



**הוועדה לבדיקת שכר,
גמלאות ותנאים נלווים לחברי הכנסת**

דין וחשבון

לענין שכר, תנאי עבודה ותנאים נלווים

ירושלים, כ"ח באדר א' התשנ"ה 28 בפברואר 1995

א. כתב המינוי ועבודת הוועדה

1 (א). בתאריך יח בסיון התשנ"ג (7/6/93) קבלו הח"מ כתבי מינוי מיו"ר הכנסת לשמש כוועדה ציבורית לבדיקת שכר, גימלאות ותנאים נילווים לחברי הכנסת. וזה נוסח כתב המינוי:

"הנני ממנה אתכם להיות חברי ועדה לבדיקת שכר, גמלאות ותנאים נילווים לחברי הכנסת.

על הוועדה לדון ולהגיש המלצות לענין הטבות למיניהן ותשלומים לכיסוי הוצאות לחברי הכנסת, בנוסף לשכרם. יושב-ראש הוועדה יהיה פרופ' אריאל רוזן-צבי. הוועדה תוכל להסתייע, לפי הצורך, ביועץ לענייני שכר. לרשות הוועדה תעמוד גב' תמר אדרי כמרכזת.

בכבוד רב,

שבח וייס"

(ב). הרכב הוועדה הנוכחית אינו כולל חברים ששכרם עשוי להיות מושפע מקביעתם, לא במישרין ולא בעקיפין. חברי הוועדה אינם עובדי המדינה ושכרם אינו צמוד בשום דרך שהיא לשכר חברי הכנסת. חברי הוועדה חשים כי אי תלות זו מאפשרת להם התבוננות אובייקטיבית לחלוטין. הם רואים עצמם כשליחי הציבור. ואף כי מעטות היו הפניות מצד הציבור לוועדה, כמו גם לוועדות הקודמות, ניסו חברי הוועדה לשמש כפה לציבור.

(ג). הוועדה ניגשה לעבודתה מתוך הכרה עמוקה במרכזיות פעולתה של הכנסת לדמוקרטיה הישראלית הצעירה ומתוך חרדה למעמדה של הכנסת בעיני הציבור. שכרם של חברי הכנסת נמצא בעין הציבור. מצד אחד, מבקש הציבור כי נבחריו ינהגו באחריות בקביעת שכרם וישמשו דוגמה אישית להצנע לכת. מצד שני, תובע הציבור כי חברי הכנסת יקדישו את כל זמנם ואת כל מאודם לעבודתם, במסירות ובחריצות. הקף העבודה ואופייה, כמו גם אי תלותם הכלכלית של חברי הכנסת בגורם חיצוני כלשהו, מחייב רמת שכר גבוהה. זאת ועוד, מעמדם של חברי הכנסת וכבודה של הכנסת מחייבים שמירה על רמת שכר מסויימת, אשר תעמיד את המוסד וחבריו במסגרת ההולמת.

השיקולים הם שונים ולא תמיד מתיישבים זה עם זה. היה עלינו לשקלל את מיגוון השיקולים ולתת ביטוי הולם לכל אחד מהם לשם השגת האינטרס החשוב מכל: תפקוד הכנסת כמוסד וכל אחד מחבריה כנבחר הציבור לשם מתן השירות האופטימלי לאזרח

2. כתב המינוי של הוועדה מתייחס לכל תקופת כהונתה של הכנסת השלוש עשרה. הוועדה עוסקת, בין היתר, בפניות שוטפות של חברי הכנסת, שהופנו אליה על-ידי יו"ר הכנסת ויו"ר ועדת הכנסת. במסגרת זו נתנה הוועדה את דעתה למספר סוגיות פרטניות וגיבשה המלצות בעניינים שהופנו אליה. אולם את עיקר תפקידה רואה הוועדה בבחינת שכר חברי הכנסת ובהמלצה העקרונית והכללית בדבר מבנהו, גובהו ורמתו. כן עוסקת הוועדה בתנאים הנילווים לשכר הכוללים, לפי פרשנותנו ולפי ציפיות חברי הכנסת שפנו לוועדה בכתב ובעל-פה, שני עניינים. ראשית, תנאי שכר נילוויים. שנית, תנאי העבודה של חברי כנסת במסגרת השירות שהם נותנים לציבור כשליחיו ולמדינה כזרוע המחוקקת וכאחד הגורמים המפקחים על פעולות השלטון. לתנאי עבודה אלה השפעה לא מבוטלת על איכות פעילותם של חברי הכנסת.

3. הוועדה קיבלה חומר רב בכתב, ממזכירות הכנסת, ממשרד האוצר ומחברי הכנסת עצמם. בין היתר, קיבלה הוועדה חומר על מבנה השכר והתנאים הנילוויים, חומר השוואתי על נתונים אלה בפרלמנטים שונים בעולם וניירות עמדה מחברי כנסת וממשרד האוצר. גם מן הציבור הגיעה פנייה בכתב. הוועדה קיימה גם ישיבה משותפת עם הוועדה הציבורית לקביעת שיעור יחידת מימון לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, בראשות השופטת שושנה נתניהו. בפני הוועדה הופיעו 31 עדים, מהם 22 חברי כנסת מכל סיעות הבית, כולל שר וסגנית שר, 6 חברי כנסת לשעבר, חשב הכנסת, הממונה על השכר במשרד האוצר ויועץ משפטי.

4. העומס של הוועדה בעבודתה מחייב אותנו לחלק את המלצותינו לשני חלקים. החלק הראשון, המוגש בזה, עניינו בשכר ובתנאים הנילוויים על שני מרכיביהם. החלק השני, אשר יוגש בנפרד במהלך החודשים הקרובים, יתמקד בהמלצותינו לגבי תנאי פרישה וגימלאות.

5. הוועדה צירפה אליה את מר יעקב בכור כיועץ לענייני שכר. מר בכור הוא חלק מן הוועדה לכל דבר ועניין ואינו חוסך זמן ומאמץ כדי לתרום לה מזמנו ומן הידע הרחב שלו. אנו מודים לו על כך. מרכזת הוועדה, הגב' תמר אדרי, המנוסה והמקצועית כל כך, תרמה לנו רבות, הן בנסיונה הרב והן בכוח העשייה שלה. תעמוד על הברכה.

ב. הרקע והוועדות הקודמות

6 (א). הסמכות לקבוע את שכרם של חברי הכנסת מסורה לכנסת עצמה, באמצעות ועדת

הכנסת. הסמכות לעשות כן קבועה בחוק שכר חברי הכנסת, התשי"ט-1949, ובסעיפים 9 ו-11 בחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951. החלטות לפי הוראות דברי חקיקה אלה נמסרות על ידי יו"ר הכנסת בפני הכנסת ומתפרסמות ברשומות. במשך השנים החליטה ועדת הכנסת על פי שיקול דעתה.

(ב). כבר לפני עשר שנים הגיעה הכנסת למסקנה כי, בלי לגרוע מסמכותה, מן הראוי שוועדה חיצונית תמליץ על שכר חברי הכנסת, גובהו, התנאים הנלווים לו וכן תנאי הגימלאות וגובהן. ועדת הכנסת דנה בהמלצות השונות ובדרך כלל פעלה לאורן. בכך קבעה הכנסת נוהג, לפיו אין היא קובעת את שכר חבריה בלי שהעניין יעבור את מבחנה של ועדה ציבורית בלתי תלויה. נוהג זה מטרתו להגדיל את אמון הציבור בנבחריו ולמנוע לזות שפתיים של חשש מפני ניגוד עניינים ציבורי.

אנו מדברים על ניגוד עניינים ציבורי בלבד (להבדיל מניגוד עניינים משפטי) הואיל שהחוק הסמיך את הכנסת עצמה לעשות כן. מבחינה זו רשאית הכנסת להחליט על השכר, התנאים הנלווים והגימלאות ללא כל מעורבות של ועדה כלשהי. בהמנעותה מהחלטה עצמית ובהזקקותה לפיקוח ציבורי וולונטארי מחמירה הכנסת על עצמה ומשמשת דוגמה הולמת וראוייה.

7. הוועדה הנוכחית, שקיבלה את כתבי מינוייה מיו"ר הכנסת השלוש-עשרה, היא הוועדה השלישית שמונתה למטרה זו. קדמו לה שתי ועדות, אשר הגישו את המלצותיהן ליושבי ראש הכנסת במהלך עשר השנים האחרונות.

שתי הוועדות הקודמות הן כדלקמן: הוועדה לעניין שכרם של חברי הכנסת, שמונתה ביום ג בניסן התשמ"ה (25/3/85), בראשותו של ד"ר יצחק נבנצל (לשעבר מבקר המדינה) והגישה המלצותיה ביום כב חשוון התשמ"ז (24/11/86) (להלן: ועדת נבנצל); הוועדה לבדיקת שכר, עדכוני שכר, גימלאות וזכויות נילוות לחברי הכנסת, שמונתה ביום ב באדר התש"ן (27/2/90), בראשותו של מר חיים קוברסקי, והגישה המלצותיה ביום כ באב התשנ"א (31/7/91) (להלן: ועדת קוברסקי).

8. עיינו היטב בהמלצות של שתי הוועדות שקדמו לנו. חלק מהמלצות אלה גם שימש נר לרגלינו, כפי שיובא בהמשך. אולם חברי הוועדה ויועצה היו תמימי דעים, כי יש מקום לבחון באופן יסודי יותר את מערכת השכר והתנאים הנלווים וכתוצאה מבדיקה זו להציע הצעות מרחיקות לכת יותר. הוועדה הלכה גם כברת דרך נוספת. בהתאם לבקשות כל חברי הכנסת שהופיעו לפניה ולנוכח ציפיות הכנסת ובעיקר הציבור, שאותו חברי הכנסת מייצגים ומשרתים בעת ובעונה אחת, היא ממליצה על שינויים בתנאי העבודה של חברי הכנסת, בדרך שיש בה כדי להעלות את תיפקודם ולתרום לאיכות השירות שאותו הם נותנים.

ג. עבודתם של חברי הכנסת וייחודה

9. בפתח המלצותיה של ועדת נבנצל (פסקה 6 לדו"ח) היא מציגה את הדילמה שבין הציפיה של הציבור לקבלת שירות שלא על מנת לקבל פרס לבין עקרונות השוויון והייצוג הנאות המצדיקים הענקת תמורה הולמת לעבודת חבר הכנסת. העדר תמורה נאותה עלול לגרום לכך שרק בעלי אמצעים יוכלו להציג מועמדותם.

10. בין הכנסת לחבריה אין מערכת יחסים רגילה של עובד ומעביד. חבר הכנסת הוא נבחר העם. העם הוא הריבון וחבר הכנסת הוא מייצגו. חבר הכנסת חייב להקדיש את כל זמנו לעבודת הציבור ולשירותו. מבחינות רבות הוא נמצא במצב של כוננות מתמדת. אין גבולות לשעות עבודתו או לתוכן עבודתו, למעט המגבלות הקבועות במבנה הקונסטיטוציוני שלנו (הכנסת כרשות מחוקקת לעומת הרשויות האחרות) ובהוראות החוק. כמעט כל פעולה שיעשה תחשב כחלק ממסגרת תפקידו.

החובות המוטלות עליו כמייצג הציבור מהוות נטל קבוע של עיסוק רצוף ושוטף: נוכחות במליאה ובוועדות הכנסת, יוזמות חקיקה, העלאת הצעות לסדר יום, שאילתות, הכנה לעבודת הוועדות, נאומים בכנסת, הרצאות בפני הציבור, נוכחות במפגשים שונים, פעילות מפלגתית, פעילות ציבורית בגופים שונים, השתתפות באירועים ממלכתיים, ציבוריים ופרטיים, בכל רחבי הארץ, היענות לפניית הציבור בעל-פה ובכתב, קשר תקשורתי עם הציבור וקשר יומיומי עם ציבור הבוחרים.

