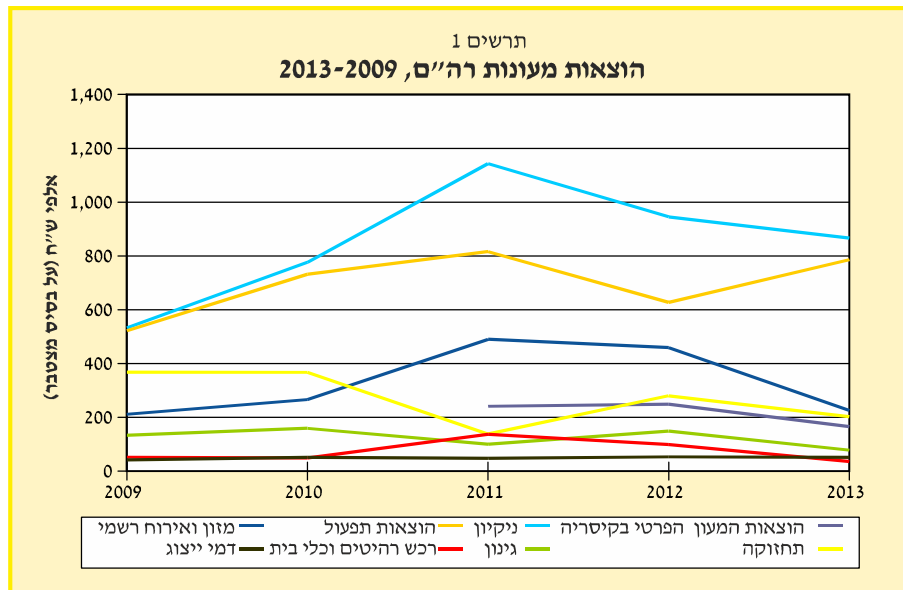
*** הוצאות בגין הבית הפרטי ברחוב עזה הן הוצאות חשמל של ביתן המאבטח והמעלית, כפי שנדרש על ידי גורמי האבטחה המוסמכים.

**** בהתאם לנתונים שמסר משרד רה"ם בתשובתו מאפריל 2014.

6 מבקר המדינה, משלחת מערכת הביטחון לסלון האווירי בפריז (2009), עמ' 5; קבלת פנים במשרד הביטחון לרגל יום העצמאות (2010), עמ' 3; דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבוניות השוטפים של הסיעות בכנסת השמונה עשרה לתקופה 1.1.11 עד 31.12.11 (2012), עמ' 9.

7 ראש הממשלה מר בנימין נתניהו מכהן בתפקידו החל ממרץ 2009.

8 חשבות משרד רה"ם ציינה בדוח ההוצאות של בית ראש הממשלה בנוגע לדיווח על בסיס מצטבר, כי "הוצאות על בסיס מצטבר - קירוב המבוסס בעיקר על נטרול תשלומי ינואר בשנה הנוכחית ובתוספת תשלומי ינואר בשנה העוקבת".



קביעת תקציב מעונות ראש הממשלה

בהתאם לחוק התקציב השנתי נקבעת בכל שנה מסגרת נפרדת לתקציב מעונות ראש הממשלה. תקציב המעונות נקבע על ידי משרד האוצר בשיתוף משרד רה"ם, ומאושר על ידי הכנסת כחלק מתקציב המדינה.

להלן פירוט תקציב מעונות ראש הממשלה על שינויי - התקציב המקורי בתוספת או בניכוי של סכומים בשל שינויי תקציב שנעשו במהלך שנת הכספים ובשל העברת עודפים מחויבים - בשנים 2013-2009:

לוח 2

תקציב מעונות ראש הממשלה, 2013-2009 (באלפי ש"ח)

2013	2012	2011	2010	*2009	
2,500	2,200	2,200	2,000		התקציב המקורי
-	1,750	650	521		שינויים במהלך שנת הכספים
1,715	1,489	1,301	1,123		העברת עודפים מחויבים
4,215	5,439	4,151	3,644	3,020	סה"כ התקציב על שינויי

* אין נתונים על השינויים בתקציב לשנת 2009.

יוצא אפוא שבשנים 2010 עד 2012 גדל תקציב מעונות רה"ם על שינויי, ואילו תקציב זה לשנת 2013 היה קטן מזה של שנת 2012.

בפגישות שקיים צוות הביקורת עם ראשת אגף תקציבים ופרויקטים במשרד רה"ם ועם בעלי התפקידים באגף התקציבים במשרד האוצר האחראים למשרד רה"ם התברר, כי עד שנת 2012 נקבע התקציב בהתבסס על התקציב שאושר לשנה הקודמת, בלא שבוצע הליך מסודר של ניתוח צרכים ואומדן עלויות. לתקציב זה נוספו במהלך שנת הכספים סכומים בגין עודפים מחויבים ושינויים, שאושרו כולם על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר ועל ידי ועדת הכספים של הכנסת.

בביקורת נמצא כי בעת קביעת מסגרת התקציב לשנת 2013 התקיימה התייעצות של חשב המשרד עם הסמנכ"ל הבכיר למבצעים ונכסים, ובה נעשה ניתוח צרכים לצורך קביעת המסגרת. בפגישה של צוות הביקורת עם חשב משרד רה"ם הוא ציין כי ראש הממשלה ביקש ממנו לסייע בבקרה ובפיקוח על הכנת הצעת התקציב במטרה לצמצמו.

מהביקורת עולה כי משרד רה"ם לא ביצע בשנים 2009-2012 הליך סדור של ניתוח צרכים וקביעת אומדנים של ההוצאות הנדרשות להפעלת מעונות ראש הממשלה לצורך קביעת הצעת התקציב. אילו התקיים הליך כזה, ייתכן שאפשר היה למנוע ולו חלק מההוצאות לשינויים בתקציב במהלך שנת הכספים, וכן ניתן היה להתאים בהדרגה את היקף התקציב להיקף ההוצאות בפועל.

בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה ממרץ, מאפריל ומנובמבר 2014 ציינו באי כוחו של ראש הממשלה ומשרד רה"ם, כי לפי המידע שקיבל ראש הממשלה, לא בוצעו ניתוח צרכים וקביעת אומדנים גם במשך שנים קודם שנת 2009, ובגיבוש תקציב המדינה לשנת 2013 נעשה לראשונה ניתוח צרכים סדור.

לדעת משרד מבקר המדינה, על תקציב להיקבע בהליך מוסדר, המבוסס על ניתוח צרכים ואומדן הוצאות ועל בסיס תחשיבים מסודרים⁹, ויש לגבשו בדיונים בהשתתפות כל הנוגעים בדבר. הדרך שבה נקבע תקציב מעונות ראש הממשלה בשנים 2009-2012 אינה עולה בקנה אחד עם כללי ניהול כספים, חיסכון ויעילות ועלולה להביא לבזבז כספי ציבור. יתר על כן, קביעת תקציב שלא בהליך כאמור עלולה לפגוע ביכולת לקיים הליכי בקרה ופיקוח ראויים.

היעדר הגדרת סכומי הוצאה מרביים בנושאים מסוימים

קביעת סכומי הוצאה מרביים (להלן - תקרות) מונעת בזבז, תורמת לקיומם של סדרי מינהל תקין ומחייבת את מתן הדעת למידת נחיצותן וסבירותן של הוצאות הממומנות מן הקופה הציבורית. על תקרה להיקבע לאחר ניתוח הצרכים ולהיגזר מהם.

ועדת הכספים של הכנסת קבעה בהחלטת שכר השרים תקרות לחלק מהוצאות מעונות ראש ממשלה¹⁰, וכל חריגה מתקרה שנקבעה מחייבת אישור של ועדת הכספים.

להלן סוגי הוצאות שוועדת הכספים של הכנסת לא קבעה לגביהן תקרות:

1. רכישת מוצרים למעון הרשמי בחנויות לממכר מזון: נקבע כי מימון הוצאות כלכלת ראש הממשלה, רעייתו וילדיו הסמוכים על שולחנו יכול מימון רכישת מוצרים בחנויות לממכר מזון, ללא הגבלת סכום.
2. הזמנת ארוחות בהיעדר מבשל או מבשלת: הנוהל קובע שכאשר אין מעסיקים מבשל או מבשלת במעון הרשמי, אפשר להזמין לראש הממשלה ובני משפחתו מזון מוכן. לא נקבעה תקרה בדבר מספר הארוחות שניתן להזמין ביום או בחודש. נקבעו רק תקרה לסכום הארוחה לאדם ותקרה למספר האנשים - עד 20 איש¹¹.
3. הוצאות הכרוכות בשימוש במעון הפרטי: לגבי המעון הפרטי לא נקבעה תקרה להוצאות השימוש - הוצאות ניקיון, גינון וכד'. כמו כן, לא נקבעה תקרה להשתתפות במימון שיפוצים ותיקונים לשמירה על הקיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מתן אפשרות להוצאה בלתי מוגבלת אינו עולה בקנה אחד עם מינהל תקין. הסדר כזה אף פוגם בעקרונות של יעילות וחיסכון ועלול להוביל לבזבז כספי ציבור.

היועצת המשפטית של משרד רה"ם הציעה בסוף שנת 2008 במכתב שיועד לחשב המשרד דאז, מנגנון לקביעת תקרות להוצאה על הזמנת ארוחות למעון הרשמי, ובו ייקבע סכום רבעוני כולל לכל אדם המתגורר במעון¹², ועוד סכום לאירוח כללי¹³, אולם מנגנון כזה לא נקבע.

9 מבקר המדינה, דוח שנתי 551 (2001), "נסיעות לחו"ל בתפקיד", עמ' 178.

10 למשל בנושאי ביגוד, הופעה ייצוגית והוצאות הכלכלה מחוץ למעון הרשמי.

11 להזמנת ארוחות עבור יותר מ-20 איש נדרשת הנחיה מוקדמת של היועצת המשפטית של המשרד.

12 במכתבה הציעה היועצת המשפטית תקרה של 11,000 ש"ח.

13 במכתבה הציעה היועצת המשפטית תקרה של 12,000 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי משרד רה"ם יביא לפני ועדת הכספים של הכנסת הצעה למנגנון לקביעת תקרה להוצאות הכלכלה במעון הרשמי ולהוצאות הכרוכות בשימוש במעון הפרטי - בהלימה לתכלית העולה מהחלטת ועדת הכספים בדבר מימון הוצאות המעונות. בקביעת תקרות להוצאות האמורות יש להתבסס על ניתוח צרכים, ויש לתת את הדעת לשיקולי חיסכון ונראות. קביעת תקרות שמושגות על ניתוח צרכים עולה בקנה אחד עם סדרי המינהל התקין, ויש בה כדי להגביר את אמון הציבור בנבחרי.

