



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

ע"א 8702/06

בפני: כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין  
כבוד השופטת (בדימ') א' פרוקצ'יה  
כבוד השופט י' דנציגר

המערערת: מדינת ישראל

נגד

המשיב: הנאמן הציבורי בתפקידו כנאמן בהקדש "נאמנות  
התיאטרון"

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו  
בתיק בש"א 27835/05 שניתן על ידי כב' השופטת ו' אלשיך

בשם המערערת: עו"ד משה גולן

בשם המשיב: עו"ד אופיר פורת, עו"ד טובה פריש

### פסק-דין

השופטת (בדימ') א' פרוקצ'יה:

1. זהו ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו (כב' השופטת ו' אלשיך), אשר קיבל בחלקה את בקשת המשיב – הנאמן הציבורי, בתפקידו כנאמן של הקדש תיאטרון הבימה – למתן הוראות, בנוגע לפרשנותו ולאופן יישומו של הסכם הבראה המתייחס לתיאטרון.

רקע והליכים

2. תיאטרון "הבימה" נוסד במוסקבה בשנת 1918, והיווה התיאטרון העברי הראשון בדור התחייה הלאומית. בשנת 1928 עלו חברי התיאטרון לישראל, ומאז 1945 שוכן התיאטרון דרך קבע בשדרות תרס"ט בתל-אביב. בשנת 1958 קבלה הבימה מעמד של תיאטרון לאומי, ומאז מקציבה לה הממשלה מענק כספי שנתי. מאז 1969 פועל התיאטרון כהקדש על פי חוק הנאמנות, התשל"ט-1979 (להלן: חוק הנאמנות), שהוקם על ידי שר החינוך בשם ממשלת ישראל. בשנת 1995 נקלע התיאטרון לקשיים כספיים,

ובעקבות כך התפטר חבר הנאמנים של התיאטרון, והנאמן הציבורי התמנה נאמן יחיד לתיאטרון.

בעקבות מינוי הנאמן הציבורי, נערך באוקטובר 1995 הסכם הבראה לתיאטרון בין הנאמן לבין הממשלה. על פי ההסכם, העמידה הממשלה לתיאטרון סכומי כסף תמורת התחייבות התיאטרון לקיצוץ תקציבי, פיטורי עובדים, ונקיטה בצעדי התייעלות. מטרתו המוצהרת של הסכם הבראה היא "הבטחת מילוי מטרות ההקדש, הפעלה שוטפת של התיאטרון באופן תקין ולטווח ארוך ברוח המלצות דו"ח ועדת שלח שהוגשו לשרת האומנויות בשנת 1993, פתרון הגרעון הצבור של התיאטרון ופעולה של התיאטרון באיזון תקציבי לאורך זמן, תוך שמירה על ייחודו כתיאטרון הלאומי של מדינת ישראל" (סעיף 3 להסכם) (להלן: ההסכם או הסכם הבראה). הסיוע הכספי לתיאטרון הותנה על ידי הממשלה "בגיבוי תכנית הבראה שתבטיח פתרון כלכלי מלא לחובות הצבורים של התיאטרון, ושמירה על איזון תקציבי לזמן ארוך, ובביצוע של תוכנית כאמור, והכל על-פי מבחנים לחלוקת כספים לגופי תרבות במצוקה שייקבעו ויאושרו בהתאם לסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985" (מתוך המבוא להסכם).