במשרות רבות בעלות אופי דומה זכאי העובד לתוספת מאמץ, כגון: תוספת עבור כוננות חברי הכנסת אינם זכאים לכך.

11. עבודת חבר הכנסת אינה יודעת מסגרת קבועה של זמן ומקום. חבר הכנסת עומד מידי יום מחדש למבחן הציבור ולאמונו. בניגוד לרוב העובדים במשק אין קביעות לחבר הכנסת. אחת לארבע שנים, ולעיתים אף בפרק זמן קצר יותר, מתהפכת מעל ראשו חרב הבחירה המחודשת. חבר הכנסת, העוזב מקום עבודה קבוע או עיסוק מקצועי בשלב כלשהו של הקריירה שלו כדי להתמסר לעבודת הכנסת, מסכן, במידה מסויימת, את סיכויי השתכרותו ואת גובהה בעתיד. יחד עם זאת, אין להתעלם מכך, שהוא גם עשוי לשפר סיכויים אלה בעתיד בשל הנסיון הנרכש על ידו בתקופת חברותו בכנסת והקשרים שהוא טווה במהלכה. לדעתנו, בכוחם של שיקולים אלה להשפיע על מבנה שכר חבר הכנסת וגובהו. בשוק העבודה מקובל כי עבודה שאינה נושאת עמה קביעות מזכה את העובד בתוספת לשכרו כפיצוי על העדר הקביעות. חברי הכנסת אינם נהנים מתוספת כזו.

12. בשל העומס הרב של תפקידים המוטל על חבר הכנסת ועקב החובות המוטלים עליו, המחייבים אותו לעמוד לרשות הציבור ולזכות באימונו המחודש בכל עת, הוא גם מוציא הוצאות רבות שעובד רגיל אינו חייב בהן. כך, בין היתר, תקציבי הכיבוד, הנסיעות והמתנות של חבר הכנסת, הם גדולים ואין פיצוי מקביל בגינם. לא היינו רוצים להגיע למצב בו הבחירה מחדש של חבר הכנסת תהיה תלויה במידת המשאבים שהוא יכול לגייס מכספיו או מתרומות חבריו או מבעלי אינטרסים. גם שיקול זה יש להביא בחשבון.

13. חבר הכנסת גם אינו זכאי לפיצוי הניתן בדרך כלל לעובד על דרך של עליות בדרגה. חבר הכנסת מכהן בתפקידו במשך כל השנים באותה דרגה. תוספות הוא יקבל רק אם יתמנה לאחד מן התפקידים בתוך הכנסת: יו"ר הכנסת או סגן ליו"ר או יו"ר ועדה.

14. ועדת נבצל קובעת את עקרון אי התלות של חברי הכנסת מבחינה כלכלית כאבן בוחן לקביעת גובה השכר. עקרון זה כוחו יפה גם עתה, ואף ביתר שאת. עקרון זה לא הוגשם, הלכה למעשה, עד עתה. שכרם של חברי הכנסת אינו גבוה דיו כדי שיאפשר אי תלות זו. בשל כך, בין היתר, ניתנת לחבר הכנסת אפשרות חוקית לעסוק בעיסוקים נוספים בצד עבודתו בכנסת.

שכרו של חבר הכנסת אינו גבוה מספיק להצדיק מניעה מוחלטת של כל אפשרות לעיסוק נוסף. מצב זה, מצידו, יוצר בהכרח תלות כלכלית בגורמים חיצוניים ואינו מאפשר הגשמת התכלית הראשונה במעלה של אי-תלות חבר הכנסת.

שכרו של חבר הכנסת צריך לשקף את ההכרה בעקרון אי התלות. גובהו של השכר חייב להביא ליישומו של עקרון אי התלות.

עקרון זה הכתיב לחברי הוועדה את המלצותיה. בהמשך נעמוד על החסרונות של אפשרות העיסוק הנוסף ועל הפגיעה החמורה שהוא פוגע בעבודת חבר הכנסת ובתדמית הכנסת בעיני הציבור.

15. ועדת נבצל לא ראתה ב"דיני האיסור וההיתר בקשר למקור הכנסה של חבר הכנסת...עניינים ש[ה]וועדה הוסמכה לדון בהם". אכן אין אנו מוסמכים באופן עצמאי לדון בעיסוקיהם הנוספים של חברי הכנסת. עניין זה הוא מחוץ לתחום סמכותינו. אולם יישום עקרון אי התלות בהשתקפותו בשכר הוא עניין מרכזי לנו.

במובן זה גישתנו שונה, במידה מסויימת, מעמדתה של ועדת נבצל. אנו רואים בעיסוקים הנוספים את ענייננו ככל שהם מהווים תנאי בקביעת מבנה השכר וגובהו. על בסיס הכרה זו המלצותינו מבקשות להשיג את התכלית הראשונה במעלה של עבודת הכנסת: ייצוג הציבור ושירות לציבור תוך שמירה על עקרון אי התלות ובמסגרת גבולות הסבירות, תוך התחשבות במצוקותיה של מדינת ישראל.

ד. מבנה השכר הבסיסי של חברי הכנסת

16. למרות ייחודה של עבודת חבר הכנסת וההשקעה המיוחדת הקשורה בה, למרות מעמדו המיוחד של חבר הכנסת ולמרות האפיונים המיוחדים של העבודה, שאין בה קביעות והיא מחייבת הוצאות רבות שאין עליהן פיצוי, לא הועמד השכר של חברי הכנסת על בסיס נפרד ושונה מן השכר בשירות הציבורי בישראל. שכרם של חברי הכנסת הותאם לשירות הציבורי ולא נקבע ברמות הנהוגות בסקטור העסקי או הפרטי.

ועדת נבנצל קבעה (פסקה 20(א) ו-1(ב) לדו"ח) כי:

"מן הבחינה המשקית-כלכלית אין לראות את חברי הכנסת, עם היותם נבחרים העם בעלי מעמד ייחודי, במנותק מכלל נושאי המשרות בשירות הציבורי. נובע מזה כי רמת משכורתם של חברי הכנסת צריכה לעמוד ביחס סביר למקובל בשירות הציבורי בדרך כלל, דהיינו, בלי להתחשב במקרים בהם משלמים משכורת גבוהה במיוחד לבעלי כישורים מקצועיים מיוחדים אשר לגביהם המשכורת מושפעת ממה שמשולם במשק הלא ממלכתי ובעולם העסקים."

יצוין כי השכר ברוב הפרלמנטים בעולם גבוה יותר, הן משום שהשכר בשירות הציבורי שם גבוה יותר והן מכיוון שחברי פרלמנט נהנים מפטורים מיוחדים במס הכנסה.

17. בהמשך לעמדתן העקרונית של הוועדות, שקדמו לנו, באשר למיקומו העקרוני של שכר חברי הכנסת, הוצב קנה המידה, לקביעת גובה שכרם, ברמות הגבוהות של השירות הציבורי.

ועדת נבנצל קבעה (פסקה 20(א) ו-1(ב) לדו"ח) כי:

"הוועדה סבורה שאין מניעה, אלא אדרבא מן הנכון שמשכורתם של חברי הכנסת תבטא את מעמדם הבכיר יותר לעומת עובדים בדרג הגבוה של השירות הציבורי."

18. בהמשך לקביעת העקרונות האמורים הומלץ על-ידי ועדת נבנצל, שלא להעניק לחברי הכנסת תוספת וותק, קרן השתלמות ותוספות אחרות, למרות שאלה מקובלות אצל העובדים בשירות הציבורי.

19. שתי הוועדות הקודמות קבעו כי לחברי הכנסת מגיע שכר גבוה יותר מזה שנקבע ומזה שהמליצו עליו. אולם הן נמנעו ממיצוי ההעלאות המגיעות ומקביעת השכר הנאות לפי שיקול דעתן. בעשותן כן הן הביאו בחשבון את המצב הכללי במשק ואת המדיניות הלאומית בענייני שכר, כפי שנהגה בעת מתן המלצותיהן.

20. ועדת נבנצל (בסעיף 28 להמלצותיה) קובעת:

"ברור שהמשכורת דלעיל אינה נותנת ביטוי לתפיסת הוועדה בדבר הגדלת משכורתם של חברי הכנסת כך שתבטא את מעמדם הבכיר יותר לעומת עובדים בדרג הגבוה של השירות הציבורי, וכמתחייב מן האחריות הממלכתית המוטלת עליהם. בנסיבות הקיימות, קרי - מצב המשק ותקציב המדינה, אין הוועדה רואה אפשרות להמליץ כבר עתה על העלאת שכרם של חברי הכנסת, מעבר להמלצה שבפסקה 27 לעיל."

הוועדה המליצה על תוספת של 20% לשכר, אולם זאת רק החל מיום 1/1/89, מתוך תקווה שהנסיבות שיהיו קיימות אז, יאפשרו לכנסת הבאה לאשר את ההעלאה הזאת באותו מועד.

המלצתה של ועדת נבנצל בעניין העלאה חד-פעמית של השכר ב-20% לא מומשה וכתוצאה מכך נמשכה השחיקה בשכר חברי הכנסת.

21. ועדת קוברסקי בדקה ומצאה, כי חלה שחיקה משמעותית בשכרם של חברי הכנסת לעומת בעלי תפקידים אחרים בשירות הציבורי. היא המליצה (פרק 8-ב לדו"ח) לממש את החלטת ועדת נבנצל מכאן ולהבא וקבעה את עדכון בסיס שכרם של חברי הכנסת בשלבים אלה:

- בחודש ספטמבר 1991 תוספת של 10%.

- בחודש ינואר 1992 תוספת של 10%.

הוועדה הסתפקה בתוספת זו לבסיס השכר ובקביעה בדבר השארית מנגנון העדכון בשכר חברי הכנסת, כפי שנקבע על-ידי ועדת נבנצל, ונמנעה מכל עדכון נוסף של בסיס השכר.

22. גם ועדת נבנצל וגם ועדת קוברסקי לא הוסיפו כל תוספת מוחלטת לשכר חברי הכנסת (ראה פסקה 2 בפרק 8-ב לדו"ח ועדת קוברסקי). התוספות שעליהן המליצה ועדת נבנצל מומשו רק לאחר דו"ח ועדת קוברסקי. בכך תוקן חלק מן השחיקה בשכר חברי הכנסת, אך חלק מן השחיקה בשכר נשאר בעינו.

23. שכר חברי הכנסת נשחק במשך השנים. הגדרת התפקיד של חבר הכנסת ואופי התפקיד, כמו גם האיפיונים המיוחדים שצוינו לעיל, מחייבים בסיס שכר גבוה הרבה יותר מן השכר הנוכחי. מבנה השכר הנוכחי גם אינו נותן פיצוי מספיק למגבלות הטמונות באופי התפקיד, מן הבחינות הרבות שתוארו לעיל, כמו גם להעדר תוספות שכר ותנאי שכר המקובלים במשק, כגון: עליות בדרגה, תשלומי וותק, שעות נוספות, דמי הבראה, קרן השתלמות, תשלום דמי כוננות וכיו"ב.

ה. המלצות לגבי העלאת שכר חברי הכנסת

24. גם אנו, כקודמינו, איננו מציעים להתחשב בגורמים נוספים, כגון: וותק, השכלה וכיו"ב, כמרכיב בקביעת שכרו של חבר הכנסת. חבר הכנסת מגיע לכנסת כנבחר העם על בסיס רצון הציבור בבחירת מייצגיו. כל אחד מחברי הכנסת הוא שווה לאחר, בין אם הוא נמנה על סיעה גדולה או קטנה, בין אם הוותק שלו רב אם מעט ובין אם השכלתו היא יסודית או אקדמאית.