להלן יובאו ממצאי הביקורת בנוגע לסוגי הוצאות שונים של מעונות ראש הממשלה בתקופת כהונתו של ראש הממשלה המכהן מר בנימין נתניהו.

הוצאות כלכלת ראש הממשלה, משפחתו ואורחיו במעון הרשמי

רקע נורמטיבי

בהחלטת שכר השרים נקבעו הוראות שונות בדבר השתתפות אוצר המדינה בהוצאותיו של ראש הממשלה. בנוהל משרד רה"ם נקבעו הוראות ליישומן של הוראות אלה, ובכלל זה כי הוצאות כלכלת ראש הממשלה, משפחתו ואורחיו במעון הרשמי בירושלים ימומנו על ידי אוצר המדינה כדלקמן:

"(א) מימון הוצאות כלכלת מעון ראש הממשלה, עבור ראש הממשלה, בת/בן זוגו וילדיו הסמוכים על שולחנו, יכלול:

(1) רכישת המוצרים בחנויות לממכר מזון, ללא הגבלת סכום, באמצעות התקשרויות עם חנויות ו/או רכישות שימומנו באמצעות 'קופה קטנה', כפי שיאושרו על ידי הגורמים המוסמכים במשרד ראש הממשלה.

(2) שירותי בישול המזון במעון והגשתו - באמצעות עובדי בית ראש הממשלה.

(3) (א) כאשר לא מועסקת במעון הרשמי מבשל/ת, ניתן יהיה להזמין על פי הצורך מזון מבושל מוכן למעון הרשמי, במסגרת התקשרויות עם קבלנים ונותני שירותים ו/או רכישות שימומנו באמצעות 'קופה קטנה', כפי שיאושרו על ידי הגורמים המוסמכים במשרד ראש הממשלה.

(ב) עלות ארוחה כאמור לא תעלה על סך של 221 ש"ח^[14], בתוספת מע"מ, לאדם.

....

(ב) מימון הוצאות כלכלת אורחים של ראש הממשלה, ואורחים של בת/בן זוגו, המגיעים לביקור במעון הרשמי, שלא בקשר עם תפקידו של ראש הממשלה... ובלבד שאין מדובר באירוע חברתי ו/או משפחתי רב משתתפים. בכל מקרה של אירוע רב משתתפים (מעל 20 איש) תתבקש הנחיה מוקדמת של היועץ המשפטי של המשרד בדבר השתתפות המדינה בהוצאות או בחלקן, בשים לב לאופי האירוע ולהיקפו.

14 סכום זה משקף את מדד המחירים לצרכן של דצמבר 2012, והוא מעודכן אחת לשנה בינואר על ידי חשב המשרד.

....

(ד) המדינה לא תשא... באירוח פגישות ואירועים בעלי אופי מפלגתי...".

לגבי הוצאות הכלכלה במעון הפרטי קובע נוהל משרד רה"ם כדלקמן: "אוצר המדינה ישתתף בהוצאות הכלכלה בפועל במעון הפרטי... בשיעור של עד 1,925 ש"ח בחודש... באם יתקיימו במעון הפרטי אירועים מיוחדים רשמיים ישולמו מלוא ההוצאות בגינם בנפרד".

בנוגע לכלכלת ראש הממשלה מחוץ למעון הרשמי ולמעון הפרטי קובע נוהל משרד רה"ם כדלקמן: "כאשר ראש הממשלה נמצא במשרד רה"ם או במקום אחר, במסגרת תפקידו, ניתן לממן את ארוחותיו, על ידי אוצר המדינה, ובלבד שההיקף הכספי של הארוחות לא יעלה על הסכום המשולם לשרים בגין דמי כלכלה"¹⁵.

בחוות דעת מיום 2.9.09 שהגישה היועצת המשפטית של משרד רה"ם למנכ"ל המשרד דאז נקבע, כי אין לממן מאוצר המדינה את ארוחותיו של ראש ממשלה מחוץ למעונו הרשמי, למעט ארוחות ממזון משרד רה"ם.

על ביצוע הנהלים שנקבעו במשרד רה"ם לעניין הוצאות כלכלת ראש הממשלה ומשפחתו, חלים כאמור עקרונות היסוד של מידתיות, סבירות, חיסכון ויעילות בשימוש של נבחרי ציבור בכספי הציבור.

לפי נוהל משרד רה"ם אפשר, כאמור, לממן מאוצר המדינה את הוצאות כלכלתם של אורחיו של ראש הממשלה המבקרים במעון הרשמי שלא בקשר עם תפקידו של ראש הממשלה. היעדר הבחנה בהקשר זה בין הוצאות פרטיות לציבוריות מחזק את הצורך בקביעת תקרות להוצאות הכלכלה במעון הרשמי.

הוצאות מזון ואירוח רשמי

לדברי חשב המשרד הקטגוריות העיקריות הנכללות בסעיף "הוצאות מזון ואירוח רשמי" (להלן גם - הוצאות כלכלה) הן אלה: "ארוחות מוכנות (ממסעדות/בתי מלון), מזון ממרכולים, שתיה (כולל שתיה קלה ובקבוקי יין), רכישות מקופה קטנה (בעיקר מוצרי מזון שלא תמיד נמצאים במרכול או ארוחות מזדמנות כגון: פיצה, או במידה ונדרשו מצרכים כאמור בדחיפות), קפה, לחם, גלידות".

מהנתונים שהובאו בלוח 1 עולה, כי בשנים 2011 ו-2012 היה סך הוצאות בית ראש הממשלה על מזון ואירוח רשמי יותר מכפליים מסך הוצאות אלה בשנת 2009 - ההוצאות גדלו מ-211,000 ש"ח בשנת 2009 והגיעו ל-490,000 ש"ח בשנת 2011, אך ירדו ל-458,000 ש"ח בשנת 2012. כאמור, בשנת 2013 חלה ירידה ניכרת בהוצאות המזון והן הסתכמו ב-226,000 ש"ח, בדומה להוצאות בשנת 2009.

חשב המשרד ציין בפני צוות הביקורת, כי ייתכן שהעלייה בהוצאות המזון נגרמה בין היתר מהסטת פעילות של ראש הממשלה ממשרדו למעונו הרשמי. זאת, נוכח ההבדלים בזכאות לכלכלה: לפי מכתבו של חשב המשרד ליועצת המשפטית של המשרד מדצמבר 2011, "כאשר ראש הממשלה שוהה במעונו הרשמי הוא זכאי לכלכלה ללא הגבלת סכום בגין רכישת מוצרי מזון הנרכשים במרכולים. לחלופין ניתן להזמין עבורו ארוחה ממסעדה בסכום של עד 213 ש"ח לארוחה (במצב

15 הסכום הוא כ-1,330 ש"ח לחודש.

בו לא מועסקת במעון הרשמי מבשלת). לעומת זאת, כאשר שוהה ראש הממשלה במשרדו, מוגבלת ההוצאה כאמור לסכום של 1,330 ש"ח לחודש - כלומר לשווי של כ-60 ש"ח לארוחה בכל יום עבודה (בהנחה כי מוזמנת ארוחה אחת ביום). הזמנת 2 ארוחות ליום תביא את המגבלה בהתאם ל-30 ש"ח בלבד)... הבדל זה בזכאות לכלכלה, עלול להביא לשיקולים שאינם ענייניים בכל הנוגע להזמנת ארוחות עבור ראש הממשלה... תמריצים כלכליים אלו ודומים להם, גוברים במיוחד כאשר מכסת קצובת הכלכלה להזמנת ארוחות ישירות למשרד בהיקף של 1,330 ש"ח לחודש (15,960 ש"ח בחישוב שנתי) - מוצתה".

בינואר 2012 פנתה היועצת המשפטית של משרד רה"ם במכתב ליועץ המשפטי לממשלה, ובו פירטה את האמור במכתבו דלעיל של חשב המשרד וביקשה את הנחייתו בדבר האפשרות לשנות את הנוהל. מתשובת משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 עולה כי לא התקבלה החלטה שתוביל לשינוי הנוהל בהקשר זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הותרת הסדר שיש בו, על פי פניות החשב והיועצת המשפטית, תמריץ כלכלי להסטת פעילות ראש הממשלה ממשרדו למעונו הרשמי, היא בעייתית. על משרד ראש הממשלה לבחון אפוא סוגיה זו ובמידת הצורך לפעול לשנות את הכללים בעניין זה.

הזמנת ארוחות למעון הרשמי

כאשר אין מועסקת במעון הרשמי מבשלת, אפשר כאמור לפי הנוהל להזמין למעון מזון מבושל מוכן, מקבלנים ונותני שירותים שמשרד רה"ם התקשר אתם. במצב כזה לכאורה אין הגבלה על מספר הארוחות שניתן להזמין ביום, אלא רק על סכום הארוחה לאדם - 221 ש"ח (לא כולל מע"ס) - ועל מספר האנשים שעבורם יוזמנו הארוחות - 20 איש, בהם גם אורחיהם של ראש הממשלה ושל רעייתו המבקרים במעון הרשמי שלא בקשר עם תפקידו של ראש הממשלה.

להלן פירוט הוצאות המעון הרשמי עבור ארוחות שהוזמנו ממסעדות עבור ראש הממשלה, בת זוגו, ילדיו הסמוכים על שולחנו ואורחיו בשנים 2010-2013:

לוח 3

הוצאות המעון הרשמי עבור ארוחות מוזמנות, 2010-2013 (בש"ח, על בסיס מזומן)¹⁶

2013	2012	2011	2010	הוצאות על הזמנת ארוחות למעון הרשמי
64,000	158,844	92,781	70,851	

16 היות שהנתונים שמסר משרד רה"ם בדבר הזמנת ארוחות למעון הרשמי היו על בסיס מזומן בלבד, הושוו נתונים אלה ליתר ההוצאות על בסיס מזומן (ולא לנתונים המופיעים בלוח 1, שהובאו על בסיס מצטבר). בתשובתו של משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 נכתב בין השאר כי ההוצאות בפועל על הזמנת ארוחות למעון הרשמי בשנת 2013 היו נמוכות עוד יותר והסתכמו ב-16,000 ש"ח, ויתרת ההוצאה נבעה מתשלומים משנה קודמת. יתרת הוצאה זו (בסך 48,000 ש"ח) מגדילה אפוא בסכום זה בדיוק את היקף ההוצאות בגין שנת 2012.