3. על פי הסכם הבראה, העמידה הממשלה לרשות התיאטרון הלוואה בסך של כ- 28 מיליון ש"ח. סכום זה כולל גם את ההלוואות הקודמות שהוענקו לתיאטרון, ואשר טרם נפרעו. הלוואה זו ניתנה בנפרד ומעבר לסכומי התמיכה השוטפים המוענקים לתיאטרון על פי מבחני תמיכה כלליים בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"א-1985 (להלן: חוק יסודות התקציב). החזר ההלוואה נפרס, באופן פרוגרסיבי, על פני מספר שנים, ואמור היה להסתיים בשנת 2003 (סעיף 6.2.2 לדו"ח רואה החשבון המלווה – נספח ב' למוצגי המערערת). כן נקבע בהסכם, כי אם התיאטרון יעמוד בכל התחייבויותיו על פי ההסכם עד למועדים מסוימים, תמחק הממשלה חובות בסך של עד 10 מיליון ש"ח. הנאמן מצידו התחייב לצמצם את הגרעון השוטף בתקציב, ולדאוג כי החל בשנת 1997 ועד תום כהונתו לא תהיה חריגה תקציבית של התיאטרון, לאחר תשלום ההחזרים המגיעים לממשלה על פי ההסכם (סעיף 12(ב) להסכם). עוד הוסכם על צעדים שונים להתייעלות התיאטרון, ובכלל זה שינוי הסכמי עבודה והפחתות שכר, וכן צמצום מצבת המשרות. כן הוסכם, כי בתום כהונתו של הנאמן הציבורי כנאמן מטעם בית המשפט, יבוטל ההקדש, והפעלת התיאטרון תעבור לידי חברה לתועלת הציבור, אשר תוקם לצורך זה תוך תקופת ההסכם (רע"א 9420/04 הנאמן הציבורי נ' אגמון, פ"ד נט(5) 289 (2005) (להלן: ענין הנאמן הציבורי)).

מכוח ההסכם, מונתה "ועדת השלושה" מטעם הממשלה, שתפקידה לפקח על ביצוע ההסכם. חברי הוועדה הם מנכ"ל משרד החינוך והתרבות, סגן החשב הכללי, וסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר (סעיף 2 להסכם). על הוועדה הוטל לקיים מעקב שוטף אחר ביצוע תכנית ההבראה, והוקנו לה סמכויות ביצוע מסוימות. כן הוסכם על מינוי רואה חשבון בידי הממשלה ובהסכמת הנאמן, לצורך פיקוח ובקרה על ביצוע ההסכם (להלן: רואה החשבון המלווה). הנאמן התחייב מצידו להעביר לוועדת השלושה דיווחים כלכליים שוטפים, ולהעביר לרואה החשבון כל מסמך מטעמו או מטעם התיאטרון שיידרש על ידו. לבסוף, בנוגע להכרעה בסכסוכים, הוסכם כי "כל מחלוקת בדבר אופן פירושו של הסכם זה תובא להכרעת היועץ המשפטי לממשלה או מי שימנה לצורך זה" (סעיף 35 להסכם).

בעקבות הסכם ההבראה, בוצעו שינויים בהסכמים הקיבוציים עם שחקני התיאטרון ועם עובדיו, וכן הושגו הסדרים עם נושי התיאטרון. כל אלה, ביחד עם הסכם ההבראה, אושרו ביום 28.12.1995 על ידי בית המשפט.

4. בשנת 1997 החליטה הממשלה על ביצוע קיצוץ בתמיכות השוטפות הניתנות על ידה למוסדות תרבות, ובכלל זה בסכומים המוענקים לתיאטרון הבימה. בעקבות זאת, פנה הנאמן הציבורי לבית משפט קמא בבקשה למתן הוראות. טענתו היתה, כי המדינה מנועה מלקצץ בתמיכה השוטפת הניתנת לתיאטרון הבימה, שכן פריסת התשלומים לפרעון ההלוואה על פי ההסכם נקבעה בהסתמך על היקף התמיכה הממשלתית השוטפת על פי שיעורה ערב החתימה על ההסכם. בית המשפט המחוזי (סגן הנשיא י' לויט) דחה ביום 12.7.1999 את הבקשה, בקובעו כי על פי סעיף 35 להסכם ההבראה, מחלוקות הנוגעות לפרשנות ההסכם צריכות להיות מובאות להכרעת היועץ המשפטי לממשלה; כן נקבע, כי המחלוקות העובדתיות שעלו בבקשה אינן מתאימות להתברר במסגרת בקשה למתן הוראות. לאור קביעה זו, פנה הנאמן הציבורי ליועץ המשפטי לממשלה.