שכרו של חבר הכנסת צריך לבטא קודם כל את עקרון השוויון האמור. יוצאים מכלל זה יו"ר הכנסת וסגניו וכן יו"ר ועדות הכנסת. על כל אלה מוטל תפקיד יתר במסגרת עבודת הכנסת עצמה. עבודת יתר זו צריכה להלקח בחשבון בקביעת תוספות שכר מסויימות, גלובליות גם הן, לפי סדר יורד מסויים, כמקובל היום, בשיעור שייקבע על ידי ועדת הכנסת. בהקשר זה אנו מציעים לשמר את הוראת סעיף 2 (ב) לחוק שכר חברי הכנסת, התשי"ט-1949.

25. שכר חברי הכנסת אינו גבוה יחסית לכל אחד מן הגורמים המפורטים להלן: מעמדם, האחריות הנגזרת מתפקידם, המסירות המוחלטת הנדרשת מהם לעבודתם במשך כל שעות היממה, אופי העבודה שלהם והמשכורות המקבילות הנהוגות לגבי נושאי משרה ציבורית, כגון: ראשי רשויות מקומיות ועובדיהן הבכירים, מנהלי חברות ממשלתיות לא עסקיות, עובדים בכירים בבנק ישראל וכיו"ב. גם רמת שכרם של חלק מנושאי התפקידים בכנסת, שאינם חברי כנסת, גבוה משכרם של חברי הכנסת. כבר ראינו לעיל, כי גם בהשוואה לפרלמנטים אחרים בעולם אין שכרם של חברי הכנסת בישראל מספק.

26. יחד עם זאת, גם אנחנו, כמו הוועדות שקדמו לנו, איננו סבורים כי ניתן לתקן עתה, במסגרת הקיימת ובתנאים הנתונים, את מבנה הבסיס של שכר חברי הכנסת. השחיקה שחלה בשכר חברי הכנסת היא מצטברת. בשנים האחרונות דווקא, מאז סיום עבודתה של ועדת קוברסקי, אין השחיקה בשכר חברי הכנסת גדולה יותר מאשר ברוב המגזרים של המשק הציבורי.

מחד גיסא, אין שכר חברי הכנסת צריך להוות תקדים לעובדים אחרים במשק בגלל אופייה המיוחד של פעילות חברי הכנסת וייחודה של עבודתם. מאידך גיסא, כל שכר שייקבע חייב לקחת בחשבון את המשמעות הציבורית ואת המסר החברתי של גובה השכר של חברי הכנסת במציאות החיים של מדינת ישראל.

27. עם זאת, אנו ממליצים על תיקון מסויים. בשנים האחרונות זכאים רוב העובדים במשק לקרן השתלמות. רוב העובדים נהנים מהפרשות המעביד לקרן השתלמות הפטורה

ממס בתום שש שנות צבירה. בתום תקופה זו רשאי העובד להוציא את הסכומים שהצטברו לרשותו לכל מטרה שהיא.

המעביד מפריש, בדרך כלל, 7.5% מגובה השכר של העובד לקרן ההשתלמות. חברי הכנסת אינם זכאים לכך ואין שום הצדקה לחסר זה. אם עלייה בדרגה אינה רלוואנטית לגביהם ולתוספת וותק אין הם זכאים, אין הדבר מצדיק למנוע מהם גם את הזכות המוקנית כיום הזה לרוב העובדים במשק.

אנו ערים לכך, שוועדת קוברסקי לא מצאה לנכון להעניק לחברי הכנסת תוספת זו. בפרק 9-ג לדו"ח היא מנמקת את המלצתה בכך שפריט זה נכלל בחישוב השכר הממוצע במשק המשפיע על עדכון שוטף של שכר חברי הכנסת. נמוק זה אינו נראה לנו. פריט זה אינו חלק מבסיס השכר של חברי כנסת. הוא משפיע על השכר בעקיפין, רק במסגרת עדכון שכר חברי הכנסת, מה עוד שההשפעה שלו על העדכון היא בשיעור קטן יחסית לפי הנסיבות. קרן ההשתלמות כוללת מרכיב של חסכון מועדף וחלק ניכר מן העובדים במשק במגזרים שונים של שוק התעסוקה נהנים ממנו. אין שום הצדקה להמנע מהענקת זכות זו, בשלב זה, לחברי הכנסת.

יתר על כן, הואיל ועובד רשאי לנצל את הקרן העומדת לרשותו להשתלמות בפועל לאחר שלוש שנות צבירה, יש בהענקה זו משום עידוד להשתלמות מקצועית ואין זו תוספת שכר גרידא.

28. במציאות החברתית והכלכלית הנתונה ובמעמדם של חברי הכנסת כחלק מתוך הציבור ומצוקותיו לא מצאנו לנכון, לעת הזאת, להמליץ על תוספת שכר לחברי הכנסת, למעט תוספת של קרן השתלמות, כמקובל לגבי רוב העובדים במשק ובאותם תנאים (הפרשה חודשית על-ידי הכנסת בגובה של 7.5% מן השכר).

29. תיקון במבנה השכר יהיה נכון ומוצדק רק על רקע תיקון מקביל ביצירת אי התלות הכלכלית. ויתור נורמטיבי מרחיק לכת של חברי הכנסת על עיסוקים נוספים, שיהיה בו משום יצירת בסיס חדש לעבודת הכנסת, מצדיק שינוי במבנה השכר. על עניין זה, הנמקותיו והמלצות לגביו נעמוד בהמשך.

30. כפי שכבר רמזנו לעיל, ומתוך הסכמה מלאה להמלצות ועדת נבנצל בתחום זה (פסקאות 32-34 לדו"ח) ואימוצן, ממליצים גם אנו כי כל חברי הכנסת יקבלו שכר שווה בלי לקחת בחשבון תוספות שכר מיוחדות או ניכוי מן השכר על בסיס "תפוקה". בשלב מסויים שקלנו אפשרות להתחשב בהיקף עבודתו של חבר הכנסת. דהיינו בחנו את האפשרות לקבוע רמת שכר בסיס שעליו יתוספו תגמולים מיוחדים בהתאם לפעילותו של חבר הכנסת, כגון: מידת השתתפותו בדיוני המליאה ובדיוני הוועדות, ה"תפוקה" של הצעות חוק, שאילתות והצעות לסדר היום וכיו"ב. כמו ועדת נבנצל לפנינו, פסלנו גם אנו

אפשרות זו מכל וכל.

ראשית, אין שום הצדקה לעודד פעילויות של חברי הכנסת מטעמים של תגמול כספי. השיקול צריך להיות ענייני ולנבוע מהכרתו של חבר הכנסת ומשיקולי אידיאולוגיה, אינטרס הציבור ושירות לציבור. אינפלציה של הצעות חוק או שאילתות שאין בהן כל צורך למעט עדות על פעילות המזכה בתגמול אינה רצויה. שכרו של חבר הכנסת ייצא בהפסדו של הציבור.

שנית, קשה מאוד לקבוע קריטריונים למדידה וכמעט בלתי אפשרי להשוות בין צורות הפעילות השונות לצורך קביעת ה"תפוקה".

שלישית, כל כלי מדידה עלול להפוך לוויכוח על משקלה של פעילות כזו או אחרת ועל חשיבותה היחסית לעומת פעילות אחרת.

רביעית, חבר כנסת ראשי לבחור לעצמו את תחום הפעילות המיוחד לו והמייחד אותו ולהשקיע באותה פעילות את מלוא מרצו וכוח עבודתו. במקרים רבים לא ניתן למדוד פעילות זו. כל נסיון לערוך סכמטיזציה של פעילויות לצורך הענקת תגמול כספי תגרור אחריה סטנדרטיזציה של הפעילות ותפגע בעבודה היצירתית של חבר הכנסת.

חמישית, תגמול כספי שונה לחברי הכנסת עלול לשמש אמצעי לניגוח ציבורי בלתי נאות של חברי הכנסת ולהוות מקור לוויכוח מיותר ופוגעני. הפיכת השכר כתמריץ חיובי או שלילי לביצוע חובה זו או אחרת של חבר הכנסת יגררו אחריו פגיעה במעמד הכנסת בעיני הציבור.

שישית, אשר למדד הנוכחות במליאת הכנסת. כל אחד מחברי הכנסת חייב להשתדל ולהיות נוכח בכל ישיבות המליאה. אולם נוכחות זו היא רק אחת מן החובות של חבר הכנסת. מיקסום זמנו של חבר הכנסת בפעילותו עשוי, לעיתים, להזיק אותו להעדר מן המליאה. אין בדברים אלה משום השלמה או הסכמה עם המצב הנוכחי. היקף ההעדרות מדיוני המליאה הוא רב מדי אף בהתחשב באמור לעיל. גם החלופה להעדרות אינה תמיד מוצדקת ואינה נובעת מן המבחן שהצבנו לעיל.

בסעיף 13 לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951, קבע המחוקק, כי העדרות מישיבות המליאה, בפרקי זמן שנקבעו, תהיה נתונה לשיפוטה של ועדת האתיקה. הוועדה רשאית, בין היתר, לנקוט בסנקציה של ניכוי משכר חבר הכנסת. הסדר זה, אם ייושם, די בו, לדעתנו, כדי להסדיר את הסנקציות הנוגעות לשכר בהקשר לנוכחות חבר הכנסת במליאה.

מבחינת השיקולים, שהיה על הוועדה לשקול לגבי שכר חברי הכנסת, לא מצאנו לנכון להמליץ על שימוש באמת מידה זו כתמריץ לפעילותו של חבר הכנסת.

ו. המלצות לגבי מבנה השכר והתנאים הנילוויים

31. הוועדה לבחינות מערכת השכר בשרות הציבורי, בראשות פרופ' צבי זוסמן (להלן: ועדת זוסמן), התריעה על מבנה שכר מעוות המתבטא בפער בין הנגלה לנסתר, כשמבנה השכר עשוי חריגים, טלאים וסירבול שרירותי ובלתי יעיל. לא קבלנו מנדט לבחון את הסדרי השכר במשק, אך נעזרנו במסקנות הוועדה כדי לתת ביטוי להמלצותיה בבחינת דוגמא מוסדית של הכנסת וכדי להמנע מפריצת המסגרת. השכר המשולב המוצע על ידינו יכלול את כל מרכיבי השכר, כמומלץ על ידי ועדת זוסמן. לא עוד "מבנה תלוש שכר מסובך ומסורבל, שבו התוספות - ולא השכר - הן העיקר" (ועדת זוסמן, בעמ' 58).

32. אנו ממליצים כי כל התנאים הנילוויים הקשורים לשכר והמהוויים חלק בלתי נפרד ממנו יכללו בשכר.

אנו ערים לכך, שהכללת זכויות שונות במסגרת השכר תשפיע על העלאת שכרם של הגימלאים ואנו סבורים כי הדבר נכון וצודק. הטבות שכר בשמות שונים מעוותת את מבנה השכר ופוגעות במיוחד בגימלאים. אין לכך שום הצדקה. יש להפריד בין הטבות שכר סמויות, להן יהיה זכאי גם הגימלאי, לבין תנאי עבודה במקום העבודה או במקום אחר להן יהיה זכאי רק העובד בפועל. אנו ממליצים על הפרדה כזו כפי שיפורט בהמשך.