מלוח 3 עולה, כי בכל אחת מהשנים 2011 ו-2012 חל גידול ניכר בהוצאות עבור הזמנת ארוחות למעון הרשמי. בשנת 2013, שברובה הועסקה מבשלת במעון הרשמי (ראו להלן), חלה ירידה ניכרת בהוצאות אלה. יצוין כי הוצאות אלה נעשו נוסף על ההוצאות עבור רכישת מצרכים.

1. ביוני 2013 פנה חשב משרד רה"ם לסמנכ"ל בכיר למבצעים ונכסים וציין כי "לאור האמור בנוהל, ולאור העובדה שמשפחת נתניהו מונה 4 נפשות, ניתן לצפות כי במקרים בהם לא מועסק/ת עובד/ת מטבח (כלומר מבשלת/ת בהתאם לסעיף 1.א(4)(3)(א) לנוהל) במעון הרשמי, עלויות הזמנת מזון מבושל (ארוחות מוכנות) עלולות להגיע לסכומים ניכרים. עוד יצוין כי במקרים בהם מגיעים אורחים לביקור במעון הרשמי, עלולות להתווסף עלויות נוספות משמעותיות בגינם".

יש לציין, כי ההוצאות על הזמנת מזון מוכן למעון גדולות אף יותר מעלות ההזמנה (עד 221 ש"ח לאדם). חשב המשרד ציין את משמעות העלויות הנוספות במכתבו האמור מיוני 2013: "בנוסף לעלות הישירה בגין הארוחות, קיימות עלויות נלוות ו/או עקיפות הכרוכות בהזמנת הארוחות כגון: עלות נהג ורכב לצורך שינוע הארוחות, ליווי... כל ההליך - משלב הכנת הארוחה על ידי הטבחים ועד להגעת הארוחה למעון הרשמי".

החשב הוסיף וציין כי "לאור האמור לעיל, נראה כי העסקת עובד/ת מטבח כאמור במעון הרשמי (כאלטרנטיבה להזמנת ארוחות מוכנות) הינה כלכלית, מייטרת עלויות עקיפות שונות, ומפחיתה באופן משמעותי את חוסר הוודאות הטמון בהליך הזמנת ארוחות ומזון מוכן למעון הרשמי, הכרוך בפוטנציאל עלויות גבוה".

ביולי 2013 פנה מנכ"ל משרד רה"ם לנציב שירות המדינה וביקש להוסיף משרת עובד מטבח במעון הרשמי. משרה כזו הוספה לתקן המשרד באוגוסט 2013.

2. משיחות שקיים צוות הביקורת עם מי ששימשו אבות הבית בתקופת כהונתו של ראש הממשלה, עולה כי אחת מעובדות הניקיון במעון הרשמי שימשה גם מבשלת ממרץ 2009 ועד אוקטובר 2011. בהתאם לנתונים שהתקבלו ממשרד רה"ם עולה כי ממרץ 2013 מועסקת מבשלת במעון הרשמי¹⁷.

יוצא אפוא שגם כאשר המנקה שימשה בפועל מבשלת במעון הרשמי הוזמנו ארוחות למעון. מהלוח שלעיל עולה שבשנת 2010 הוזמנו ארוחות בסך 70,851 ש"ח, שהם כ-27% מכלל הוצאות המזון בשנה זו, אף על פי שהייתה מי ששימשה מבשלת במעון. התנהלות זו של משרד רה"ם שאפשרה רכישת ארוחות בהיקף זה כאשר הייתה מי ששימשה כמבשלת במעון הרשמי, אינה תקינה.

בתשובותיו של משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה מאפריל ומנובמבר 2014 צוין, כי אכן עובדת משק הבית גם בישלה ארוחות קלות לדיירי הבית, נוסף על מטלות הניקיון השוטפות שלה. אולם הדבר נעשה כחלק מעבודתה השוטפת במשק הבית, ולא היה בכך בשום דרך תחליף לבישולן של ארוחת מלאות, כפי שנעשה כאשר מועסקת מבשלת מקצועית במשרה מלאה. כמו כן צוין כי ממועד העסקתה של המבשלת באופן מלא אין מוזמנות ארוחות מספקים חיצוניים.

17 משרת מבשלת נוספה כאמור לתקן באוגוסט 2013.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם בשנים 2010-2012 היה אפשר להעסיק מבשלת במשרה מלאה ולחסוך בכספי ציבור כפי שנעשה בשנת 2013.



ביצוע הנהלים שנקבעו כפוף לנורמות-על של מידתיות, סבירות, חיסכון ויעילות בשימוש נבחר ציבור בכספי הציבור. לפיכך, אף שנוהל משרד רה"ם מאפשר להזמין ארוחות לבית ראש הממשלה כאשר אין מועסקת במעון מבשלת, ראוי היה שראש הממשלה ושומרי הסף במשרדו יפעלו למימוש זכות זו באופן סביר, חסכוני ויעיל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד רה"ם להמשיך לפעול בהתאם להמלצת חשב המשרד ולהבטיח העסקה קבועה של מבשלת במעון הרשמי, כפי שנעשה החל במרץ 2013. נתוני ההוצאה בשנת 2013 מוכיחים כי העסקת מבשלת וצמצום הזמנות ארוחות בתקופה זו, בד בבד עם התנהלות על פי אמות מידה של חיסכון, יש בהם כדי להפחית בשיעור ניכר את הוצאות הכלכלה במעון.

הוצאות על רכישת מצרכים

להלן פירוט הוצאות הכלכלה של המעון הרשמי ללא ההוצאות על הזמנת ארוחות (להלן - הוצאות על רכישת מצרכים¹⁸):

לוח 4

הוצאות על רכישת מצרכים במעון הרשמי, 2010-2013 (בש"ח, על בסיס מזומן)

2013	2012	2011	2010	
182,000	321,156	367,219	196,149	הוצאות על רכישת מצרכים
15,167	26,763	30,602	16,346	סך ההוצאה לחודש במוצע

מהנתונים בלוח 4 עולה, כי הוצאות המעון הרשמי על רכישת מצרכים בשנים 2011 ו-2012 היו גבוהות בשיעור ניכר מהוצאותיו בתחום זה בשנת 2010. בשנת 2012 חלה ירידה קלה בהוצאות אלה, ובשנת 2013 - ירידה ניכרת.

בפגישה של צוות הביקורת עם מי שהיה אב הבית במרבית שנת 2013, הוא הסביר כי תקציב בית ראש הממשלה לרכישת מצרכים צומצם בשנת 2013 בשיעור ניכר, וכי יש הקפדה רבה על צמצום ברכישת המצרכים. לדבריו - בתקופה זו, התקציב היומי שהוא התבקש לעמוד בו לרכישת מצרכים לבית ראש הממשלה היה 550 ש"ח.

18 סעיף זה כולל רכישת מזון ממרכולים, שתייה קלה, קפה, יין, לחם, גלידה, מוצרי מזון שאינם נמצאים במרכולים, ארוחות מזדמנות ומוצרים שנדרשו בדחיפות.

מהנתונים עולה כי בשנת 2013, שבה נעשה ניתוח צרכים לקביעת התקציב, ירדו הוצאות רכישת המצרכים במידה ניכרת. זאת, על אף שעבודת המבשלת במעון הרשמי בתקופה זו חייבה דווקא רכישת מצרכים רבים יותר ביחס לתקופה בה לא הייתה מבשלת. יתרה מזו, כלל הוצאות כלכלת ראש הממשלה, משפחתו ואורחיו (רכישת מצרכים והזמנת ארוחות) במעון הרשמי בשנת 2013 היו קטנות במידה ניכרת מההוצאות על מצרכים בלבד בשנים 2011 ו-2012. דבר זה מלמד שוב, כי ניתן היה לפעול אחרת ולחסוך בכספי ציבור גם בשנים הקודמות.

משרד רה"ם טען בתשובותיו מאפריל ומנובמבר 2014, כי על פי לשונה המפורשת של החלטת שכר שרים, שנקבעה על ידי ועדת הכספים, הוצאות ניהול המעון אינן מוגבלות בהוראה ספציפית, אך חוק התקציב השנתי קובע את שיעורן, וכי בתקופתו של אף ראש ממשלה אחר לא נעשה ניתוח צרכים וקביעת אומדנים כאמור.

לדעת משרד מבקר המדינה, היות שבנוהל לא נקבעה תקרה להוצאות רכישת מצרכים, ובמיוחד לנוכח כך שהחלטת שכר השרים היא כללית ותמציתית, הרי שבהליך אישור ההוצאות מתבקש דווקא יתר שיקול דעת בנוגע לצורך בהוצאות ובנוגע להיקפן הראוי, כדי שהאישור יעלה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.



בשנת 2013 פחתו כאמור הוצאות הכלכלה, לאחר שנעשה לראשונה הליך סדור של ניתוח צרכים וקביעת אומדנים.

משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר¹⁹ בנוגע להוצאות נבחרי ציבור, כי הוצאת כספים ללא תשומת לב נאותה מצביעה על חוסר רגישות ציבורית. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ההפחתה הניכרת בהוצאות בשנת 2013, ניתן לקבוע שהוצאות הכלכלה של ראש הממשלה, משפחתו ואורחיו במעון הרשמי, במיוחד בשנים 2010 ו-2011 ובמידה פחותה גם בשנת 2012, לא עלו בקנה אחד עם עקרונות היסוד של מידתיות, סבירות, חיסכון ויעילות. על משרד רה"ם להמשיך ולפעול על מנת לחסוך בכספי ציבור כפי שנעשה בשנת 2013.

הוצאות ניקיון

משרד רה"ם התקשר בהסכם עם חברת ניקיון²⁰, בין היתר, לרכישת מוצרי ניקיון וביצוע עבודות הניקיון במעונות ראש הממשלה. להלן פירוט הוצאות הניקיון בשנים 2009 עד 2013:

19 מבקר המדינה, משלחת מערכת הביטחון לסלון האווירי בפריז (2009), עמ' 14.
20 משרד רה"ם ציין בתשובתו מאפריל 2014 כי התקשרותו עם חברת הניקיון נעשתה בהתאם לחוק חובת המכרזים ותקנותיו.

לוח 5

הוצאות הניקיון במעונות ראש הממשלה, 2009-2013 (באלפי ש"ח, על בסיס מצטבר)

2013	2012	2011	2010	2009	
866	945	1,143	691	*532	הוצאות הניקיון במעון הרשמי
48	122	87	85		הוצאות הניקיון במעון הפרטי בקיסריה
914	1,067	1,230	776	532	סה"כ הוצאות הניקיון לשנה במעון הרשמי והפרטי
76	89	102	65	44	הוצאות הניקיון החודשיות הממוצעות במעון הרשמי והפרטי

* עקב שיטת הרישום שהייתה נהוגה בעבר במשרד רה"ם אי-אפשר להציג נתונים על הוצאות הניקיון בבית הפרטי לשנת 2009, וההוצאות לשנה זו עבור שני המעונות מוצגות יחד בסכום אחד.