5. היועץ המשפטי לממשלה, בהחלטתו מיום 30.12.1999, קבע, כי שלא כטענת הנאמן, אין בהוראות הסכם ההבראה כדי למנוע את החלת הקיצוץ הכללי בתמיכות הממשלתיות השוטפות, שהוחל על כלל מוסדות התרבות, גם על תיאטרון הבימה. הוא הוסיף, כי מסקנה זו מתחייבת גם מהדין הכללי, שכן סעיף 3א לחוק יסודות התקציב מחייב את המדינה לנהוג על פי אמות מידה שוויוניות בחלוקת תמיכות כספיות לגורמים השונים, ולא ניתן לעקוף חובה זו באמצעות הסכם בין שני צדדים. עוד ציין היועץ בהחלטתו, כי אין במעמדה המיוחד של הבימה כתיאטרון לאומי כדי להחריג

אותה מתחולת עקרון השוויון בחלוקת התמיכות הכספיות, וכדי לשלול טענות הפלייה ביחס לתיאטרון, ככל שלא יוחל עליו הקיצוץ האמור בדומה ליתר גופי התרבות. ייחודיותו של התיאטרון, כך נקבע, באה לידי ביטוי בעצם התקשרות המדינה בהסכם ההבראה עמו, ובמתן התמיכה הכספית המיוחדת שניתנה לו מכספי מדינה מכח אותו הסכם. בצד כל אלה, משנמצא כי הקיצוץ בתמיכה הממשלתית השוטפת הניתנת לתיאטרון נעשה כדין, עדיין עומדת השאלה האם ובאיזה אופן יש בקיצוץ זה כדי להשליך על תוכנו של הסכם ההבראה, ועל אופן פריסת פרעון ההלוואה על פיו. מסקנתו בענין זה היתה:

”אכן, ניתן לטעון, שהואיל והמדובר בענין המושפע ממדיניות תקציבית הכרוכה בקביעת סדרי עדיפויות, מצב המשק וכיוצא באלה שיקולים, לא היה זה בלתי צפוי בעת כריתת ההסכם שיוחלט על קיצוץ התמיכה השוטפת במהלך תקופת חיותו. ואולם, המאטריה בה עסקינן אינה מתאימה לגישה פורמלית מעין זו. אם יוכח, אפוא, שהתיאטרון אינו מסוגל לעמוד בהחזרי ההלוואות כתוצאה מהקיצוץ, יש לקבוע בהסכמה פריסה מתאימה של אותם סכומים שאין התיאטרון מסוגל להחזיר במועד עקב הקיצוץ האמור, ולאפשר החזר ההלוואות בצורה טבירה” (פסקה 14 להחלטת היועץ המשפטי לממשלה (הדגשה לא במקור)).

בעקבות החלטה זו של היועץ המשפטי לממשלה, החליטה ועדת השלושה ביום 10.9.2000 על פריסה מחודשת של החזר יתרת החוב של התיאטרון לממשלה. במקום תקופת הפרעון המקורית, שאמורה היתה להסתיים בשנת 2003, נפרסה יתרת החוב על פני תקופה של 13 שנים, עד לשנת 2012, על בסיס פרעון תקופתי קבוע (סעיף 6.2.2 לדו"ח רואה החשבון). כמו כן, הממשלה העמידה לרשות התיאטרון סכום נוסף של 4 מיליון ש"ח (סעיף 23 לבקשת המשיב למתן הוראות מיום 28.12.2005, נספח י"ב לסיכומיו בערעור; סעיף 6.2.5.2 לדו"ח רואה החשבון).

6. גם בשנים שלאחר הפריסה המחודשת של החוב, שבה הממשלה וקיצצה בכספי התמיכה השוטפת לגופי תרבות, ובכלל זה לתיאטרון הבימה. בעקבות זאת, בשלהי שנת 2001 ובמהלך שנת 2002 פנה הנאמן הציבורי ליועץ המשפטי לממשלה, והתריע בפניו כי הקיצוצים בתמיכה הכספית השוטפת כאמור משפיעים לרעה על יכולת תפקודו של התיאטרון, ועל יכולתו לעמוד בהחזרי ההלוואה בפריסה שנקבעה.