33. לאור זאת, אנו ממליצים כי דמי החזקת הרכב, כולל תשלום דמי הביטוח, המוסדרים מכוח סעיף 5 (3) לחוק שכר חברי הכנסת, התש"ט-1949, יכללו בשכר המשולב ויהיו חלק ממנו לכל חברי הכנסת. מכאן ולהבא הם יתעדכנו כחלק מן השכר. ועדת זוסמן התריעה על החזר הוצאות רכב כמרכיב נפרד והרחיבה על מגרעותיה של שיטה זו. הוצאות הרכב ניתנות לחבר הכנסת ללא כל קשר להשתתפותו בישיבות המליאה או הוועדות או למידת נוכחותו בכנסת. ההחזר הפך לתוספת שכר ואין הצדקה להמשיך ולקיים מרכיב זה כרכיב עצמאי, נפרד, שאינו חלק מן השכר. גם סיווג המרחקים השונים בין מקום המגורים של חבר הכנסת לירושלים נראה לנו מלאכותי הואיל ואין הוא לוקח בחשבון את הקף נסיעותיו של חבר הכנסת במהלך פעילותו. ההחזר האמור הוא בגדר הטבה סמוייה לשכר המשתלם לחבר הכנסת.

אנו ממליצים, איפא, להטמיע את התשלום של החזר הוצאות רכב ודמי הביטוח בתוך מסגרת השכר הכולל המוצע בגובה הוצאות ההחזקה הגבוהות המשתלמות היום.

בעקבות המלצה זו יש לתקן את חוק שכר חברי הכנסת, התש"ט-1949.

34. בעקבות זאת, אנו ממליצים כי תבוטל הזכות לנסיעה חינוך בתחבורה הציבורית

הקבועה בסעיף 9 (ב) לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951. אין הצדקה כיום להסדר כפול, גם תשלום אחזקת רכב כחלק מן השכר וגם זכות לנסיעה חינם. הואיל וגם הגימלאים יהיו זכאים לתוספת כחלק ממשכורתם אין הצדקה לשמר את זכות הנסיעה חינם גם כלפיהם.

העובדה, כי זכות הנסיעה חינם בתחבורה הציבורית מצוייה בחוק החסינות מלמדת, כי היא נתפסה, בין היתר, כחלק בלתי נפרד מחופש התנועה המובטח לחבר הכנסת. זכות זו מקבילה לזכות להחזר נסיעות במסגרת התפקיד, הקבועה בחוק שכר חברי הכנסת, ונוספת עליה. אין ספק כי כוונתו המפורשת של המחוקק הייתה להקנות זכות כפולה. אולם השנים עשו את שלהם. ככל שהזמן חולף נראית הוראה זו כהטבה כפולה של שכר. הואיל והמלצותינו מתייחסות למרכיב זה של השכר ומפצות את כל חברי הכנסת, בין אם יש להם רכב ובין אם לאו, במסגרת השכר המשולב ולא עוד כהחזר הוצאות רכב, מן הראוי לבטל את ההעדפה הניתנת לחברי הכנסת וליישר בתחום זה קו עם עובדי השירות הציבורי.

בעקבות המלצה זו יש לבטל את סעיף 9 (ב) לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951.

35. גם הזכות לשני עיתוני בוקר היא הטבה סמוייה, שמן הראוי לכללה כחלק בלתי נפרד מן השכר הכולל. ועדת נבנצל רואה בכך חלק מתנאי העבודה ולא חלק מתנאי השכר. אנו חולקים על קביעה זו.

כל חבר כנסת, כמו גם חבר הכנסת הגימלאי, יוכל, בסכום הנוסף לשכרו, לקנות עיתונים או להשתמש בהטבה זו למטרות אחרות ולהתעדכן בנעשה בדרך אחרת. מכאן ולהבא תתעדכן גם זכות זו כחלק מן השכר. על הטבה זו לא משולם כיום מס הכנסה, למרות שלמעשה היא חלק מן השכר. גם בהבט זה מן הראוי לתקן את המצב הקיים.

36. אשר לתנאים הנילוויים האחרים: פטור מתשלום אחזקת טלפון ושיחות טלפון, קבלת פרסומי הממשלה, משלוח דואר חינם מבניין הכנסת, אש"ל על סמך נוכחות במשכן הכנסת והחזר הוצאות לינה בימי הישיבות הרגילות של הכנסת. תנאים אלה מוסדרים בחלקם לפי הוראות חוק שכר חברי הכנסת, התשי"ט-1949, ובחלקם לפי הוראות סעיף 11 לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951.

התנאים המפורטים הם, ללא ספק, חלק מתנאי עבודתו של חבר הכנסת ויש הצדקה לשמרם במתכונת המקובלת היום ללא שינוי. עם זאת, אנו מציעים תיקונים מעטים.

37. לא נראה לנו כי גימלאי הכנסת זכאים לאותו פטור מדמי החזקת טלפון ושיחות טלפון. לדעתנו, מן הראוי לקצץ את הזכות האמורה לגבי הגימלאים במחצית לפחות.

הטלפון הוא כלי העבודה של חבר הכנסת. גם הגימלאים משמרים, בדרך כלל, את פעילותם ברמה כלשהי. חלק מהם רואים עצמם כשליחי ציבור גם לאחר סיום תפקידם בכנסת וכך גם משקיף עליהם הציבור. אולם קצב פעילותם כמו גם אופייה שונים הם לחלוטין. הואיל ופטור זה אינו בחזקת הטבת שכר נוספת, אלא תנאי עבודה, אין הצדקה להעמידו לרשות הגימלאים באותו היקף ובאותם תנאים. 25,000-30,000 פעימות מונה בשנה הם הטבה מוגזמת כאשר זיקתן לתנאי העבודה חלשה יותר. המחצית נראית לנו סבירה וראוייה.

38. ברוח זו **אין גם שום הצדקה לזכות את גימלאי הכנסת בקבלת פרסומי הממשלה.** פרסומים אלה נחוצים לעבודתו השוטפת של חבר הכנסת. אין בהם הטבה סמוייה לשכרו. משחדל חבר הכנסת לכהן בתפקידו אין עוד הצדקה לממן לו את רכישת פרסומי הממשלה.

39. הואיל והמלצנו להגדיל את שכר הגימלאים באופן משמעותי על ידי הכללת שני מרכיבים בשכר המשולב, לא יהיה בצמצום הזכויות האמורות משום פגיעה ממשית בזכויותיהם של הגימלאים. ההגיון אשר הוביל את הוועדה להגדלת השכר המשולב של הגימלאים מחייב גם את קיצוץ הזכויות המהוות חלק מתנאי העבודה ואינן חלק מן השכר. הנאה משתי השולחנות גם יחד תחזיר אותנו אל המבנה המעוות של השכר, שממנו אנו ממליצים להשתחרר בעקבות המלצותיה של ועדת זוסמן, שקבלתן על ידי הכנסת תהווה דוגמא ראוייה.

40. חלק מחברי הכנסת הביעו תרעומת קשה על כך, שהוצאות האירוח שלהם אינן מכוסות על ידי הכנסת וכן שהוצאות הנסיעה המשולמות להם אינן מכוסות חלק ניכר מן הנסיעות הנעשות על ידם לצורך עבודתם ברחבי המדינה. חברי כנסת לא מעטים הצביעו גם על תקציב המתנות הגדול המתחייב מכמות ההזמנות הגדולה לאירועים פרטיים שונים של אנשי התנועה והמפלגה כמו גם של סתם אזרחים. הם קבלו על כך שהכנסת אינה מכסה, לפחות בחלקו, את תקציב ההוצאות הגדול של חבר הכנסת בתחום זה.

41. הבעיה היתה קיימת תמיד, אולם היא מחריפה במיוחד בעידן הפריימריס. עידן זה מחדיר רוח אחרת גם בין חברי הכנסת. עידן הפריימריס מעלה סוגיות שונות שרובן אינם מעניינה של הוועדה. **הוועדה החליטה כי הערכות הכנסת לעידן הפריימריס מחייב דיון נפרד ומקיף החורג מתחום סמכותה של הוועדה. מבחינתנו יאמר, כי אין הכנסת ותקציבה צריכים לתת עדיפות לחבר הכנסת לעומת כל אחד מעשרות או ממאות המתמודדים האחרים בפריימריס. שיקולי הפריימריס אינם צריכים להלקח בחשבון במסגרת קביעת השכר, התנאים הנילוויים ותנאי העבודה של חברי הכנסת.**

42. על פי המלצות ועדת נבנצל היה חבר הכנסת זכאי להחזר הוצאות אירוח עד סכום מסויים במזנון הכנסת. הזכות עמדה לחברי הכנסת במשך מספר שנים ובוטלה לפני זמן מה. איננו ממליצים לחדש זכות זו. איננו ממליצים גם לכסות הוצאות נסיעה מעבר להחזר הוצאות רכב (אותו אנו מציעים לכלול במסגרת השכר) או להעניק החזר הוצאות מתנות.

יחד עם זאת, אנו ערים להוצאות הגדולות הנגרמות לחברי הכנסת. לדעתנו, ניתן להשתמש בכספי הדף לבוחר, שאליו אנו מתייחסים כאחד מתנאי העבודה, גם לכיסוי חלק מן ההוצאות האמורות לפי בחירתו של חבר הכנסת. על סוגייה זו נעמוד בהמשך במסגרת הדין בתנאי העבודה.

ז. איסור עיסוק נוסף כתנאי לשינוי השכר

43. מכאן נעבור להמלצות הנוגעות לתיקון מבנה השכר של חברי הכנסת במידה ובסיס עבודתם של חברי הכנסת ישתנה ויאסר עליהם כל עיסוק נוסף מחוץ לעבודת הבית.

44. כיום עוסקים רוב חברי הכנסת בעבודות נוספות ובעיסוקים נוספים. לפי החוק הם זכאים לעשות כן בתנאי שהשתכרותם הנוספת לא תעלה על מחצית משכרם כחברי כנסת. בכך הם משלימים את שכרם לגובה סביר. אולם מציאות זו היא קשה. רוב חברי הכנסת שהופיעו בפנינו המליצו לשנות את המצב הקיים ולאסור על כל עיסוק נוסף. אולם בצד המלצה זו הם הביעו את דאגתם לנוכח רמת השכר של חברי הכנסת. איסור השתכרות נוספת, שלא יהיה מלווה בפיצוי משמעותי, אשר ימצא את ביטויו בתיקון רמת השכר, יפגע בחברי הכנסת פגיעה כפולה. שכרם לא יועלה והם גם לא יוכלו להשלים את השכר בדרך המותרת להם היום.

45. כפי שכבר הזכרנו באחד הפרקים הקודמים אנו רואים עצמנו מוסמכים לדון בסוגיית העיסוק הנוסף וכפל התפקידים למרות שלא הוסמכנו לדון במפורש בעיסוקים נוספים של חברי הכנסת. עיסוקנו בסוגייה זו נגזר באופן ישיר מסמכותינו לעסוק בשכר ובתנאיו ומוגבל למסגרת זו בלבד. כאשר המלצה הנוגעת לגובה השכר מבוססת על מילוי תנאי מוקדם כלשהו כחלק בלתי נפרד ממנה וכאשר קיים קשר סיבתי בין ההמלצה על גובה השכר לבין תנאי או תנאים הנלוים לה הרינו מצויים בתחום הסמכות שהוקנתה לנו בכתב המינוי של יו"ר הכנסת.

46. סוגיית העיסוק הנוסף עברה גלגולים רבים ושונים. היא בעלת הבטים אתיים,

ציבוריים וכלכליים. בסעיף 8 המקורי לחוק שכר חברי הכנסת, התשי"ט-1949, נאסר על חברי הכנסת לקבל משכורת מכל מקור שהוא ובכל צורה שהיא. בדרך זו הופלו לרעה חברי כנסת שהיו עובדים בעלי משכורת לעומת חברי כנסת בעלי מקצועות חופשיים שעסקו בעבודתם כעצמאיים.