מלוח 5 עולה, כי משנת 2009 ועד שנת 2011 גדלו הוצאות הניקיון במעון הרשמי פי 2.1. בשנת 2012 פחתו הוצאות הניקיון במעון הרשמי לעומת שנת 2011 בשיעור של כ-17%, אולם גם כך הוצאות הניקיון במעון הרשמי בשנת 2012 היו גבוהות פי 1.8 לעומת שנת 2009; בשנת 2013 חלה ירידה נוספת של כ-8% בהיקף הוצאות הניקיון במעון הרשמי לעומת שנת 2012. משנת 2010 עד שנת 2012 גדלו הוצאות הניקיון במעון הפרטי פי 1.4. בשנת 2013 פחתו הוצאות הניקיון במעון הפרטי בכ-60% לעומת שנת 2012.

ההוצאה החודשית הממוצעת על ניקיון שני המעונות בשנים 2009-2013 הייתה 75,200 ש"ח. לדעת משרד מבקר המדינה הוצאה זו גבוהה מאוד. היקף ההוצאה מחדד את הצורך בהליך סדור של ניתוח צרכים מפורט כמתחייב מסדרי מינהל תקין.

הוצאות הניקיון של המעון הפרטי בשנים 2010, 2011 ו-2012 היו 85,000 ש"ח, 87,000 ש"ח ו-122,000 ש"ח בהתאמה, כלומר כ-8,166 ש"ח לחודש בממוצע תלת-שנתי. זאת אף על פי שמר נתניהו ומשפחתו שוהים במרבית ימות השנה במעון הרשמי, ואילו במעון הפרטי הם שוהים בעיקר בסופי השבוע²¹. לדעת משרד מבקר המדינה, הוצאות אלה מופרזות במידה ניכרת ואינן עומדות ביחס הולם למשך שהייה במעון הפרטי. הירידה בהיקף הוצאות הניקיון במעון הפרטי בשנת 2013 לסך 48,000 ש"ח, דהיינו, כ-4,000 ש"ח בממוצע לחודש, ממחישה גם היא את היקף הוצאות הניקיון החרגי במעון הפרטי בשנים 2010 עד 2012.

ברי כי המעון הרשמי ובמידה מסוימת גם המעון הפרטי משמשים לצורכי עבודתו של ראש הממשלה, וכי יש להבטיח את רמת התחזוקה והניקיון המתחייבים מכך. עם זאת, לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי לבחון את הסבירות של היקף הוצאות הניקיון ולפעול על מנת להימנע מהוצאות מיותרות מקופת המדינה.

21 כפי שנמסר לצוות הביקורת בשיחות עם אבות הבית במעון הרשמי.

עלות המימון של הוצאות המעון הפרטי

על פי החלטת שכר השרים בעניין החזקת מעון נוסף לראש הממשלה מחוץ לירושלים, אוצר המדינה יישא בהוצאות השימוש במעון הפרטי, ואין נפקא מינה מה גודל הבית, השטחים שסביבו, מקומו וכיוצא באלה²².

מנתוני משרד רה"ם עולה, כי הוצאות המעון הפרטי הסתכמו בשנים 2010, 2011, 2012 ו-2013 ב-330,000 ש"ח, 241,000 ש"ח, 249,000 ש"ח ו-165,000 ש"ח בהתאמה²³.

מבקר המדינה מבקש להפנות תשומת לב ועדת הכספים של הכנסת לממצאי דוח זה והמלצותיו. מוצע כי הוועדה תיתן דעתה על היקף ההוצאות הכרוכות בשימוש במעון הפרטי - הנוספות בכל שנה להוצאות עבור המעון הרשמי. עוד מוצע כי הוועדה תשקול את האפשרות להקצות תקציב נפרד, כולל ומוגבל בסכום למעונות פרטיים של ראשי ממשלה בישראל, אשר יתאים לצורכי ראש ממשלה, יושבת על ניתוח צרכים מפורט שתיעשה בו הבחנה ברורה בין הוצאות פרטיות לבין הוצאות ציבוריות, ויעלה בקנה אחד עם אמות מידה ציבוריות ראויות.

מימון היטל בשל צריכת מים עודפת במעון הפרטי

חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, הטיל על מי שצרך מים בכמות גדולה מזו הקבועה בחוק, היטל על צריכת מים עודפת (להלן גם - היטל בצורת או מס בצורת). ההיטל נקבע בהוראת שעה שתוקפה עד 31.12.10. מטרת ההיטל הייתה להפחית את צריכת המים בשל המחסור במים שנוצר עקב הבצורת שפקדה את ישראל בשנים שקדמו לקביעת ההיטל.

ראש הממשלה חויב בשנים 2009 ו-2010 בתשלום מס בצורת בסך 1,322 ש"ח ו-4,160 ש"ח בהתאמה, ושילם סכומים אלה.

בדיון ועדת השלושה באוגוסט 2012 ציין הסמנכ"ל הבכיר למינהל כי "רה"מ מבקש במפורש שלא ישולם על ידי המשרד מרכיב 'מס הבצורת', זאת מסיבות מובנות" (ההדגשה אינה במקור). בוועדה הוחלט שמשרד רה"ם לא ישלם את מס הבצורת.

בדיון נוסף של ועדת השלושה באוגוסט 2012 הוחלט "לשלם את 'מס הבצורת' על פי הנחיית ראש הממשלה כי על המשרד לשלם את חשבון המים כולל מס בצורת". הוועדה החליטה שמשרד רה"ם ישלם את מס הבצורת שהוטל על ראש הממשלה, בקיזוז החלק היחסי של המים הנדרשים למילוי הברכה.

מהאמור עולה, כי אף על פי שוועדת השלושה החליטה תחילה שאין לממן את היטל הבצורת על צריכת המים במעון הפרטי, היא שינתה את החלטתה, עקב שינוי הנחיית ראש הממשלה בנושא.

22 בהתאם לנוהל, אוצר המדינה משתתף רק במימון הוצאות המעון הפרטי שמחוץ לירושלים. אשר לבית הפרטי ברחוב עזה - ההשתתפות היא רק בגין הוצאות החשמל של ביתן המאבטח והמעלית, כפי שנדרש על ידי גורמי האבטחה המוסמכים.

23 עקב היעדר הפרדה בפרוט ההוצאות של המעונות לא ניתן להציג נתונים אלה לשנת 2009.

הועלה כי בשנת 2012 החזיר משרד רה"ם לראש הממשלה את תשלומי מס הבצורת ששילם בשל צריכת המים העודפת במעון הפרטי.

בתשובת בא כוחו של ראש הממשלה ממרץ 2014 ובתשובות משרד רה"ם מאפריל ומנובמבר 2014 נטען כי ראש הממשלה לא הנחה את ועדת השלושה אלא הבהיר לה את עמדתו; הוועדה סוברנית לקבל את החלטותיה, והיא רשאית לקבלן לאחר ששמעה עמדות שונות, ואין בכך כדי לקבוע ששיקול דעתם נפגם.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי היה שראש הממשלה יישא לבדו במימון היטל הבצורת, שהוטל עליו משום שצריכת המים במעונו חרגה מהכמות הקבועה בחוק. מימון היטל זה מכספי אוצר המדינה אינו עולה בקנה אחד לא עם אמות מידה ציבוריות ולא עם החשיבות של מתן דוגמה אישית. נוסף על כך, מימון זה ממחיש את הצורך להגדיר מהי "הוצאה פרטית" ומהי "הוצאה ציבורית" במעון הפרטי, בין במישרין, בין בדרך של קביעת תקרות ובין בכל דרך מתאימה, על מנת להימנע מערוב שאינו ראוי בין הפרטי לציבורי. כאמור, מבקר המדינה ציין בעבר, כי היעדר אמות מידה ברורות להבחנה בין הוצאות פרטיות להוצאות ציבוריות במעון פרטי, עלולה להביא למימון הוצאות שספק אם ראוי שמשלם המסים יישא בהן²⁴.

יתר על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח מעמדו של ראש הממשלה, היה עליו להימנע מלהבהיר את עמדתו באופן שעשוי היה להיתפס כמתן הנחיה לקבלת החלטה מסוימת - לאשר את תשלום היטל מס הבצורת עבור המעון הפרטי. על ראש הממשלה להימנע להבא מהצגת עמדה בדבר ההחלטה הראויה או המתבקשת באופן שייתפס כהתערבות בשיקול הדעת המקצועי של שומרי הסף, במיוחד בעניינים הנוגעים לזכות או לחבות כספית שלו.



ההוצאות בבית ראש הממשלה עליהן העיר משרד מבקר המדינה בדוח זה לא עלו בקנה אחד עם עקרונות היסוד של סבירות, מידתיות, חיסכון ויעילות, המהווים נורמות-על אשר חלות על יישום נוהל משרד רה"ם. אמנם במישור המשפטי-טכני לא הייתה לכאורה חריגה מהנוהל: בתחומים שבהם נקבעו תקרות לא הייתה חריגה מתקרות אלה, ובתחומים שבהם לא נקבעו תקרות לכאורה לא תיתכן חריגה שכזו. ואולם גם בתחומים שבהם לא נקבעה תקרה נדרש לנהוג לפי עקרונות היסוד האמורים - ובהתנהלות בית ראש הממשלה הייתה חריגה מעקרונות אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ניתן לצפות מנבחר ציבור, בכיר ככל שיהא, להקפיד לפעול לפי העקרונות האמורים וכך גם לשמש דוגמה לחיסכון בכספי ציבור - בייחוד נוכח העובדה שהדבר הוכח כאפשרי לאור הירידה בהוצאות בשנת 2013.

24 מבקר המדינה, דוח שנתי 60 (2010), "בירור תלונה בענייני מינהל הכנסת", עמ' 1336-1341.

משרד מבקר המדינה מצא כי ההבחנה בין הוצאות שהן פרטיות במהותן לבין ההוצאות הציבוריות אינה חדה דייה²⁵. לדעת משרד מבקר המדינה הפרדה ברורה בין שני סוגי ההוצאות תסייע לכך שההוצאות יעלו בקנה אחד עם עקרונות היסוד האמורים. ראוי שוועדת הכספים של הכנסת בהתייעצות עם משרד רה"ם תיתן דעתה לחשיבות ההפרדה בין שני סוגי ההוצאות ותקבע אמות מידה ברורות להבחנה ביניהן בהקשר זה. ביטוי להבחנה ראוי שיינתן גם בעת הניתוח המפורט של הצרכים לצורך גיבוש תקציב ההוצאה לכל שנה.