7. על רקע פניית התיאטרון, והמצוקה הכלכלית אליה נקלע בתום שנת 2002, ונוכח הצפי לקיצוץ נוסף בתמיכות הכספיות השוטפות בשנים 2003 ו-2004, ערכו

התיאטרון ורואה החשבון המלווה תוכנית מסגרת להתייעלות פעילות התיאטרון (להלן: תכנית המסגרת). התכנית נערכה בהתבסס על תחזית שלפיה בשנים 2003 ו-2004 יעמוד שיעור התמיכה השוטפת לתיאטרון על כ-18 מיליון ש"ח בכל שנה. במסגרת נתונים זו, ולצורך התייעלות, התחייב התיאטרון לקצץ מתקציבו סך של כמיליון ש"ח בשנת 2003 וכמיליון ומאתיים אלף ש"ח בשנת 2004.

8. ביום 18.12.2002 התכנסה ועדת השלושה לדיון מיוחד, והחליטה על נקיטה במספר צעדים, על בסיס תכנית המסגרת, והצעותיו הנוספות של רואה החשבון המלווה. הוועדה החליטה, כי בשנים 2002-2004 התיאטרון לא יחוייב לשאת בתשלומי הפרעון של החזר ההלוואה. בהתאם, נדחה מועד סיום פרעון ההלוואה בשלוש שנים, עד לשנת 2015. עם זאת, הוחלט עוד, כי אם התמיכה השוטפת בתיאטרון תגדל בסכום העולה על חצי מיליון ש"ח בהשוואה לתחזית הקיצוצים על פי תכנית המסגרת, כי אז יצומצם בהתאם היקף הפריסה של החזרי ההלוואה. כן נקבע, כי על התיאטרון לקצץ סכומים נוספים מתקציבו מעבר לאמור בתכנית המסגרת, בשיעור של כשמונה מאות אלף ש"ח בשנת 2003, ושל כמיליון ומאתיים אלף ש"ח בשנת 2004. לבסוף, הוחלט לנקוט מספר צעדים נקודתיים כדי להקל על מצוקת תזרים המזומנים של התיאטרון.

9. הנאמן הציבורי סבר כי החלטת ועדת השלושה מיום 18.12.2002 היתה בבחינת "מעט מדי ומאוחר מדי". במהלך שנת 2003 פנה הנאמן ליועץ המשפטי לממשלה והעלה בפניו פעם נוספת את מצוקת התיאטרון, ואת הסיכון הממשי הנשקף, לגישתו, להמשך קיומו, נוכח הקיצוצים המשמעותיים בתמיכה הממשלתית השוטפת. נוכח אלה, ביקש הנאמן הציבורי מהיועץ לקבוע כי יש למחוק את מלוא חוב התיאטרון הנובע מההלוואה. לטענת הנאמן, פנייתו זו ליועץ לא נדונה, ולא נתקבלה בה הכרעה. עם זאת, הנאמן לא הצביע בפנינו על כל פנייה נוספת מצדו ליועץ המשפטי לממשלה או לגורם מוסמך אחר בענין הנדון, וזאת עד לחודש יולי 2005, כפי שיפורט להלן.

10. בתחילת שנת 2005 פרש מנכ"ל התיאטרון, מר י' אגמון, ובמקומו מונו שני מנהלים כלליים זמניים – גב' א' פרידמן ומר ב' צרפתי. המנהלים הזמניים החליטו על השקעת משאבים רבים בהרחבת פעילות התיאטרון, ובכלל זה על הגדלת מספר ההפקות העצמיות, והרחבת פעולות הפרסום. הגידול בהשקעות הוביל, מצד אחד, לעלייה משמעותית ברמת ההכנסות של התיאטרון, ולהגדלת התפוסה באולמות; אולם מנגד, הוא העמיד בספק את יכולתו של התיאטרון לעמוד בפרעון תשלומי ההלוואה לממשלה. בשנת 2005 תמה תקופת ההשתייה של פרעון חוב התיאטרון לממשלה, והיה

עליו לחזור ולפרוע את סכום ההחזר הקבוע, אשר עמד אותה עת על כשני מיליון ש"ח בשנה. התיאטרון לא פרע את תשלומי ההלוואה במועדים הקבועים לכך בשנת 2005, וכתוצאה מכך, המדינה השתהה העברה של חלק מהתמיכה השוטפת לתיאטרון, בסך של 2 מיליון ש"ח, אותו קיזזה מכח הזכות הנתונה לה בסעיף 23 להסכם ההבראה. על רקע זה, פנה התיאטרון ביום 7.7.2005 למנכ"לית משרד החינוך בבקשה לקיים דיון דחוף של ועדת השלושה בנושא פרעון תשלומי ההלוואה על ידי התיאטרון לשנת 2005.