47. לראשונה ניתנה הדעת גם לסוגייה האתית הכרוכה בעיסוקים נוספים בשנת תשכ"ט (1969) כאשר מונתה וועדה ציבורית לדון ביחסים המקצועיים בין חברי כנסת בעלי מקצוע חופשי לבין הממשלה ורשויותיה. בעקבות ועדה זו הומלץ על קביעת כללי אתיקה המתייחסים לעיסוקים נוספים וכן על הקמתה של ועדת אתיקה.

48. באמצע השני של שנות השמונים החליטה ועדת הכנסת על איסור עיסוקים נוספים לחבר הכנסת אלא בהיתר מיוחד. בעקבות החלטה זו הטילה הוועדה, ביום ח באדר התשמ"ז (9/3/87), על וועדה ציבורית לנסח תיקון לחוק ברוח זו. הוועדה לעניין עיסוקים נוספים של חברי הכנסת, בראשותו של עו"ד יצחק טוניק ז"ל (להלן: ועדת טוניק) הגישה את חוות דעתה בצירוף הצעת חוק מתאימה ביום א בטבת התשמ"ח (22/12/87).

49. חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951, תוקן ברוח המלצות ועדת טוניק, אולם התיקון לא החזיק מעמד זמן רב. בשנת התש"ן תוקן החוק פעם נוספת. הוא ביטל את האיסור הגורף והתיר עיסוקים נוספים תוך הגבלת גובה התמורה למחצית ההכנסה כחברי כנסת. כמו כן נקבעו, בסעיף 13א (א) לחוק, סייגים לעיסוק הנוסף מטעמים של כבוד הכנסת, חשש של ניצול לרעה, אפשרות של ניגוד עניינים וכן נאסרו הופעה, ייצוג, ניהול מו"מ או פעילות שתדלנית בפני רשויות ממשל. ובתנאים הקבועים בכללי האתיקה של חברי הכנסת.

50. התיקון האחרון של החוק, שהוביל למצב הקיים, נבע מטעמים עקרוניים ותועלתניים גם יחד. כך חברו להם יחדו הצורך לזכות בחברי כנסת ממיגוון מקצועות ותפקידים, הצורך בהשלמת ההכנסה של חברי הכנסת והדאגה כי אופי התפקיד וארעיותו מחייבים את חבר הכנסת להמשיך להיות מעורה בעיסוקו הקודם. הטענה היא, כי על מנת לאפשר לחבר הכנסת להקלט מחדש במקצועו, מיד לאחר סיום תפקידו ובמידה ולא יבחר מחדש לפני שצבר לעצמו זכויות פנסיה בגובה ממשי, מן הראוי לאפשר לו עיסוק נוסף.

חברי הכנסת סבורים היו, בעת תיקון החוק בשנת תש"ן, כי קשת הסייגים שנקבעו בחוק לעיסוק הנוסף רחבה דייה כדי למנוע ניצול לרעה ופגיעה בכבוד הכנסת ובמעמד חבריה. מסתבר כי חלק ניכר מחברי הכנסת הרבים, שהופיעו לפנינו, סבור היום אחרת.

51. המצב הקיים אינו משביע רצון כלל ועיקר. למעשה, הכל מסתייגים ממנו. **עיסוק נוסף, גם בהגבלות שנקבעו בחוק, יוצר ניגוד אינטרסים מובנה**. חבר הכנסת מצודתו

פרושה על הכל. כמחוקק עניינו בכל ההסדרים החברתיים והכלכליים במדינה. כחבר פרלמנט הוא מפקח על הממשלה ורשויותיה וכן על כל רשויות הציבור למיניהם. כאיש ציבור הוא מעורה בכל עניין ועניין העולה לדיון בחברה הישראלית. במסגרת זאת, **כל עיסוק נוסף בשכר, כמו כל עבודה אחרת במשכורת או בשווה שכר וכפל תפקידים ציבוריים, מועדת לניגוד אינטרסים בשלב זה או אחר. היא מונעת מחבר כנסת אותה מידה של עצמאות מוחלטת ושל אי תלות בשלטון, מחד גיסא, ובמקורות פרטיים כלשהם, מאידך גיסא, הנדרשים ממנו לצורך מילוי תפקידו. כל עיסוק נוסף טומן בחובו אפשרויות ליצירת תלות כזו בגורמים שלטוניים או פרטיים.**

52. ניתן להמשיך ולתאר את התופעות השליליות, שעיסוקים נוספים מביאים בעקבותיהם. הציבור הרחב ואף חברי הכנסת עצמם ערים לאפשרויות הרבות של ניצול לרעה הגלומות במצב הנתון. גם חבר כנסת תם לב לא יכול להמלט ממצבים קשים, לעיתים אף שלא בידיעתו. **מראית עיין של ניגוד אינטרסים או של ניצול לרעה בתפקיד בה מרכזי של חבר הרשות המחוקקת אינו עולה בקנה אחד עם מידת האימון רחבה הנדרשת בתפקיד זה.**

53. **עיסוקים נוספים מביאים לעירוב תחומים בין התפקיד הציבורי לעיסוק הפרטי, הן מבחינת החשש לניצול הקשרים או עצם השימוש במעמד להשגת לקוחות והן מבחינת החשש לניצול התפקיד והמעמד להשגת תוצאות טובות יותר עבור הלקוח או המעביד.** גם חברי הכנסת תמי הלב עלולים למצוא עצמם, בלי משים ואף בלא יודעין, נתונים למצבים אלה. **התדמית של חבר הכנסת בעיני הציבור כ"מאכר" או כשתדלן פוגעת קשה בדימוי הכנסת ובמעמדה. לזות השפתיים של ניגוד אינטרסים ושל ניצול לרעה הטמונה במצב הקיים פוגעת קשה בכנסת ובחבריה וממילא גם במעמדה של הרשות המחוקקת.**

54. יתר על כן, **כל זמנו של חבר הכנסת צריך להיות משועבד לעבודתו הציבורית ללא כל סייג.** עליו להיות זמין לתפקידו ולפניות הציבור שאותו הוא מייצג. עיסוק נוסף גוזל לעיתים חלק ניכר מזמנו של חבר הכנסת. עצם קיומה של אפשרות זו יוצר מידה של חשדנות בציבור כלפי הקף עבודתו של חבר הכנסת ואופן תפקודו. הבעייה מחריפה מפעם לפעם. זהו אחד הטעמים לפער האמון, הנפתח לעיתים, בין חברי הכנסת לציבור.

55. **הכללים הקיימים כיום מכוח החוק נגועים בכל החסרונות. מצד אחד, אין הם מאפשרים השתכרות גבוהה במיוחד. מצד שני, הם יוצרים את פער האמון של הציבור בשל חשש לניגוד אינטרסים ולאפשרות של ניצול לרעה.**

56. את הכללים הקיימים ניתן לעקוף בקלות וגם לא ניתן לפקח עליהם באופן ממשי.

אין גם כל אכיפה ממשית. אולם אכיפה נמרצת וחזקה עלולה להביא לזילות.

57. הטענות הנגדיות, בדבר החשש כאילו הכנסת תתמלא בעסקני מפלגות בעוד אנשי מקצוע ומומחים לא יציגו את מועמדותם, אינן נראות לנו ממשיות. הכנסת שואבת אליה מועמדים בשל עוצמתה וכוחה ובשל מעמדה כרשות המחוקקת וכאחת הזרועות המפקחות על השלטון. יוקרתה ואמצעי ההשפעה הגלומים בה הם העיקר. יוקרתה תלוייה, בין היתר, באמון הציבור. מעמדה של הכנסת בציבור יתחזק במידה ויעלמו אותן תופעות שהציבור מסתייג מהן.

58. אין גם כל חשש כי חבר הכנסת יתנתק מתחום מומחיותו ובכך יהפוך את הכנסת לאפרורית יותר ולמקצועית פחות. התעדכנות חבר הכנסת והעשרתו אינה תלויה שכן. חבר כנסת המבקש לתרום במקצוע המיוחד אותו ולהתבלט בתחום מומחיותו יעשה את המוטל עליו ממילא. גם הצורך לחזור בשלב כלשהו לתחום עיסוקו מהווה תמריץ מספיק למטרה זו.

בהקשר זה עולה גם הטענה כי חבר הכנסת שלא יקיים קשר הדוק ונמשך עם תחומי המקצועי עלול להפוך ריחיים על צואר המפלגה. מאיש מקצוע בלתי תלוי הוא יהפוך לעסקן פוליטי התלוי במנגנון המפלגתי העלול לאבד דווקא במצב כזה את עצמאותו ואת אי תלותו. זה אכן חשש אפשרי, אולם מידת הסיכון הממשי שבו היא קטנה ומתייחסת למספר קטן יחסית של אנשים. איש המקצוע הרציני יוכל תמיד למצוא את דרכו חזרה. איש המקצוע בעל האופי לא יתמכר לעסקנות שתשאב אותו אל קרבה. הסיכונים שהעיסוק הנוסף טומן בחובו, כפי שאנו נוכחים לדעת במשך השנים, הם רבים וקשים. יש לקבוע סדרי העדפה בין נטילת סוגים שונים של סיכונים. הנסיון עד כה מלמד, לדעתנו, כי איסור עיסוק נוסף יש בו תרומה חשובה יותר מאשר ההיתר.

59. מידת הנזק בעיסוקים נוספים ובהשתכרות נוספת היא כה רבה, שאין בטעמים כלשהם, מה עוד שאין בהם מידה רבה של שכנוע, כדי להתגבר עליה. לא בכדי אומרת ועדת טוניק, בדונה בתופעות השליליות של ההשתכרות הנוספת של חברי הכנסת (בפסקה 25 לדו"ח) כי גם:

”כללי האתיקה...לא ריכזו את התופעות השליליות ולא הביאו לשיפור

המצב. אדרבא, התופעות הלכו והתרחבו גם מאז 1983 והלאה...”

60. התופעות השליליות משפיעות לרעה על דימויה של הכנסת ועל מעמדה בקרב

הציבור. השפעה כזו אינה תורמת לביצור הדמוקרטיה בישראל. זלזול בכנסת או

ביקורת חמורה כלפיה, החוזרת ונשנית במשך השנים, אינם מטיבים עם תודעת

הדמוקרטיה של ציבורים נרחבים במדינה. בעיקר אמורים דברים אלה ביחס לדור הצעיר. עיסוקים נוספים אינם הטעם היחיד להשפעה השלילית על מעמד הכנסת. אולם תרומתם של אלה אינה שולית.

61. בדברנו על עיסוקים נוספים, שפגיעתם רעה הן במישור השקעת הזמן והן במישור החשש לניגוד עניינים, אנו כוללים לא רק עיסוק בשכר אלא גם כל כפל תפקידים למינהו. חבר כנסת איננו יכול למלא תפקיד נוסף של ראש רשות מקומית או של יו"ר ההסתדרות או של מזכיר מפלגה או כל תפקיד ציבורי נוסף אחר. עבודתו של חבר הכנסת אינה חלטורה. זאת ועוד, בתחום זה עשוי חבר הכנסת הנושא בתפקיד כפול להקלע לניגוד עניינים בולט ביותר. כך, למשל, יכול ראש העיר חבר הכנסת להשפיע על תקציב עירו לעומת ראש העיר השכן שאינו חבר כנסת ולכן יהיו תושבי עירו במצב נחות יותר ללא הצדקה. תפקידו כחבר כנסת מחייב אותו לאי תלות ואילו תפקידו האחר יוצר מידה רבה של מחוייבות שאינה מתיישבת תמיד עם חובותיו כחבר כנסת. באמצעות הסדר מגביל עלינו למנוע תופעות שליליות אלה ומן הראוי לעשות כן.