הוצאות ביגוד והוצאות לצורך הופעה ייצוגית

החלטת שכר השרים קובעת לגבי הוצאות ביגוד והוצאות לצורך הופעה ייצוגית (הכוללות בין היתר הוצאות רכישת בגדים, איפור ועיצוב שיער; להלן גם - הוצאות דמי ייצוג) כדלקמן: "ראש הממשלה זכאי להוצאות ביגוד והוצאות נלוות לצורך הופעה ייצוגית שלו ושל בת/בן זוגו, לרבות הוצאות כאמור בחו"ל, כנגד קבלות שיוגשו בחתימת ראש הממשלה או בת/בן זוגו, בסכום כולל שלא יעלה על 53,674 ש"ח לשנה^[26]". הוצאות דמי הייצוג כלולות בתקציב הוצאות מעונות רה"ם.

ואכן, עד יוני 2009 מומנו הוצאות האיפור ועיצוב השיער מדמי הייצוג, ללא מימון מסעיף תקציבי נוסף בתקציב מעונות ראש הממשלה.

לאחר תחילת כהונתו של ראש הממשלה בנימין נתניהו נדרשה היועצת המשפטית של משרד רה"ם לשאלת מימון עלויות האיפור ועיצוב השיער של ראש הממשלה. בשיחה ביוני 2009 שבה השתתפו בין היתר היועצת המשפטית וחשב המשרד דאז, הוחלט כדלהלן:

"עלויות האיפור לראש הממשלה ימומנו על ידי המשרד מתקציב התפעול²⁷, איפור אשת ראש הממשלה ימומנו על חשבון דמי הייצוג המאושרים לראש הממשלה ורעייתו" (ההדגשה אינה במקור).

ואכן, מיוני 2009 ועד יוני 2011 מימן משרד רה"ם את הוצאות האיפור ועיצוב השיער משני מקורות תקציב: הוצאות האיפור ועיצוב השיער של ראש הממשלה מומנו מתקציב התפעול של המשרד, ואלה של רעייתו - מתקציב דמי הייצוג.

להלן פירוט תשלומי משרד רה"ם מתקציב התפעול ומתקציב דמי הייצוג עבור האיפור ועיצוב השיער של ראש הממשלה ושל רעייתו בשנים 2010-2011:

- | | |
|----|--|
| 25 | כך למשל הוראת סעיף 1.א.(4) לנוהל, בדבר המימון של הוצאות כלכלת אורחים של ראש הממשלה ואורחים של בת או בן זוגו, הבאים לביקור במעון הרשמי, <u>שלא בקשר עם תפקידו של ראש הממשלה</u> . |
| 26 | הסכום מתערכן אחת לשנה לפי מדר המחירים לצרכן. |
| 27 | הוצאות תפעול כוללות, בין היתר, הוצאות בגין חשמל, מים, טלפון, תקשורת ולוויין, סידורי פרחים, כביסה, ציוד משרדי ופריטים מתכלים שונים. |

לוח 6

**הוצאות ביגוד והוצאות לצורך הופעה ייצוגית של ראש הממשלה ורעייתו,
2010-2011 (בש"ח)**

2011	2010	
66,020	85,557	הוצאות האיפור של ראש הממשלה שמומנו מתקציב התפעול
5,568	8,570	הוצאות עיצוב השיער של ראש הממשלה שמומנו מתקציב התפעול
71,588	94,127	סה"כ הוצאות האיפור ועיצוב השיער של ראש הממשלה שהוצאו מתקציב התפעול
50,156	49,850	הוצאות דמי הייצוג
121,744	143,977	סה"כ כולל

מהנתונים עולה כי ההוצאה בפועל מאוצר המדינה עבור איפור ועיצוב שיער ועבור דמי ייצוג לראש הממשלה ולרעייתו, הייתה בממוצע פי 2.5 בקירוב מהסכום שנקבע בהחלטת ועדת הכספים בעניין הוצאות ביגוד והוצאות נלוות לצורך הופעה ייצוגית של ראש הממשלה ורעייתו.

ביוני 2011 ביקש חשב משרד רה"ם דאז מן היועצת המשפטית לשוב ולבחון את הנושא, כיוון שלדעתו פרשנותה הקודמת בנושא הייתה שגויה.

ביוני 2011 פנתה היועצת המשפטית של משרד רה"ם אל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) דאז, עו"ד מלכיאל (מייק) בלס, בנוגע לשאלה אם הוצאות האיפור ועיצוב השיער של ראש הממשלה אמורות להיות ממומנות מדמי הייצוג שראש הממשלה זכאי להם, או להיות משולמות נוסף על דמי הייצוג.

ביוני 2011 השיב עו"ד בלס ליועצת המשפטית כדלקמן: "נדמה לי כי הוצאות איפור ותסרוקת/תספורת הן בגדר 'הוצאות נלוות להופעה ייצוגית' כמשמעות המונח בסעיף 6א(2) להחלטת שכת שרים וסגני שרים, התשמ"ב-1982, ולכן לכאורה אמורות להיות כלולות במסגרת הסכום הנקוב... בנסיבות אלה לא ברור לי הבסיס המשפטי לראות בהוצאות אלה חלק מתקציב תפעול משרד רה"מ. ככל שהסכום הנקוב בסעיף 6א(2) אינו עונה לצרכים של ראש הממשלה, ראוי לפעול לתיקונן של הסכום ולהתאמתו לצרכים שיאפשרו לראש הממשלה למלא כהלכה את תפקידו... מימון אותו תחום פעילות משני מקורות תקציביים נפרדים - הינו דבר שראוי להימנע ממנו בכדי לשמור על סדרי מינהל תקינים".

המשנה דאז ליועץ המשפטי לממשלה קבע אפוא, כי הוצאות האיפור והתספורת של ראש הממשלה הן בגדר הוצאות נלוות להופעה הייצוגית כמשמעות המונח בהחלטת שרים וסגני שרים, ועל כן יש לממן מדמי הייצוג.

בהתאם להחלטה זו קבעו היועצת המשפטית וחשב המשרד דאז בפגישה ביולי 2011, כי החל בשנת 2011 תתבצע ההתחשבנות בגין דמי הייצוג בהתאם להחלטת עו"ד בלס.

לאחר קביעה זו פנתה היועצת המשפטית אל היועץ המשפטי לממשלה (עם הסמנכ"ל הבכיר למינהל), על מנת שינחה אותם בנוגע לקביעת עו"ד בלס. היועץ המשפטי לממשלה הנחה אותם בפגישה בנובמבר 2011, כי יפנו ליועץ המשפטי של הכנסת כדי שיחווה דעתו אם סעיף 6א(ב) להחלטת ועדת הכספים חל על הוצאות האיפור ועיצוב השיער. ואולם הלה הבהיר להם כי אין

בסמכותו לפרש את החלטות ועדת הכספים, וכי סמכות הפרשנות מצויה בידי היועץ המשפטי לממשלה.

לבקשת היועץ המשפטי לממשלה שלחה לו היועצת המשפטית ביולי 2012 את חוות דעתה בנוגע לשאלה אם הביטוי שנכלל בהחלטת שכר השרים "הוצאות ביגוד והוצאות נלוות להופעה ייצוגית, שלו ושל בת זוגו" חל על הוצאות האיפור ועיצוב השיער של ראש הממשלה.

בחוות דעתה ציינה: "אני מוצאת שיש לעשות אבחנה ברורה בין איפור/עיצוב שיער הנלווים להופעה ייצוגית בדרך כלל, לבין איפור/עיצוב שיער מיוחדים המיועדים לצילום. איפור ראש הממשלה נעשה על ידי מאפרים, שהמשרד שוכר את שירותיהם ומתקשר עימם בהסכם/הזמנת עבודה - וזאת, בהבדל מכל הוצאה אישית אחרת של ראש הממשלה (כגון ביגוד)". עוד צוין בחוות הדעת, כי פרוטוקול הדיון של ועדת הכספים בנושא דמי הייצוג מיוני 2006 אינו משקף כל דיון בסוגיית האיפור. לכן נראה כי "דמי הייצוג נועדו להוות תשלום עבור הוצאות הביגוד של ראש הממשלה, והוצאות נלוות אחרות".

ביולי 2012 נשלחה ליועצת המשפטית תשובה מאת ממונה בכירה (ייעוץ וחקיקה) במשרד המשפטים, וזו לשונה:

1" הריני לעדכנך, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, כי לא מצאנו עילה להתערב בחוות דעתך שבסמך, בנושא פרשנות סעיף 6א(2) להחלטת ועדת הכספים של הכנסת.

2. כמובן שעל משרד ראש הממשלה מוטלת האחריות לוודא שההוצאה לצרכים שפורטו בחוות דעתך לא תחרוג מהנדרש לצרכי ראש הממשלה... ככל שישנן חלופות שיש בהן כדי לצמצם את גובה ההוצאה, בוודאי ביחס לשנים עברו, ראוי לנקוט בהן".

יוצא אפוא כי היועץ המשפטי לממשלה אימץ בהחלטתו את חוות דעתה של היועצת המשפטית.

במכתב ששלחה היועצת המשפטית לסמנכ"ל בכיר למינהל ולחשב המשרד ביולי 2012 בנושא הוצאות האיפור ועיצוב השיער של ראש הממשלה, היא קבעה כי הוצאות אלה לא ימומנו מדמי הייצוג, ומשרד רה"ם יישא בהן. בדיון ועדת השלושה באוגוסט 2012 הוחלט לאור מכתבה זה כי הוצאות האיפור ועיצוב השיער של ראש הממשלה ייזקפו לתקציב התפעול של המשרד, כפי שהיה נהוג עד יוני 2011, וכל שאר הוצאותיו והוצאות רעייתו לצורך הופעה ייצוגית, לרבות הוצאות האיפור ועיצוב השיער של רעייתו - ישולמו מתקציב דמי הייצוג. נקבע כי החלטות אלה יחולו למפרע מיוני 2011 (המועד שבו הפסיק המשרד להכיר בהוצאות ראש הממשלה מתקציב התפעול).

לדעת משרד מבקר המדינה הדרך שנוקט משרד רה"ם באישור היועץ המשפטי לממשלה - מימון תחום פעילות אחד משני מקורות תקציב נפרדים - מאפשרת את הגדלת ההוצאות על דמי הייצוג מעבר לתקציב שנקבע, שלא על דעת ועדת הכספים. בפועל נעשה אפוא שינוי של סעיף תקציבי בדרך של פרשנות משפטית של החלטת ועדת הכספים. היה נכון לו נמנע המשרד מדרך פעולה זו, ונקט את דרך המלך, שהיא הגדלת תקציב דמי הייצוג, אם הדבר נדרש.