11. ועדת השלושה השתהה את החלטתה בנושא האמור בשל צורך בפרטים נוספים שלא הוצגו בפניה. על רקע זה פנה הנאמן לבית משפט קמא, בבקשה דחופה למתן הוראות – היא הבקשה נשוא ענין זה. הנאמן ביקש מבית המשפט להורות כי התיאטרון יהיה פטור מהחזר מלוא יתרת ההלוואה לממשלה; לחלופין, כי התיאטרון יהיה פטור מהחזר ההלוואה, ככל שהתמיכה השנתית השוטפת שיקבל התיאטרון תפחת מ-23 מיליון ש"ח; לחלופי חלופין, ביקש הנאמן להורות למדינה להעביר לתיאטרון לאלתר את הסך של 2 מיליון ש"ח, שהופחתו מהתמיכה השוטפת לה היה התיאטרון זכאי לשנת 2005 במסגרת קיזוז שערכה הממשלה כנגד אי-עמידה בפרעון תשלומי ההלוואה לאותה שנה. כן ביקש הנאמן להורות על דחיית פרעון תשלומי ההלוואה גם ביחס לשנת 2006.

12. מספר חודשים לאחר הגשת הבקשה למתן הוראות, ביום 5.5.2006, הוגש לוועדת השלושה דו"ח רואה החשבון המלווה, אשר בחן את יישום תכנית ההבראה בתיאטרון בתקופה שבין חודש ינואר 2003 לחודש דצמבר 2005. על פי ממצאי הדו"ח, בשנת 2003 עמד התיאטרון בהצלחה ביעדים העיקריים של תכנית המסגרת שנקבעה על ידי התיאטרון ורואה החשבון המלווה. עם זאת, בשנת 2004 לא המשיך התיאטרון בתהליך ההתייעלות, ולא שמר על ההישגים שהשיג בשנת 2003. מצד אחד, הכנסותיו פחתו, ומנגד – הוצאותיו בגין כל הצגה עלו. במהלך שנת 2005, הצליחו המנהלים הזמניים להעלות במידה ניכרת את רמת ההכנסות של התיאטרון. אולם הצלחה זו הושגה במחיר הגדלת ההוצאות בהיקף ניכר, תוך פריצת מסגרת התקציב, יצירת גרעון תפעולי, ופגיעה מוחשית בתזרים המזומנים, וכל זאת מבלי שהובא בחשבון הצורך לעמוד בפרעון הלוואת הממשלה. לאור נתונים אלה, נקבע בדו"ח כי התיאטרון חרג מעקרונות ההתייעלות שנקבעו בתכנית המסגרת, ולא עמד בהתחייבויותיו על פי התקציב המקורי לשנת 2005, שכלל בתוכו את הסכומים הנדרשים לפרעון ההלוואה (סעיפים 2.2 ו-6.4.4 עד 6.5 לדו"ח). נתון חשוב, הממחיש את התרחבות הפעילות התיאטרלית של התיאטרון תוך פריצת מסגרת התקציב שלו, נוגע למספר ההפקות

החדשות שהועלו בשנת 2005. מבחני התמיכה השוטפת שנקבעו מכח סעיף 3א לחוק יסודות התקציב מעניקים משקל מהותי לכמות ההפקות החדשות. אולם קיימת על פיהם תקרה של 9 הפקות חדשות, שמעבר להן שיעור התמיכה הממשלתית השוטפת אינו גדל עוד. חרף זאת, התיאטרון העלה באותה שנה 12 הפקות חדשות (סעיף 2.5 לדו"ח).