62. לפי המלצת הוועדה יחול ההסדר המגביל המוצע על כל פעילות נוספת או מקום עבודה נוסף או עיסוק נוסף (כולל כפל תפקידים ציבוריים), בין בשכר ובין ללא שכר. עבודתו של חבר הכנסת תהיה קודש לעבודת הכנסת. חבר הכנסת לא יהיה רשאי למלא תפקיד כפול כלשהו. חבר הכנסת גם לא יהיה רשאי לקבל ממקור אחר, מלבד הכנסת, כל טובות הנאה כלשהם, כולל רכב צמוד או נהג או שירותי מזכירות.

63. אולם הוראה מחמירה מעין זו, המטילה מגבלות חמורות על פעילות חבר הכנסת מחייבת פיצוי מקביל בצידה. מניעה מוחלטת של חבר הכנסת מכל עיסוק נוסף יש בה פגיעה ביכולת ההשתכרות שלו, לא רק בהווה, אלא במידה רבה גם בעתיד. במצב הקיים רשאי חבר הכנסת מכוח החוק לחלק את זמנו בין הכנסת לבין עיסוקים נוספים. אם תתקבל המלצת הוועדה לא תותר עוד חלוקה כזו של זמן. כל זמנו של חבר הכנסת יעמוד לרשות הכנסת ולרשות הציבור. העמדת כל זמנו של חבר הכנסת, ללא כל סייג, לרשות הציבור מחייבת תגמול מתאים. שינוי קיצוני של זכויות חבר הכנסת והטלת המגבלה מחייבים שינוי במבנה השכר. במסגרת התנאי שמציבה הוועדה אין, איפא, לדבר על העלאת משכורת או הגדלתה אלא על שינוי מבנה השכר. בסופו של דבר כל הוצאה מסוג זה היא השקעה החוזרת לציבור עצמו.

64. הואיל ובעקרון אנו מסכימים כי שכרם של חברי הכנסת איננו מספק ואנו גם סבורים כי העיסוקים הנוספים של חברי הכנסת פגיעתם רעה אנו ממליצים על תוספת

לשכר חברי הכנסת בתנאי שתוספת זו תלווה במקביל בתיקון החוק, באופן שיאסור על חברי הכנסת כל עבודה או תפקיד או עיסוק נוסף לתפקידם כחברי כנסת.

65. את המבחן לשינוי מבנה השכר של חבר הכנסת, בהתקיים התנאי האמור, אנו מוצאים במגבלה הקיימת בחוק חסינות חברי הכנסת זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951, לפיה 50% מגובה ההשתכרות בכנסת משמשים תקרה לשכר מעיסוק נוסף. אולם שינוי כזה, למרות שהוא מוצדק וראוי, עשוי להחשב - גם אם שלא בצדק - כמרחיק לכת. אנו נמנעים מכל המלצה שתעורר התנגדות בקרב הציבור למרות התרומה הגדולה שהמלצה כזו עשויה להביא הן לכנסת והן לציבור. לאור זאת, אנו ממליצים להסתפק בשינוי מתון יותר של השכר גם בנסיבות של קביעת איסור מוחלט לכל עיסוק נוסף או עבודה אחרת.

לפיכך אנו ממליצים כי במקרה של איסור מוחלט של כל עיסוק נוסף או של עבודה אחרת על חברי הכנסת יועלה השכר המשולב ב-33%. השכר המהווה בסיס לתוספת הוא השכר המשולב, הכולל את כל המרכיבים, כמוצע על ידי הוועדה לעיל, ביום הרלוואנטי. ההעלאה יכול ותקבע בהדרגה או מיידית הכל לפי החלטת ועדת הכנסת בהתאם לנסיבות שיהיו באותו מועד.

66. המבחן המוצע אינו שרירותי ואינו מופרז. ההגבלה הקיימת על עיסוק חברי הכנסת וגובה ההשתכרות המותר מלמדים על כיוון החשיבה הראוי. שכרם של חברי הכנסת אינו גבוה. גם בדו"ח זה איננו ממליצים על העלאה בשכר חברי הכנסת. התוספת המוצעת לשכר - 33% - עם קבלת התנאי האוסר כל עיסוק נוסף פחותה מן הפיצוי ההולם נסיבות אלה. גם אחרי התוספת יגיע שכר חברי הכנסת לגובה הקרוב לזה של ראש רשות מקומית גדולה ושל מנהל חברה ממשלתית עסקית. השכר הכולל של חבר הכנסת אף יפחת מן ההשתכרות הכוללת של בעלי תפקידים אלה ודומיהם אם מביאים בחשבון גם את טובות ההנאה הבלתי מבוטלות להם הם זכאים ושאינם מנת חלקם של חברי הכנסת. אולם בעוד ההגבלות הקיימות ניתנות לעקיפה ואינן ניתנות לפיקוח האיסור המוחלט ניתן הן לאכיפה והן לפיקוח.

67. שקלנו גם הצעה להבחין בין חברי כנסת שיש להם עיסוק נוסף בשכר לבין חברי כנסת שאין להם עיסוק כזה ולפצות את חברי הכנסת המקדישים את מלוא זמנם לכנסת בתוספת מיוחדת לשכרם. תוספת מיוחדת של הקדשת זמן למוסד נהוגה במגזרי משק מסויימים. כך, למשל, היא ניתנת לאנשי הסגל האקדמי באוניברסיטאות, במדה ואין הם משתכרים שכר נוסף בגובה מסויים.

דחינו רעיון זה מכל וכל. כבר אמרנו לעיל כי עקרון השכר השווה לחברי הכנסת הוא נר לרגלי המחוקק והנחה את כל הוועדות הקודמות. לא יתכן להפלות בין ח"כ לח"כ. מן

הראוי כי השכר יהיה אחיד ולא ישקף סוגים שונים של חברי כנסת. יתר על כן, עקרון אי התלות הכלכלית הוא המנחה את חברי הוועדה בהמלצתם. עקרון זה אינו ניתן לחלוקה בין חברי הכנסת השונים. הוועדה דוגלת בעקרון זה וממנו נגזרות המלצותיה בעניין האיסור על עיסוק נוסף וכתוצאה ממנו בפיצוי מתאים על ידי הגדלת השכר. שמירה על עקרון אי התלות אינו מצדיק חלוקה והבחנה בין חברי הכנסת לעניין זה.

עקרונות השוויון ואי התלות הכלכלית בגורם חיצוני אינם מאפשרים לנו להמליץ על הבחנה בין חברי הכנסת המשתכרים השתכרות נוספת במקביל לעבודתם בכנסת לבין אלה שאינם משתכרים השתכרות כזו.

ח. עדכון השכר

68. לא מצאנו לנכון להתערב בהחלטות ועדת הכנסת מיום יז באב תש"ס (30/7/80) ו-י"י בטבת התשמ"ב (5/1/82), כפי שתוקנו ביום ל בכסלו התשמ"ה (24/12/84) בעניין אופן עדכון שכר חברי הכנסת ומועדיו. שיטת העדכון של שכר חברי הכנסת, לשכר הממוצע במשק אחת לשלושה חודשים, אושרה הן על ידי ועדת נבנצאל (פסקאות 29-31 לדו"ח) והן על ידי ועדת קוברסקי (פרק 8-א לדו"ח). כל אחת מן הוועדות נימקה את המלצותיה באופן משכנע. במיוחד משכנעים נימוקיה של ועדת קוברסקי בעניין זה.

אנו סומכים את ידינו על המלצות הוועדות הקודמות בעניין עדכון שכרם של חברי הכנסת ומצטרפים אליהן.

לא הוצעה לנו שיטת עדכון טובה יותר ונאותה יותר בנסיבות. שיטת עדכון זו משמשת לעדכון שכרם של כל נושאי המשרות בשלטון ואין הצדקה להוציא את חברי הכנסת מן הכלל.

ט. איסור הצמדת שכר לשכר חברי הכנסת

69. כפי שהראנו במהלך המלצותינו מהווים חברי הכנסת מגזר ייחודי, הן מבחינת מערכת היחסים בינם לבין מקום עבודתם, הכנסת, והן מבחינת אופי עבודתם ומאפייניה. חברי הכנסת אינם זכאים לחלק מסויים מתנאי העבודה המקובלים וגם מרכיבי השכר שלהם אינם כוללים רכיבים הנהוגים בכל המשק כדבר שבשיגרה (עלייה בדרגה, שעות נוספות וותק וכיו"ב). עבודתם היא ייחודית ואינה ניתנת להקבלה או להשוואה למיגזרים אחרים במשק.

70. הצמדות השכר בשירות הציבורי למגזרים שונים, במפורש או במשתמע, במישרין או

בעקיפין, הן רעה חולה. עקרון התקדים החל על העלאות שכר ותנאי שכר גורר אחריו פעמים רבות תקלות מכיוונים שונים. לא באנו לתקן את מערכת יחסי העבודה בישראל ואין זה מסמכותינו להציע הצעות המתייחסות למגזרי המשק השונים.

71. שכר בכירים שונים במשק צמוד לשכר חברי הכנסת בדרך עקיפה. כך, למשל, צמוד שכר המנכל"ים והפקידות הבכירה בשירות המדינה, בתאגידים על-פי חוק ובחברות ממשלתיות לשכר סגני שרים. הוראות ההצמדה קבועות בהסכמים קיבוציים או בהסדרים אחרים. תופעה זו היא שלילית ואינה מוצדקת. יש לנתק את שכר חברי הכנסת מכל הצמדה לגורם כלשהו.

72. אנו ממליצים לתקן את חוק שכר חברי הכנסת, התש"ט-1949, ולהוסיף לו סעיף האוסר להצמיד, בכל דרך וצורה, בין במישרין ובין בעקיפין, כל שכר לשכר חברי הכנסת. הצמדה כזו תהייה בטלה ולא תחייב. בלי לפגוע בשכר שהיה קיים עובר לחקיקת החוק המוצע לא תחייבנה עוד, החל מחקיקת החוק ואילך, הוראות הצמדה קיימות בהסכמי עבודה מסוג כלשהו, את המעביד.

י. תנאי עבודתם של חברי הכנסת

73. הכנסת היא בית הנבחרים ובית המחוקקים. לחברי הכנסת היא מקום עבודה. חבר הכנסת הוא נבחר ציבור וככזה עליו לשרת את הציבור ולעמוד לרשותו בכל עת. מה הם תנאי העבודה של חבר הכנסת והאם הם מאפשרים לו למלא את חובותיו בהקשרים שונים?

חברי הכנסת קובלים מרה על העדר תנאי עבודה נאותים. כל אחד ואחד מחברי הכנסת שהופיעו לפנינו, ללא יוצא מן הכלל, נתן ביטוי נוקב למגבלות הקשות של תנאי העבודה. חלק מחברי הכנסת התבטאו בחריפות רבה. הם טענו כי תנאי העבודה העומדים לרשותם הם אפסיים; כי תנאי עבודה אלה אינם מאפשרים להם למלא את חובת החקיקה ואת חובת הפיקוח אף באופן מינימלי.

74. **התלונות התרכזו בשלושה מישורים שונים: העדר עזרה מספקת בעבודת המזכירות ובניהול הלשכה של חבר הכנסת; חוסר משווע בסיוע מקצועי לחבר הכנסת בחקיקה ובפיקוח על פעולות השלטון; חסר באמצעי עבודה ובמיכשור הנדרשים לצורך עבודתם של חברי הכנסת.** נעמוד על כל אחד ממישורים אלה ונמליץ המלצה עקרונית ומרכזית בכל אחד מן התחומים האמורים.