בתשובות מטעם היועץ המשפטי לממשלה מאפריל ומאוקטובר 2014, וכן בתשובות משרד רה"ם מאפריל ומנובמבר 2014, נטען כי היועץ המשפטי לממשלה הוא הפרשן המוסמך והמחייב של הדין, כל עוד בית המשפט לא קבע אחרת. כמו כן צוין בתשובת היועץ המשפטי לממשלה מאוקטובר 2014 כי אין בכך כדי לגרוע מין העובדה, כי אם הסכום שנקבע בהחלטת ועדת הכספים להוצאות ביגוד והוצאות נלוות להופעה ייצוגית של ראש הממשלה ורעייתו (להבדיל מן ההוצאות

המיוחדות הנדרשות לצורכי צילומים) אינו מספק את צרכיו העדכניים של ראש הממשלה לשם מילוי תפקידו, הדרך לשנות סעיף תקציבי זה היא פנייה לוועדת הכספים של הכנסת, כדי שתבחן את הצורך בתיקונו.

לדעת משרד מבקר המדינה, ככל שהסכום שנקבע לדמי הייצוג אינו מספק את צרכיו של ראש הממשלה לשם מילוי תפקידו, הדרך לשנות סעיף תקציבי זה היא פנייה לוועדת הכספים של הכנסת, כפי שנקבע בחוק, כדי שתקיים דיון מעמיק בנושא ותבצע ניתוח ראוי של הצרכים בעניין זה - כפי שאף ציינה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2014. פנייה לוועדת הכספים אף הייתה מבטיחה קיום הליך בחינה והחלטה שהוא שקוף כלפי הכנסת, וכן פיקוח של הכנסת על קבלת ההחלטה בנושא, ומביאה לכך שהנתונים המוצגים בסעיפי התקציב יותאמו לשימוש בפועל.

שקיפות, בקרה וביקורת פנימית

שקיפות

1. אמון הציבור הוא מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית. חוק חופש המידע קובע כי "רשות ציבורית תפרסם דין וחשבון שנתי שיכלול מידע על אודות פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה". מכוח חוק חופש המידע תוקנו תקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999 (להלן - תקנות חופש המידע), והן קובעות כדלקמן:
 6. דין וחשבון שנתי של רשות ציבורית יכלול, בין השאר -

...

- (6) סקירת עיקרי הפעולות המתוכננות לשנה הנוכחית;
 - (7) תקציב הרשות הציבורית בשנה החולפת;
 - (8) פירוט הוצאותיה של הרשות הציבורית בשנה החולפת לפי סעיפי התקציב;
 - (9) תקציב הרשות הציבורית לשנה הנוכחית;
- משרד מבקר המדינה העיר בעבר²⁸ כי "גוף שלטוני נדרש בכפוף למגבלות מסוימות, להקפיד על שקיפות פעולותיו והחלטותיו. רעיון זה נובע מעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי בדבר חובת הנאמנות של רשויות השלטון כלפי הציבור, זכות הציבור לדעת וכללי השוויון".
- כאמור, כל ההוצאות הכרוכות בהחזקתו של המעון הרשמי ובמגורים בו מתוקצבות על ידי המדינה בתקציב משרד רה"ם, וכך גם הוצאות רבות של המעון הפרטי. עם זאת, משרד רה"ם נמנע עד שנת 2013 מלפרסם את סכום התקציב המוקצה למעון ואת השימושים הנעשים בו.

28 מבקר המדינה, דוח ביקורת על הטלת כופר בגין עבירות מס הכנסה (2006), עמ' 12.

בביקורת עלה כי משרד ראש הממשלה פרסם לראשונה ביזמתו דוח על אודות תקציב מעונות ראש הממשלה רק בתחילת 2014 (דוח העוסק בשנת 2013).

במהלך שנת 2012 ובתחילת שנת 2013 הוגשו למשרד רה"ם בקשות שונות לקבלת מידע לפי חוק חופש המידע בנוגע להוצאות מעונות ראש הממשלה. בקשה נוספת שהוגשה לפי חוק זה הבשילה לידי עתירה שהגישה התנועה לחופש המידע²⁹. בד בבד היו בתקשורת פרסומים בעניינים אלה. בקשות ופרסומים אלה הגבירו את המודעות של משרד רה"ם לצורך לנהוג בשקיפות בכל הנוגע להוצאות מעונות ראש הממשלה. דוח על אודות תקציב מעונות ראש הממשלה וביצועו לשנת 2013 פורסם, כאמור, ביזמת המשרד באתר האינטרנט שלו רק בראשית שנת 2014.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להמשיך ולפרסם את תקציב בית ראש הממשלה ואת אופן השימוש בו כדבר שבשגרה, על מנת שתתאפשר ביקורת ציבורית ראויה בנושא. על פירוט ההוצאות להיעשות בהתאם לאמור בתקנות חופש המידע, בפירוט נרחב מספיק כדי שיאפשר ביקורת ציבורית ראויה בנושא.

בתשובת משרד רה"ם מאפריל 2014 צוין, כי בכוונת המשרד להמשיך ולפרסם בכל שנה את פירוט תקציב המעונות וביצועו במתכונת המוצגת בלוח 1 לדוח זה.

2. כאמור לעיל, לגבי המעון הפרטי נקבע נוהל ייחודי - "נוהל ביצוע עבודות במעון הפרטי של ראש הממשלה" - ובו נקבע כי כל אימת שיתעורר ספק בנוגע לביצוע העבודות האמורות, תתכנס ועדת השלושה. יוצא אפוא שחברי ועדת השלושה הם המחליטים אם לאשר בקשות של בית ראש הממשלה לביצוע עבודות ותיקונים במעון הפרטי.

יש לציין שצוות הביקורת התרשם כי היועצת המשפטית וחשב המשרד פועלים כמיטב יכולתם בכדי לשמור על הליכי מינהל תקין ועל סבירות ההוצאות של בית רה"ם. ואולם אין להתעלם מהקושי המובנה בעבודתם בשל פעילותם כשומרי סף במשרד רה"ם מחד גיסא וכפיתות למנכ"ל המשרד³⁰ ולראש הממשלה עצמו מאידך גיסא.

כך, למשל, כאשר הוזמנו עבור המעון הרשמי רהיטים ייחודיים שאינם נכללים במכרז חשכ"ל, אזי במהלך הזנת ההזמנה למערכת וקודם אישורה קיבלה יחידת הבנאות³¹ במשרד רה"ם בקשה לביצוע ההזמנה באופן מיד. בסיכום דיון בנושא אישורים בדיעבד שהתקיים בנובמבר 2012 ובו השתתף חשב המשרד, צוין כי "עקב רגישות הנושא והרצון לכבד את בקשתו של רה"מ, בוצעה ההזמנה מהספק (הזול מבין 3 הצעות מחיר) ללא הזמנה מאושרת במערכת".

משרד מבקר המדינה סבור, כי הגברת השקיפות עשויה להקטין את הבעייתיות האמורה ולסייע לשומרי הסף לפעול ביתר שאת וללא חשש כשהם עוסקים בסוגיות רגישות של אישור או דחייה של מימון הוצאות וביצוע עבודות במעונות ראש הממשלה.

29 עת"מ (ירושלים) 23378-05-13 התנועה לחופש המידע נ' משרד ראש הממשלה.
30 חשב משרד רה"ם כפוף מקצועית ומינהלית לחשכ"לית, ובהתנהלותו השוטפת כפוף למנכ"ל המשרד, מכוח תפקידו כמנהל אגף הכספים של המשרד. היועצת המשפטית של משרד רה"ם כפופה מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה, אך מינהלית היא כפופה למנכ"ל המשרד.
31 יחידת בינוי, נכסים, אפסנאות ומשק.

בקה

בקה היא כלי הכרחי להבטחת שימוש מיטבי ואפקטיבי בכספי הציבור ופעולה על פי כללי מינהל תקין.

בשנים 2009 עד 2012 היה הסמנכ"ל הבכיר למבצעים ונכסים הגורם האחראי לתפעולו השוטף של המעון הרשמי של ראש הממשלה, והוא שאישר בחתימתו הסכמים והזמנות רכש עבור המעון.

במאי 2013 החל משרד רה"ם לפעול על פי נוהל שנועד להגביר את הבקרה הפנימית המובנית בתהליכי הרכש עבור המעון הרשמי והמעון הפרטי. הנוהל קובע מנגנוני תכנון ובקרה בתהליך רכישת מזון ומוצרי צריכה למעון הרשמי, הכנת דוחות מעקב חודשיים על הוצאות בית ראש הממשלה לסוגיהן והגשתם ללשכת ראש הממשלה ולתקציבן המשרד, ועוד.

נמצא כי בשנים 2009 עד 2012 לא התקיים תהליך סדור של בקרה בעת ביצוע הזמנות הרכש עבור המעון הרשמי, ולכן לא התאפשר פיקוח נאות על תהליך רכישת המזון ומוצרי הצריכה במעון. עוד נמצא כי הכנת דוחות מעקב על הוצאות מעונות ראש הממשלה והגשתם ללשכת ראש הממשלה ולתקציבן המשרד נעשו רק אחת לשנה, ולא כחלק מהליכי פיקוח ובקרה שוטפים. רק בשנת 2013 החלה חשבות המשרד לערוך דיווחים חודשיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי שומרי הסף וועדת השלושה יקיימו פיקוח מהותי שבו יבדקו, נוסף על העמידה בהוראות המחייבות, גם את סבירותן ונחיצותן של ההוצאות.

ביקורת פנימית

בביקורת עלה כי בדיקת הוצאות מעונות רה"ם לא נכללה בתכניות העבודה של הביקורת הפנימית של המשרד.

בתשובת משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 צוין, כי תכנית העבודה של יחידת הביקורת הפנימית של המשרד כוללת נושאים שונים ורבים, וכי היא מוגבלת מטבעה, ונוכח משאבי היחידה אינה יכולה לכלול כל נושא שיש לבקרו.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לשלב בתכנית הביקורת, מפעם לפעם, ביקורת בנושא הוצאות מעונות ראש הממשלה.



כללים ברורים של שקיפות, לצד מיסוד הבקרה שהחל בו משרד רה"ם, יגבירו את יכולתם של שומרי הסף להפעיל שיקול דעת מהותי בדבר סבירותן של הוצאות מעונות רה"ם ולמנוע הוצאות שאינן ראויות לדעתם מהיבטים של חיסכון ומידתיות (גם אם הן מותרות, לכאורה, לפי גישה פורמליסטית). לשם כך, ולשם הגברת אמון הציבור בנבחריו, יש להטמיע בתהליכי הבקרה גם את "נורמות-העל", שעיקרן כאמור שמירה על מידתיות, סבירות, חיסכון ויעילות בשימוש של נבחרים ציבור בכספי הציבור.