נתון חשוב נוסף המודגש בדו"ח הינו כי, בפועל, שיעור הקיצוץ בתמיכות הממשלתיות שניתנו לתיאטרון בשנים 2003 ו-2004 היה נמוך מהתחזית שעל בסיסה נקבעה תוכנית המסגרת. באופן זה, בכל שנה הוזרמו לתיאטרון על ידי הממשלה קרוב לשני מיליון ש"ח מעבר לסכום שנצפה בתכנית המסגרת. כמו כן, בשנת 2005 לא נעשה קיצוץ כלשהו בתמיכה הממשלתית השוטפת בתיאטרון.

13. דו"ח רואה החשבון המלווה המליץ שלא לאשר התלייה נוספת של פרעון ההלוואה, לאור ההתלייה הקודמת שהוענקה לתיאטרון למשך שלוש שנים, לצרכי התארגנות והתייעלות, ונוכח התמיכה הכספית הנוספת שקיבל התיאטרון מעבר לאומדן ששימש בסיס להחלטת ועדת השלושה מיום 18.12.2002. עם זאת, הדו"ח המליץ לסטות מהחלטת ועדת השלושה בדבר פרעון הלוואות הממשלה לגבי השנים 2003 ו-2004, באופן שלמרות ששיעור התמיכה הממשלתית בתיאטרון עלה מעבר לתחזית, לא יידרש מהתיאטרון לעמוד בפרעון החזרי ההלוואה בגין שנים אלה. כן המליץ הדו"ח על מתן פתרון לבעיות היסוד של התיאטרון, עליהן התריעה הביקורת בדו"חות קודמים, ועל הרחבה נוספת של פריסת תשלומי ההלוואה, כך שבתקופה בה יבוצע השיפוץ המקיף בתיאטרון, החל בשנת 2007, היקף פרעון תשלומי ההלוואה לא יעלה על סך 1 מיליון ש"ח לשנה.

14. ברוח המלצות הדו"ח, החליטה ועדת השלושה, ביום 17.5.2006, לסטות מהחלטתה מיום 18.12.2002, ולהימנע ממתן הוראה על פרעון החזרי ההלוואה ביחס לשנים 2003-2004, וזאת למרות שהיקף התמיכה הממשלתית השוטפת בתיאטרון היה גבוה מן הצפוי. עם זאת, הוועדה קבעה כי קיזוז החזר ההלוואה לשנת 2005, שלא נפרע, מהתמיכה השוטפת של התיאטרון, בסך 2 מיליון ש"ח, בוצע על ידי המדינה כדין. זאת, לאחר שניתן לתיאטרון פסק זמן של שנתיים לצורך התארגנות, ומשדבר זכות הקיזוז של המדינה היה ידוע לו מראש, והוא אף הציג את הנתון בדבר החזר ההלוואה בתקציב השנתי שהוגש למשרד החינוך. עוד החליטה הוועדה, כי בחינת סוגיית החזר ההלוואה לשנת 2006 תידחה לסוף השנה, וכי ההחלטה בדבר דחיית גביית החוב, לפנים משורת הדין, תותנה, בין היתר, בהסכמת התיאטרון למחוק את

התביעות המשפטיות התלויות ועומדות בנושא זה, כשהכוונה היא לתובענה נשוא ערעור זה.

#### פסק הדין של בית המשפט המחוזי

15. בית המשפט המחוזי דן, ראשונה, בטענות סף שהעלתה המדינה. הוא דחה את הטענה כי ההליך אינו מתאים לבקשה למתן הוראות. הוא קבע, כי מדובר בהליך המעלה לדיון סוגיות משפטיות, שבירורן בדרך יעילה ומהירה יסב תועלת לענין ולבעלי הדין. כן נקבע, כי יש יתרון בכך שהערכאה הדנה בנושא היא גם זו המפקחת על הסכם ההבראה. כן נדחתה הטענה כי הנאמן לא פנה ליועץ המשפטי לממשלה בטרם נקט הליך משפטי, כנדרש על פי הוראות ההסכם. בית המשפט קבע, כי היועץ המשפטי כבר הביע את עמדתו על הפרשנות הראויה של ההסכם, בהחלטתו מדצמבר 1999, ואילו עניינה העיקרי של הבקשה למתן הוראות נסב על הטענה כי המדינה אינה מקיימת את החלטת היועץ כלשונה וכרוחה. בנסיבות אלה, אין מקום לפנייה נוספת ליועץ המשפטי, ומכל מקום, מעמדו על פי ההסכם אינו שולל את סמכות הביקורת השיפוטית של בית המשפט.