75. לכל אחד מחברי הכנסת משרד בכנסת ועוזר פרלמנטרי (בדרך כלל סטודנט) בחצי משרה, ששכרו משולם על ידי הכנסת. העוזר הפרלמנטרי, המשמש כמנהל לשכת חבר הכנסת, עובד רק בימי העבודה של מליאת הכנסת. בשאר הימים, כמחצית השבוע, בהם חבר הכנסת ממשיך לעבוד ועוסק בעיסוקים שונים, המהווים חלק מתפקידיו, אין לו כל סיוע או עזרה.

תנאי השכר של העוזר הפרלמנטרי הם בבחינת לעג לרש. פירוט תנאי השכר, כפי שהומצאו לנו על-ידי מנהל מדור המשכורת בכנסת, מר משה פינקלשטיין, מלמד כי גובה המשכורת והתנאים הנילווים אינו מאפשר מציאת עוזר פרלמנטרי בעל השכלה או בעל מקצוע אלא סטודנט שעבודתו חלקית וארעית בלבד.

76. לחבר הכנסת אין שירותי מזכירות נפרדים ממזכירות הסיעה, אלא אם כן הוא ממלא תפקיד בכנסת או בסיעה. כדי לקבל טלפונים או כדי לבצע עבודות הדפסה או שירותים אחרים הוא נזקק לחסדי מזכירות הסיעה או לקבלת שירותים ממקורות שונים. מצב זה מהווה תמריץ לחבר הכנסת למצוא עיסוק נוסף אשר יאפשר לו הקצאת משאבים מסויימת או תנאי עבודה סבירים באמצעותם הוא יוכל לקיים גם את חובותיו כחבר כנסת באמצעים מתקבלים על הדעת.

77. לרשות חבר הכנסת עומד תקציב חלקי בלבד למימון פעילותו כחבר כנסת, אלא במידה והסיעה בוחרת להעמיד לחבריה מימון כזה או להעניק לו תנאי עבודה מסויימים. התקציב היחיד המסייע לו במישור של אמצעי עזר בעבודתו הוא התקציב המכונה בשם "דף לבחור". תקציב זה בסכום שנתי קבוע לכל אחד מחברי הכנסת עומד היום על סכום של כ-20,000 ש"ח לשנה. סכום זה מאפשר לחבר הכנסת לבצע רכישות שונות ולרכוש שירותים שונים, לצורך עבודתו, לפי בחירתו האינדיבידואלית מתוך סל של חלופות. סל החלופות כולל: מחשב, פלאפון, פקס, מזכירה אוטומטית, מילון תרגומן וטלפון משוכלל. נוסף לכך ניתן לעשות שימוש בתקציב זה לציוד משרדי, להדפסות, למסיבות עיתונאים, לשירותי פרסום ולהפקת קלטת.

78. חברי הכנסת הם מחוקקים ומפקחים על פעולות השלטון בעת ובעונה אחת. לרשות רשויות השלטון מיגוון של תקציבים ומערכת ענפה של אנשי מקצוע ומומחים בתחומי ההתמחות השונים.

חלק ניכר מחברי הכנסת הם בעלי נסיון ציבורי עשיר, אך הם חסרי התמחות מקצועית. חלק מהם מתמחה בתחום מסויים המאפשר לו להתמצא באותו תחום, אך אינו מצייד אותו בכלים מתאימים בשאר התחומים המובאים לדיון במליאת הכנסת ובוועדותיה. חברי הכנסת ניזונים, איפא, בעיקר מאנשי המקצוע של הממשלה. הכלכלנים, רואי החשבון, המשפטנים, השמאים, הרופאים ושאר המומחים למיניהם הם אנשי הממשל

המגיעים לכנסת מטעם הרשות. לחברי הכנסת אין מספר מספיק של מומחים עצמאיים ובלתי תלויים העומדים לרשותם כזרוע של חברי הכנסת במסגרת תפקידי החקיקה ותפקידי הפיקוח המוטלים עליהם.

במקרים רבים הם יזקקו לאנשי אקדמיה או לאנשי מקצוע אחרים המסייעים לכנסת וליו"ר ועדות הכנסת בעבודתם על פי הזמנת יו"ר הוועדה או חבר הכנסת המקיים קשרים עם אותו מומחה. אנשים אלה מוכנים לסייע לכנסת בהתנדבות, אך אין הם יכולים לשמש תחליף לגוף מקצועי קבוע, אשר יקיים קשר נמשך על בסיס מקצועי עם חברי הכנסת ועם ועדות הכנסת.

79. לחבר הכנסת הבודד, כמו גם לוועדות הכנסת, אין אמצעים מקצועיים ואמצעי פיקוח מספיקים כדי לעמוד בתפקידים המוטלים עליהם ולמלא את חובתם כנבחרי ציבור וכשליחי ציבור. הכנסת זקוקה למספר גדול יותר אנשי מקצוע ומומחים אשר יעמדו לרשות חברי הכנסת, יעמיקו את דרכי ההתמודדות של חברי הכנסת עם החקיקה היוזמה על ידי הממשלה וירחיבו את אמצעי הבקרה והפיקוח העומדים לרשות הכנסת.

80. אמנם מזכירות הכנסת מעמידה עתה סיוע באמצעות מאגרי מידע וסיוע מקצועי אחר לחברי הכנסת. חברי הכנסת אינם עושים עדיין שימוש מספיק באמצעים החדשים שהועמדו לרשותם על ידי הכנסת. אך בעניין זה נדרשת גישה חדשה ובעלת יותר נחישות והחלטיות כדי להעמיד לרשות חברי הכנסת תנאי עבודה מינימליים ולאפשר להם לקיים את חובותיהם ברמה נאותה והולמת.

81. השקעה בתנאי עבודה נאותים היא השקעה בציבור עצמו ולא בחבר הכנסת. חבר הכנסת מייצג את הציבור וסיוע בחקיקה ובפיקוח על רשויות השלטון הם, בראש ובראשונה, אינטרס של הציבור. משום כך, הציבור חייב לתבוע את הקצאת המשאבים הנדרשת כדי להעמיד לו כנסת הממלאת את חובותיה באחריות ובמקצועיות.

82. לאחרונה עברה בקריאה ראשונה, ברוב גדול וכמעט ללא מתנגדים, הצעת חוק פרטית של ח"כ מאיר שטרית: הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 19) (ייעוד סיוע לחברי הכנסת), התשנ"ד-1994. הרוב בו זכתה הצעת החוק בקריאה הראשונה והתבטאויות חברי הכנסת במהלך הדיון מלמדת על מידת אי הנחת של חברי הכנסת מן המצב הקיים. התמיכה הגורפת בהצעת החוק, מקיר לקיר, מלמדת על היקף השאיפה לשיפור משמעותי של תנאי העבודה המקצועית של חבר הכנסת.

83. הצעת החוק מבקשת לקבל את התקציב הנדרש לשיפור תנאי העבודה של חברי הכנסת מיחידת המימון הקבועה בחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973. הרעיון כשלעצמו

נראה לנו נכון ועוד נתייחס אליו בהמשך.

84. החסרון הגדול של הצעת החוק האמורה היא בכך שהיא מעמידה את האמצעים לחבר הכנסת הבודד באופן ישיר. למרות הצעות הפיקוח על אמצעים אלה הפירצה היא רחבה מדי ואין לה הצדקה. אין שום סיבה ושום הצדקה להעניק את התשלום לחבר הכנסת עצמו. המלצתנו היא כי התשלום כולו יעבור לידי הכנסת. הכנסת מצידה תממן בכסף זה את העובדים הנדרשים, בעקבות המלצתנו להלן, וכן את מחלקת המומחים, שיעמדו לרשות חברי הכנסת ויהיו עובדי הכנסת. עוד נעמוד על נקודה זו בהמשך.

85. אנו ממליצים כי כספי ההקצבה של ה"דף לבוחר" (שאת שמה יש לשנות ל"קשר עם הבוחר") יוגדלו בכ-25% וכי יוכלו לשמש לכל מטרה המסייעת לחבר הכנסת במילוי תפקידו. חשב הכנסת ימשיך לקיים פיקוח על הוצאת הכספים וחבר הכנסת ידרש להמציא הוכחות להוצאותיו. בכפוף לכך יוכל התקציב לממן גם כיבוד לאורחים במזנון הכנסת, מכסת נסיעות בתפקיד מעבר למכסה סבירה המהווה נסיעה מן הבית למקום העבודה, שיחות טלפון חורגות מן המכסה וכן כל ציוד נדרש שלא כלול ברשימה הנוכחית, כגון ביפר או ציוד אחר הנדרש לעבודת חבר הכנסת.

כל חבר כנסת יבחר לעצמו את דרך ההוצאה המשרתת באופן מכסימלי את תפקידו כחבר כנסת. יתרונה של הקצבה כזו הוא בגמישותה ובפתרון האינדיבידואלי שהיא מוצאת לכל אחד מחברי הכנסת בלי להכניס אותו לסד של הוצאות מוגדרות דווקא. במידה והוצאות מסוג מסויים מחייבות תשלום מס יחליט חבר הכנסת אם למרות זאת הוא מעוניין שהקצבה זו תממן את ההוצאה והוא ישלם מס בגין ההוצאה.

86. רכישת ציוד מתוך כספי הקצבה זו פטור ממס בהיותו חלק מרכוש הכנסת. משום כך על הציוד האמור להרשם באינוונטר הכנסת. חבר הכנסת לא יוכל בתום תפקידו לקיים את הציוד ברשותו ולהעבירו לבעלות, אלא לאחר שהגוף הממונה בכנסת החליט כי אין לכנסת עניין בשימוש בציוד האמור, לאחר שהוערך שוויו ולאחר שחבר הכנסת שילם עליו את המס הנדרש. לאחר התשלום יהיה הציוד רכוש של חבר הכנסת והוא ימחק מאינוונטר הכנסת.

87. יש להעמיד לרשות כל חבר כנסת שני עובדים אשר יעמדו לרשותו, על-פי בחירתו ולתקופת כהונתו: מזכירות במשרה מלאה ועוזר פרלמנטרי במשרה מלאה ובתנאי שכר הוגנים והולמים. צוות זה יועסק על ידי הכנסת ומשכורתו תשולם על ידי הכנסת.

אלה נראים לוועדה תנאי עבודה בסיסיים. אין היום בנמצא, כמעט, פרלמנט אחד בעולם שאינו מעניק תנאי עבודה מינימליים כאלה. בחלק מן הפרלמנטים צוות העובדים המשמש את חבר הכנסת מונה מספר רב מאד של עוזרים, מומחים ואנשי מקצוע. כמדינה

דלת משאבים לא נוכל להרשות לעצמנו אותה רמה של אמצעים המקובלת בחלק מן המדינות העשירות יותר. אולם איננו יכולים להסתפק בסיוע הניתן כיום לחברי הכנסת.

88. הכנסת תעסיק מומחים בתחומים שונים של התמחות (כלכלה, משפטים, ראיית חשבון וכיו"ב), אשר יהיו עובדי הכנסת ויעמדו לרשות חברי הכנסת וועדות הכנסת. מומחים אלה לא יבחרו על ידי חבר הכנסת הבודד, אלא על ידי מזכירות הכנסת. סדרי עבודתם ואופן העמדתם לרשות חברי הכנסת במהלך עבודתם יקבע על ידי יו"ר הכנסת.

89. המלצותינו מנסות להיטיב את תנאי עבודתם של חברי הכנסת במסגרת מילוי חובותיהם בלי להטיל נטל כלכלי גדול מנשוא על הכנסת. המלצותינו שונות מזו של הצעת החוק של ח"כ שטרית בכך שאין הן מעבירות את הכספים לשליטתו של חבר הכנסת הזכאי לפעול באופן עצמאי. הכספים עוברים לרשות הכנסת, היא המעסיקה את העובדים והיא משלמת את שכרם.