מינהל תקין בפעילות מעונות ראש הממשלה

קיוז חוב של ראש הממשלה

בינואר 2012 פנתה סגנית מנהלת מחלקת תשלומים במשרד רה"ם לראש הלשכה דאז של ראש הממשלה בנושא "עדכון חוב של ראש-הממשלה מר בנימין נתניהו" וציינה כדלהלן:

"הריני לעדכן כי חובו של ראש הממשלה מר בנימין נתניהו מסתכם ב-6,124 ש"ח לפי הפירוט הבא:

1. חריגה מתקציב מימון ארוחות ראש-הממשלה במקום עבודתו:
 סך תשלום בגין ארוחות לרה"מ במקום עבודתו בשנת 2011 (נכון להיום) - 21,608 ש"ח
 סך דמי הכלכלה לשנה (1,330 ש"ח * 12)^[32] - 15,960 ש"ח
 סך חריגה ב-2011 5,648 ש"ח
2. מצרכים אשר נרכשו לבית ראש-הממשלה הפרטי בקיסריה - 376 ש"ח
3. רכישת מוצרים במישור הפרטי^[33] (פירוט ניתן לקבל בחשבות המשרד) 100 ש"ח
 ס"ה 6,124 ש"ח

נודה לקבלת סכום של 6,124 ש"ח. ניתן לשלם במזומן או בשיק לפקודת משרד ראש-הממשלה."

ביוני 2012 התקיימה פגישה של ועדת השלושה ושל סגנית מנהלת מחלקת תשלומים, ובה עודכנו הנוכחים בדבר החוב האמור של ראש הממשלה. צוין כי "תקציב כלכלת רה"מ בביתו הפרטי היה ע"ס 1,500 ש"ח לחודש אשר לא עודכן [על פי מדד המחירים לצרכן] משנת 2001. התקציב עודכן ב-1.12.11 ל-1,925 ש"ח לחודש". לבקשת הסמנכ"ל הבכיר למינהל עדכן אותו החשב כי הפרשי ההצמדה בגין תקציב הכלכלה של ראש הממשלה במעון הפרטי עבור השנים 2009 עד 2011 מסתכמים ב-10,482 ש"ח.

מסיכום הישיבה עולה כי הסמנכ"ל הציע "לקזז את חובו של ראש הממשלה בגין ארוחות במקום עבודתו ע"ס 5,648 ש"ח מסכום הפרשי ההצמדה 10,482 ש"ח ואת החוב בגין מצרכים פרטיים ע"ס 476 ש"ח לקזז מתקציב הופעה ייצוגית של רה"מ". חברי הוועדה קיבלו את הצעתו.

יובהר, כי בשני המקרים, מדובר בסכומים שלא הוצאו בפועל על ידי ראש הממשלה, ולפיכך לא היה זכאי להחזר כספי בגינם. יתר על כן, משרד מבקר המדינה בדק את פירוט ההוצאות של ראש הממשלה על הזמנת ארוחות בעת ששהה במעון הפרטי בקיסריה, מתחילת כהונתו בשנת 2009 ועד ספטמבר 2013, ומצא כי סך הקבלות שהוגשו לשם קבלת החזר בכל חודש לחשבות לאישור בעניין זה לא עלה על 1,500 ש"ח בחודש, ולרוב היו ההוצאות נמוכות בהרבה מסכום זה. לפיכך גם אילו עודכן התקציב החודשי של הוצאות אלה לפני שנת 2012, לא היה ראש הממשלה זכאי לקבל סכום כלשהו מהפרשי ההצמדה האמורים. מכאן שסכום הפרשים אינו שייך לראש הממשלה, ולכן לא היה מקום לקיוז החוב מסכום זה.

32 בהחלטת שגר השרים נקבעה כאמור תקרה להשתתפות בהוצאות הכלכלה של ראש הממשלה מחוץ למעון הרשמי, ונקבע שכאשר הוא נמצא במשרדו הוא יכול להוציא עד 1,330 ש"ח לחודש.
 33 בסעיף 1א(3) לנוהל נקבע כי הוצאות התחזוקה של המעון הרשמי לא יכללו מוצרים לשימוש אישי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד רה"ם, כי ביטול חוב שנוצר בשל חריגה מתקרת הוצאות שנקבעה (ארוחות ראש הממשלה במקום עבודתו) ובשל הוצאה שאין לממנה מאוצר המדינה (קניית מצרכים אישיים) באמצעות הקיזוז אינה הדרך הנכונה. יש מקום להסדיר את חובו של ראש הממשלה על ידי השלמת ההליך שבו החל אגף הכספים, כאשר ביקש שישלם את הסכומים החורגים, כפי שאכן נעשה בפעמים אחרות שבהן נמצאו חריגות כאלה.

התקשרות לביצוע עבודות חשמל במעון הפרטי

על פי נוהל ביצוע עבודות במעון הפרטי, כאשר מתעורר ספק אם העבודה המבוקשת במעון הפרטי נכללת בהוצאות שעל המשרד לממן, נדרש אישור מראש של ועדת השלושה.

בשלהי 2009 פנה סמנכ"ל בכיר למבצעים ונכסים, לוועדת השלושה וביקש את אישורה להתקשרות עם חשמלאי בהסכם מסגרת בסך 50,000 ש"ח, לשם ביצוע עבודות חשמל דחופות במעון הפרטי.

בביקורת נמצא, כי חברי ועדת השלושה ציינו שעובדי אגף משאבים חומריים במשרד רה"ם הם המבצעים במהלך השבוע את עבודות החשמל הנדרשות במעון הפרטי, אולם הסמנכ"ל הבכיר למבצעים ונכסים טען כי יש צורך בהתקשרות לצורך סופי שבוע, ולימי חול לאחר שעות העבודה, שאז עובדי המשרד אינם זמינים. זאת אף שצוין לפניו כי בתי ראשי הממשלה שניהנו בעבר תוחזקו אך ורק על ידי עובדי משרד רה"ם, גם לאחר שעות הפעילות ובסופי שבוע.

ועדת השלושה אישרה התקשרות מסגרת עם חשמלאי, בכפוף בין היתר לכך שעבודות החשמל יבוצעו על ידי החשמלאי רק בסופי שבוע ואחרי שעות העבודה, ורק אם מדובר בעבודה דחופה שאינה סובלת דיחוי ליום חול. כמו כן קבעה הוועדה כי ההתקשרות לא תהיה עם חשמלאי א', החשמלאי הפרטי שמשפחת נתניהו נוהגת לעבוד אתו. יצוין, כי חשמלאי א' היה בעת ההיא חבר מרכז הליכוד, ועלתה אף טענה כי בני משפחת נתניהו נהגו לעבוד אתו בעבר. יצוין, כי בחגיגות המימונה בפסח 2010 הוא אף אירח את בני משפחת נתניהו.

1. המשרד פנה לארבעה חשמלאים וקיבל מהם הצעות מחיר. החברה שהציעה את ההצעה הזולה ביותר - חברה א' - נפסלה, מאחר שהחשמלאי הפרטי שמשפחת נתניהו נוהגת לעבוד עמו - חשמלאי א' - היה מנהל עבודה בכיר בה. לכן נבחרה הצעתה של חברה ב', שהייתה הזולה מבין שלוש ההצעות הנותרות.

חברה ב' הודיעה שחשמלאי א' הוא קבלן המשנה מטעמה, והוא שיבצע את העבודות. יוצא אפוא שמי שביצע את העבודות בפועל היה חשמלאי א'.

למרות הנחיית ועדת השלושה שלא להתקשר עם חשמלאי א', נעשתה אפוא התקשרות שאפשרה את העסקתו לשם ביצוע עבודות חשמל במעון הפרטי. זאת, תוך מצג מטעה שלפיו ההתקשרות הרשמית הייתה עם קבלן אחר, אך בפועל, חשמלאי א' ביצע את העבודות מטעמו כקבלן משנה.

2. מעיון בפלט החיובים עבור העבודות שביצע העסק הזוכה עולה כי בתוך שלושה חודשים, ספטמבר עד נובמבר 2009, נוצלו 10,500 ש"ח, שהם כ-70% מסכום הזמנת המסגרת בסך 15,000 ש"ח, שנועדה לשנה שלמה. יתר על כן, נמצא כי בשלושת החודשים האלה נרשמה קריאת שירות כמעט בכל סוף שבוע, לרבות ביום כיפור.

הן החשבות והן אגף נכסים ומבצעים במשרד רה"ם לא קיימו מעקב אחר קצב מימוש סכום המסגרת, כדי לעמוד על סבירותו.

בבדיקת ההתקשרות של משרד רה"ם עם חברה ב' התברר שהזמנת העבודה נעשית על ידי רעיית ראש הממשלה או מזכירותיה, "המזמינות את [חשמלאי א'] לביצוע עבודות בבית באופן ישיר... אין כל בקרה ביחס לצורך בעבודות המוזמנות, ואין כל בקרה לבדוק האם העבודה בוצעה בפועל היות והכל נסגר בין [חשמלאי א'] לבין רעיית ראש הממשלה ומזכירותיה".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שקבלן המשנה (חשמלאי א') קיבל הוראות ישירות מרעיית ראש הממשלה וממזכירותיה בלא שדווח על כך לגורמים הרלוונטיים במשרד רה"ם, לא ניתן היה לבדוק את נחיצותן ואת דחיפותן של העבודות, ולוודא שאכן מדובר בעבודות דחופות שאי-אפשר לבצען ביום חול על ידי עובדי המשרד וכך לחסוך את ההוצאות האמורות.

במהלך הביקורת נמצא כי אין חשבוניות לחודשים דצמבר 2009 - מאי 2010; עובדי יחידת הבנאים במשרד אינם יודעים כמה עבודות בוצעו בתקופה זו, והאם עלותן חורגת מסכום המסגרת וכי נסיונות לקבל פירוט עבודות או קבלה לא צלחו.

בכמה מקרים לא בוצעה התאמה בסיסית בין חיובי הקבלן ובין הצעת המחיר הזוכה, ושולם לו סכום גבוה מזה שהציע בהצעת המחיר שהגיש, ושעל בסיסה לכאורה נבחר כמגיש ההצעה הזולה (לאחר פסילת הצעת המחיר של חברה א' כאמור לעיל). כך, למשל, ב-26.9.09 וב-28.9.09 חויב המשרד בסך 250 ש"ח עבור תוספת שבת, אף שבהצעת המחיר נקבע שסכום התוספת יהיה 120 ש"ח.