16. אשר לגוף המחלוקת קבע בית המשפט, כי יש לאמץ את העקרונות שקבע היועץ המשפטי בהחלטתו מדצמבר 1999. על פי עקרונות אלה, התיאטרון אמנם אינו חסין מקיצוץ התמיכות הממשלתיות השוטפות המועברות לתיאטראות; אך מנגד, הקיצוץ בתמיכות מטיל חובה על המדינה להתחשב בגורם זה ובהשפעתו על התיאטרון, ובמידת הצורך, מצדיק הרחבת פריסתם של תשלומי החזר ההלוואה. לאור עקרונות אלה, בחן בית המשפט את החלטות ועדת השלושה, וקבע כי הן פגומות, הן במישור הדיוני והן במישור המהותי:

במישור הדיוני, נקבע כי הוועדה לא עמדה בחובות ההתכנסות ומתן החלטותיה במועד;

במישור המהותי, נקבע כי אין בהחלטת ועדת השלושה משום פתרון לבעיית ההקטנה שחלה בשולי הרווח של התיאטרון, וחסר בה איזון ראוי בין צרכי ההתייעלות והאיזון התקציבי, לבין החובה לשמור על התיאטרון כגוף תרבותי-אומנותי המגשים את תכלית קיומו בהתחשב בייחודו. הקיצוץ בתמיכות השוטפות לתיאטרון הטיל על הוועדה חובה להעריך מחדש את מערכת הנתונים הרלבנטיים, כדי להבטיח מרווח בטחון להשגת שולי רווחיות לתיאטרון. לגישת בית המשפט, הוועדה אינה רשאית



להסתפק בהתייחסות לנתונים כלכליים טהורים, אלא עליה להתייחס גם לאינטרס הציבורי בהבטחת התפתחות התיאטרון כתיאטרון לאומי. הוא פסק, כי גם בלא קביעת מסמרות בדבר המינון הנכון של פריסת ההלוואה, יש לפסול את החלטת הוועדה בכל הנוגע למתן אישור לקיזוז התמיכה הממשלתית שהתיאטרון זכאי לה מתשלומי פרעון ההלוואה לשנת 2005, שלא שולמו על ידו במועד.

17. לאור הנתונים שהובאו בפניו, דחה בית המשפט המחוזי את בקשת הנאמן להורות כי הקיצוץ הכללי בתמיכות הכספיות השוטפות לא יחול על הבימה. מנגד, הוא הורה כי קיזוז סכומי פרעון ההלוואה שלא שולמו בשנת 2005 מכספי התמיכה השוטפת יבוטל, וקבע כי על המדינה להעביר לתיאטרון את הסכום שקוזז לאלתר. עוד נקבע, כי על הוועדה להתכנס מחדש, בלא דיחוי, כדי ליתן החלטה מחודשת שתאזן כראוי בין השיקולים השונים, ברוח החלטת היועץ המשפטי לממשלה, ועל פי הנחיות פסק הדין. הוטל על הוועדה לשקול, בין היתר, את השפעת המשבר הכלכלי הכללי על צרכי התיאטרון, ועל מידת יכולתו של התיאטרון להחזיר את כספי ההלוואה, ולקבוע פריסה חדשה לפרעון יתרת החוב של התיאטרון. כן נקבע, כי עד למתן אותה החלטה, לא יבוצעו קיצוצים וקיזוזים נוספים בתמיכות הממשלה לתיאטרון; גם אם יוחלט על קיזוזים והפחתה בתמיכות, אלה יוכלו לחול רק מכאן ואילך, ביחס לשנת התקציב הבאה, בלא תחולה למפרע, אף לא בדרך של "התחשבנות" ביחס לכספי תמיכה עתידיים.

על החלטה זו הגישה המדינה את הערעור נשוא הליך זה.