90. כיצד תממן הכנסת את ההוצאה הנוספת אשר תעיק על תקציבה? הצעת החוק של ח"כ שטרית מציעה ליטול 20% מתקציב מימון המפלגות למטרה זו. כל סיעה זכאית לקבל 5% מיחידת המימון, אחת לחודש, לכל מנדט בו זכתה הסיעה בבחירות לכנסת (סעיף 3 (ג) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973). סכום זה הינו ביום הגשת הדו"ח כ-36,000 ש"ח לכל ח"כ בכל חודש. נוסף לכך מקבלת כל סיעה הקצבה מתקציב הכנסת ל"שירותים טכניים". סכום זה מורכב מסכום קבוע של כ-1900 ש"ח בתוספת סכום של כ-1600 ש"ח כפול מספר חברי הכנסת של כל סיעה. בחישוב זהיר, ההוצאה הנדרשת לקיום תנאי עבודה סבירים, כמוצע על ידינו, מחייבת העמדת 25% מן התשלומים לרשות הכנסת.

91. האם נגיסה מכספי מימון מפלגות היא הדרך הנאותה לכסות את התקציב הנדרש? אין ספק כי מבחינה עקרונית מיועדים כספי מימון המפלגות להוצאותיה השונות של הסיעה כסיעה ולקיום הקשר הארגוני והרעיוני עם הציבור (הגדרת המונח "הוצאות" בסעיף 1 לחוק). לכאורה אין כספי מימון המפלגות מיועדים לשמש את חבר הכנסת בעבודת הכנסת. כך גם סבורה הוועדה הציבורית לקביעת שיעור יחידת מימון לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (שהוקמה לפי סעיף 1א לחוק), בראשותה של השופטת שושנה נתניהו.

בישיבה משותפת של שתי הוועדות, עובר להגשת דו"ח זה ליו"ר הכנסת, הביעו חברי הוועדה הציבורית התנגדות לרעיון שאחוז מסויים מכספי מימון המפלגות יוקצה לעבודת חברי הכנסת במסגרת הכנסת. ההתנגדות נבעה לא רק מן ההבט הרעיוני העקרוני, אלא

גם מטעמים פרגמטיים. חברי הוועדה סברו, כי הורדת נתח מכספי מימון המפלגות תיצור לחץ כבד על הוועדה להגדיל את יחידת המימון כדי להשיב את גובהה לקדמותו.

92. גם מבקרת המדינה, השופטת מרים בן-פורת, בפנייה אל יו"ר הכנסת מיום טז באלול התשנ"ד (23/8/94), הפנתה את תשומת לבו לכך שבהיותה הרשות המבקרת את ההוצאות לפי חוק מימון מפלגות:

"אינני מעלה על דעתי מצב בו יוטל על מבקר המדינה לבדוק את חשבונותיו של כל אחד מחברי הכנסת בתחום פעילותו הפרלמנטרית, בדיקה שהיא עניין לכנסת עצמה".

השגה זו מקומה אכן יכירנה לגבי הצעת החוק של ח"כ שטרית. אולם המלצותינו מתגברות על הקושי שמציגה המבקרת. אנו ממליצים, כי הסכומים כולם יעברו לכנסת ולא לידי של חבר הכנסת הבודד. ההוצאה כולה תעשה על ידי חשב הכנסת כחלק מהוצאות הכנסת במסגרת תקציבה.

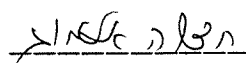
יתר על כן, הואיל וההמלצה מחייבת ממילא תיקון חקיקתי יש לתת את הדעת, במהלך התיקון של החוק, גם להבט שהציגה מבקרת המדינה.

93. אולם עלינו להדגיש באופן חד משמעי, כי המלצותינו אינן תלויות בחוק מימון מפלגות ובתיקונו. קל יותר לקבל את המלצותינו ולאמצן כאשר מוצע מקור מימון, שאינו מגדיל את ההוצאות. אולם במידה והכנסת לא תאמץ את ההצעה בדבר מקור המימון יהיה עליה לתבוע הגדלת התקציב. אנו מעריכים כי אימוץ המלצותינו בפרק זה מצריך סכום נוסף של כ-900,000 ש"ח בחודש לתקציב הכנסת.

94. כבר הבענו את דעתנו כי הוצאה זו היא חיונית. זו הוצאה למען הציבור ולא למען חבר הכנסת. היא מטיבה עם הציבור ונועדה לשרתו. הגיע הזמן להעניק לכנסת אמצעים הולמים לעבודתה. בעשותה כן תשרת הכנסת את תכליתה בצורה טובה יותר, מקצועית יותר ויעילה יותר. בכך היא גם תגביר את אמון הציבור במוסד ובחבריו.

באנו על החתום על דין וחשבון זה, בירושלים, היום כ"ח אלול תשנ"ד, 28.8.1995


גבי סבג
חבר הוועדה


חדוה אלמוג
חברת הוועדה


פרופ' אריאל רוזן-צבן
יו"ר הוועדה

נספח א'
פניות בכתב לוועדה

- * מכתבו של יו"ר ועדת הכנסת מיום טז בטבת התשנ"ה (19/12/94) בעניין מתן עיתון יומי אחד לחברי הכנסת לשעבר.
- * מכתבו של יו"ר ועדת הכנסת מיום כז בכסלו התשנ"ה (30/11/94) בעניין שחיקת הגימלאות של גימלאי עובדי הכנסת.
- * פנייתו של ח"כ אברהם פורז מיום יג בחשוון התשנ"ה (18/10/94) בעניין קרן השתלמות.
- * פנייתו של ח"כ לשעבר עדי אמוראי מיום 21/8/94 בעניין ניכוי שליש משיעור הפנסיה של חברי הכנסת המקבלים שכרם מקופה ציבורית.
- * פנייתו של ח"כ שאול יהלום מיום כד באדר התשנ"ד (7/3/94) בעניין זכות לקצבת שארים של ח"כ שנפטר בזמן שירותו וזכותו של ח"כ, שנעשה נכה בזמן כהונתו, לקצבה.
- * פנייתו של ח"כ עוזי לנדאו מיום כד באדר התשנ"ד (7/3/94) בעניין צירוף תקופות לחישוב גימלה.
- * פנייתו של ח"כ דוד מגן מיום יב באייר התשנ"ג (3/5/93) בדבר השתתפות הכנסת בהוצאות שכר דירה.
- * פנייתו של ח"כ מאיר שטרית מיום יא בטבת התשנ"ג (4/1/93) בעניין דברי דואר, חבילות וחיוג לחו"ל.
- * פנייתו של ח"כ דן תיכון מיום ח בחשוון התשנ"ג (4/11/92) בעניין סייג הגיל לניכוי מגימלאי עובד.
- * פניותיו של ח"כ אליהו בן-אלישר מיום כז באב התשנ"ב (26/8/92) בעניין הקצבת עיתונים לחברי הכנסת ובעניין החזרת דמי משלוח מברקים לחבר-כנסת.
מזכר מאת עו"ד שי פורת.

נספח ב'

חומר בכתב שעמד לרשות הוועדה

- * דו"ח ועדת נבנצל לענין שכרם של חברי הכנסת.
- * דו"ח ועדת קוברסקי לבדיקת ענייני שכר, עדכוני שכר, גימלאות וזכויות נלוות לחברי הכנסת.
- * דו"ח ועדת טוניק לענין עיסוקים נוספים של חברי הכנסת.
- * דו"ח ועדת זוסמן לבחינת מערכת השכר בשירות הציבורי.
- * ההסכם הקיבוצי לעובדי המינהל והשירותים במיגזר הציבורי (דירוג אחיד) לשנים 1993-1996, נחתם ביום טו באלול התשנ"ג.
- * תנאי שכר ותנאים נלווים לראשי הרשויות המקומיות וסגניהם בשכר (מעודכן לחודש אפריל 1991).
- * דו"ח המסכם תוצאות משאל, שנערך על-ידי הבונדסטאג הגרמני לגבי תנאי השכר, התנאים הנלווים ותנאי העבודה של חברי פרלמנטים שונים בעולם.
- * מזכר מאת שלום גרניט, הממונה על השכר והסכמי העבודה באוצר (מזכר על תנאי השכר והפרישה לנבחרים ונושאי משרה ברשויות השלטון, כולל, טבלאות שכר של עובדים בכירים ברשויות מקומיות ומנכ"לים של חברות ממשלתיות עסקיות ולא עסקיות).
- * מזכר מאת חשב הכנסת, הכולל טבלת משכורת, אש"ל והוצאות אחזקת רכב לחברי הכנסת לחודש אוקטובר 1993 וכן רשימת התנאים הנלווים לחברי הכנסת ותלוש שכר לדוגמה.
- * ריכוז הוצאות שונות של ח"כ מיכאל איתן הקשורות במילוי תפקידו כחבר כנסת.
- * תזכיר בענין תנאי השכר של עוזרים פרלמנטריים (נרשם בידי גב' תמי אדרי).
- * תזכיר בענין מימון עבודת סיעה (נרשם בידי גב' תמי אדרי).
- * הצעת חוק פרטית של ח"כ רענן כהן: הצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקוני חקיקה), התשנ"ד-1994. הונחה על שולחן הכנסת ביום יא בתמוז התשנ"ד.

- * פרוטוקול הדיון בקריאה הראשונה בכנסת בהצעת חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 19) (ייעוד סיוע לחברי הכנסת), התשנ"ד-1994, מיום יח בכסלו התשנ"ה (21/11/94).
- * מכתבה של מבקרת המדינה ליו"ר הכנסת מיום טז באלול התשנ"ד (23/8/94) בעניין הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 19) (ייעוד סיוע לחברי הכנסת), התשנ"ד-1994.
- * הצעת חוק פרטית של ח"כ מאיר שטרית: הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 19) (ייעוד סיוע לחברי הכנסת), התשנ"ד-1994. פורסם בה"ח 2301, מיום יח באב התשנ"ד (26/7/94).
- * פרוטוקול הדיון בכנסת מיום יט באדר התשנ"ד (2/3/94) בקריאה הטרומית של הצעת חוק פרטית של ח"כ מאיר שטרית: הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון - ייעוד סיוע לח"כים) התשנ"ג-1993, אשר הונחה על שולחן הכנסת ביום טו באב התשנ"ג (93/2/8).

נספח ג'

הופיעו לפני הוועדה

- * השר יאיר צבן
- * סגנית השר הגבי מאשה לובלסקי
- * חייכ דליה איציק
- * חייכ רפי אלול
- * חייכ אסעד אסעד
- * חייכ מיכאל איתן
- * חייכ רפאל איתן
- * חייכ יוסף בא-גד
- * חייכ יגאל ביבי
- * חייכ אליהו בן-אלישר
- * חייכ אלי דיין
- * חייכ שמואל הלפרט
- * חייכ סאלח טאריף
- * חייכ שאול יהלום
- * חייכ רענן כהן
- * חייכ לימור לבנת
- * חייכ דן מרידור
- * חייכ אסתר סלמוביץ
- * חייכ אפרים סנה
- * חייכ אברהם פורז
- * חייכ מאיר שטרית
- * חייכ דן תיכון
- * חייכ לשעבר נאוה ארד
- * חייכ לשעבר גדעון בן-ישראל
- * חייכ לשעבר משה ורטמן
- * חייכ לשעבר אמנון לין
- * חייכ לשעבר אהרון נחמיאס
- * מר שלום גרניט, הממונה על השכר והסכמי עבודה באוצר (במועד ההופעה)
- * עו"ד שמואל הולנדר, היועץ המשפטי למשרד ראש הממשלה (כיום מזכיר הממשלה)
- * מר יעקב למברגר, חשב הכנסת