בתרשומת עצמית מיום 13.5.10 שרשמה היועצת המשפטית בעקבות פגישה שהתקיימה עם המנכ"ל דאז ועם ראש הלשכה דאז של ראש הממשלה, נכתב כי "ראוי שרה"מ ימנע ממצב שבו המשרד מתקשר עם ספק שנתן לו שירות קבוע באופן פרטי. ברור שניתן היה לפנות למציעים אחרים ופנייה דווקא לספק שנתן שירות קודם לכן, והתקשרות איתו, יוצרות את החשש כי בגלל שירותיו שניתנו באופן פרטי, נוצרה העדפה לטובתו, ולא מסיבות ענייניות המשרתות את טובת העניין".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לחזק את מנגנוני הבקרה על התקשרויות המשרד, כדי למנוע התקשרויות עם גורמים שיש חשש כי הם מקורבים בדרך זו או אחרת לראש הממשלה או למשפחתו.

תשלום הוצאות ראש הממשלה על ידי עובדי המשרד

הוראות החשכ"ל בנושא דמי מחזור יחידתיים³⁴ קובעות, כי יחידות ממשלתיות יכולות לקבל הקצאה כספית מראש לכיסוי הוצאות פנימיות קטנות. הקצאה כספית זו יכולה להתקבל באמצעות קופה קטנה במזומן (להלן - קופה קטנה), שמטרתה לאפשר פעילות שוטפת של היחידה, במגבלת הסכומים המפורטת בהוראה.

34 הוראת תכ"ם 1.5.3 מיום 8.1.08.

במשרד רה"ם נקבע נוהל פנימי שעניינו "נוהל ניהול דמי מחזור יחידתיים (קופות קטנות)", ולפיו מהקופה הקטנה ישולמו הוצאות קטנות ומידיות, ואין לבצע באמצעותה תשלומים עבור רכישת טובין, למעט כיבוד קל. עוד נקבע בנוהל, כי הקופה הקטנה תתנהל לפי שיטת ההשלמה, ובה בתחילת השנה נמסרים לרשות האחראי לקופה דמי מחזור בסכום קבוע, ומסכום זה הוא מבצע החזרי הוצאות.

במשרד רה"ם הוקצו קופות קטנות לאב הבית ולסמנכ"ל בכיר למבצעים ונכסים.

במרץ 2011 כתבה סגנית מנהלת מחלקת תשלומים לאב הבית דאז, עובד א', מזכר בנושא "קופה קטנה", בצמוד למסמך דרישת תשלום להשלמת דמי מחזור ששלח אליה, ובו פורטו הוצאות עבור המעון הרשמי שאינן מאושרות לתשלום מהקופה הקטנה. ההוצאות הן: 42.18 ש"ח לקניית כדורים נגד צינון, 32 ש"ח לקניית עיתונים למעון הפרטי ו-32 ש"ח עבור ארוחת צהריים. לגבי אלה כתבה כי "הקבלות הנ"ל לא אושרו לתשלום. הוחזר ל[עובד א']".

במסמך דרישת תשלום מיוני 2011 לא אושר לעובד א' החזר בגין שתי קבלות עבור הוצאות שהוציא עבור בית רה"ם - האחת בסך 110 ש"ח, בגין ארוחת צהריים ממסעדה, והשנייה בסך 40 ש"ח, בגין קפה ומאפים.

בנובמבר 2011 כתבה עובדת באגף התשלומים לסגנית מנהלת מחלקת תשלומים במשרד רה"ם מזכר פנימי בנושא "ארוחות לרה"מ (קופה קטנה ל[סמנכ"ל בכיר למבצעים ונכסים])", ופירטה בו שלוש הוצאות שהוציא סמנכ"ל בכיר למבצעים ונכסים, וכתבה לגביהן: "להחזיר את הקבלות הנ"ל ל... לא מאושר".

בדצמבר 2011 הגישה סגנית מנהלת מחלקת תשלומים במשרד רה"ם לסמנכ"ל בכיר למבצעים ונכסים מסמך דרישת תשלום להשלמת דמי מחזור, ובו מפורטות שלוש הוצאות שלא אושרו, והן: "הוצאה בגין כוס יין בסך 25 ש"ח, ארוחה ב... בסך 39 ש"ח, וארוחת ... בסך 45 ש"ח".

במזכר פנימי של היועצת המשפטית מאפריל 2012 שנכתב על גביו "שיחה עם ... [חשב המשרד]", נכתבו הדברים האלה, בנוגע לארוחות שניתן להזמין לראש הממשלה:

"יש 2 מסלולים: לבית... כמעט ללא הגבלה^[35] ארוחות תקרה של 218 + מע"מ = 250 ש"ח לארוחה. למשרד: 1,400 ש"ח בחודש... עובר את המכסה, ואז יש לחצים על העובדים שמזמינים ארוחות שהזמין לבית. מחייב אותו בהפרש מעל 1,400 ש"ח..." [ההדגשה אינה במקור].

בדיון ועדת השלושה במאי 2012 ציין חשב המשרד כי "יש בעיה, רה"מ אומר לעובד ב' [אב הבית דאז], לך תביא לי טיפות עיניים. הוא לא יכול לומר לו לא ומביא קבלה, ואין איך לשלם".

מהדוגמאות שהובאו לעיל עולה שעובדים במשרד רה"ם שילמו מכיסם הפרטי עבור הוצאות אישיות של ראש הממשלה. המשמעות של אי-תשלום החזר מהקופה הקטנה בגין הקבלות האלו היא כי עובדי המשרד סופגים את עלות ההוצאות הפרטיות של ראש הממשלה או של בני ביתו.

כאשר עובד במשרד רה"ם נאלץ לממן מכיסו הוצאה עבור ראש הממשלה, מדובר במינהל לא תקין, ואין נפקא מינה אם מדובר בסכום גדול או קטן.

35 עמדת משרד מבקר המדינה היא כאמור, כי מדובר בגישה פורמליסטית-טכנית, שאינה קבילה, שהרי מהותית קיימת הגבלה שמקורה בעקרונות הסבירות, המידתיות, החיסכון והיעילות.

הביקורת העלתה כי היו מקרים אחרים שבהם לאחר שלא אושר החזר לעובד עבור הוצאה שהוציא, שילמה לו החשבות את הסכום, וסגנית מנהלת מחלקת תשלומים במשרד רה"ם שלחה לראש לשכת ראש הממשלה דאז בקשה להחזרת הסכום על ידי ראש הממשלה. בכל המקרים הללו שילמו מר נתניהו או רעייתו את הסכום שהתבקשו להשיב.

לא נמצאו במשרד רה"ם כללים המסדירים את טיפולה של החשבות במקרים אלו. משרד מבקר המדינה מעיר, כי היעדר כללים בנושא הביא לכך שלעתים עובדים במשרד לא קיבלו החזר של הסכומים ששילמו בגין הוצאות ראש הממשלה ובני ביתו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף הכספים במשרד רה"ם ליצור מנגנון שלא יאפשר מצב שבו עובד משלם מכספו הפרטי עבור ראש הממשלה. אשר לכספים שכבר שולמו, על האגף לברר את הדבר, ואם טרם הוחזרו - להשיבם לעובדים ששילמו ולבקש את החזרם מראש הממשלה, כפי שנהג במרבית המקרים בעבר.

בתשובת משרד רה"ם מאפריל 2014 צוין כי כוונתו לקבוע נוהל שלפיו תנוהל מעין קופה קטנה מכספו של ראש הממשלה לצורך רכישות פרטיות בסכומים פעוטים שמבצעים עבורו עובדי המשרד.

המצב הפיזי של המעון הרשמי

דוח זה אינו עוסק במצב הפיזי של המעון הרשמי של ראש הממשלה. עם זאת משרד מבקר המדינה מוצא לנכון לציין כי במהלך עבודת הביקורת, ניתן היה להתרשם ממצבו הפיזי הירוד של המבנה (הכולל, בין השאר, רטיבות רבה וחדירת מי גשמים, כפי שנצפתה הלכה למעשה). בתנאים הנוכחיים, ספק אם המבנה מתאים לשמש מעון ייצוגי של ראש ממשלת ישראל. תכנונו של פרויקט הקמת מתחם חדש הכולל את משרד רה"ם ואת מעונו הרשמי הסתיים, אך טרם התקבלה החלטה בעניין מימושו, ומכל מקום יידרשו יותר מחמש שנים להשלמת הפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור היותו של המבנה מעונו הייצוגי של ראש ממשלת ישראל ונוכח הצורך לאפשר לראש הממשלה תנאי עבודה הולמים, תנאי מגורים נאותים לו ולמשפחתו, וכן - בהתחשב בלוח הזמנים המתוכנן להשלמת הקמת המתחם החדש האמור - על משרד רה"ם לדון ולהחליט מהי הדרך הראויה לטיפול במצב הפיזי הירוד של המעון הרשמי של ראש הממשלה.

סיכום

על הוצאות מעונות ראש הממשלה חולשות "נורמות-על" שעניינן התנהלות ציבורית ראויה, מידתיות, סבירות, חיסכון ויעילות בשימוש של נבחרי ציבור בכספי הציבור. זאת, בין שלגבי הוצאה מסוימת נקבע הסדר מפורש ובין שהיא נעשית על בסיס הסדר כללי, ואף בהיעדר הסדר. לגבי הוצאות אלה יש לפעול בשקיפות וברגישות ציבורית שיבטיחו את אמון הציבור בנבחרינו.

הוצאות הכלכלה של ראש הממשלה, משפחתו ואורחיו במעון הרשמי, במיוחד בשנים 2010 ו-2011 ובמידה פחותה גם בשנת 2012, לא עלו בקנה אחד עם עקרונות היסוד של מידתיות, סבירות, חיסכון ויעילות.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הירידה בהוצאות המעונות בשנת 2013. עם זאת, ניתן היה לצפות מנבחר ציבור, בכיר ככל שיהא, לגלות יתר רגישות ציבורית ולהקפיד לפעול במהלך כל שנות כהונתו לפי עקרונות היסוד של התנהלות ציבורית ראויה, וכך גם לשמש דוגמה ומופת לחיסכון בכספי ציבור.

לדעת משרד מבקר המדינה, חשוב לחדד את ההבחנה שבין ההוצאות הפרטיות לבין ההוצאות הציבוריות בהקשר זה. בכלל זה מוצע שוועדת הכספים של הכנסת תשקול הקצאת תקציב נפרד, כולל ומוגבל בסכום למעונות פרטיים של ראשי ממשלה בישראל, אשר יתאים לצורכי ראש ממשלה ויעלה בקנה אחד עם אמות מידה ציבוריות ראויות.

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