#### טענות הצדדים

18. טוענת המדינה, ראשית, כי ההליך שיזם הנאמן אינו מתאים להידון במסגרת בקשה למתן הוראות. השאלה המועלית בהליך הינה שאלה עובדתית מורכבת, הטעונה ניתוח כלכלי של נתונים הנוגעים לתיאטרון, הגשת ראיות, והכרעה בין חוות דעת מומחים מטעם בעלי הדין. לא הוגשו תצהירים וראיות המאפשרים הכרעה בין העמדות הנוגדות. החלטת ועדת השלושה, וחוות דעת רואה החשבון המלווה, עליה הושתתה ההחלטה, ניתנו לאחר הגשת הבקשה למתן הוראות, והנאמן כלל לא התייחס אליהן בטיעונו.

לגוף הענין טוענת המדינה, כי החלטות ועדת השלושה, הן משנת 2002 והן משנת 2006, ניתנו כדין. ההחלטה משנת 2002 התבססה על דו"ח מפורט שנערך על ידי

רואה החשבון המלווה, תוך שיתוף פעולה עם התיאטרון. גם החלטת הוועדה משנת 2006 ניתנה על בסיס חוות דעת מפורטת של רואה החשבון המלווה, שמונה על דעת שני הצדדים כבר לפני שנים, שתפקידו לפקח על ביצוע הסכם ההבראה. עוד נטען, כי לא הונחה בפני בית משפט קמא תשתית ראייתית מתאימה, שעל בסיסה ניתן היה לקבוע כי הוועדה לא התייחסה כראוי לצמצום שחל בשולי הרווח של התיאטרון. בפני הוועדה הונחה חוות דעתו של רואה החשבון המלווה, אשר את המלצותיו המקצועיות הוועדה אימצה. הנאמן, מצידו, לא הגיש כל חוות דעת, ולא התייחס בטיעונו לעיקריה של חוות דעת רואה החשבון המלווה. אימוצו של בית המשפט את עמדת הנאמן, על פיה התיאטרון רשאי להרחיב את פעילותו חרף בעיות התקציב הקשות עימן הוא חייב להתמודד, ניתנה אף היא בלא כל תשתית ראייתית המאפשרת לקבוע באופן מושכל מהם צרכיו המקצועיים של התיאטרון, ובכלל זה, מה מספר ההפקות המקוריות שהוא רשאי להעלות בהינתן מצבו הכספי.

לטענת המדינה, שגה בית משפט קמא בהבנת תפקידה של ועדת השלושה, ובהניחו כי היא חייבת לשקול שיקולים לבר-כלכליים ושיקולי תרבות ואמנות במסגרת קבלת החלטותיה. לדבריה, תפקידה של הוועדה אינו אלא פיקוח אחר יישום הסכם ההבראה, שנועד לחלץ את התיאטרון מהמשבר הכלכלי, ולעסוק בדרכי גביית ההלוואה שניתנה לו על פי ההסכם. הרקע להסכם ההבראה טמון, אמנם, בקידום אינטרסים תרבותיים, אך יישומו וביצועו מושתתים על שיקולים כלכליים וניהוליים בלבד. האינטרס הציבורי בעידוד הפעילות התיאטרלית מופקד בידי ועדת התמיכות הכספיות שבמשרד המדע, התרבות והספורט, העוסקת, בין היתר, במתן כספי סיוע שוטף לתיאטראות. אף שאין חולק על חשיבותו התרבותית של תיאטרון הבימה כתיאטרון לאומי, ביסוס מעמדו הכלכלי הוא אינטרס שראוי אף הוא להגנה, ובכלל זה, הדאגה לעמידתו בתחרות מול תיאטראות אחרים, נוכח עקרון השוויון בחלוקת התמיכות בין גופי התרבות השונים. אין זה ראוי, לדעת המדינה, כי לצד מתן התמיכות השוטפות לתיאטרון על פי מבחנים שוויוניים, המתחשבים במעמדו כתיאטרון לאומי, תפעל המדינה לתת עידוד ותמריץ נוסף לפעילות התיאטרון בגדר הסכם ההבראה.

המדינה חולקת על הביקורת שהופנתה בפסק הדין קמא כלפי אופן התנהלות ועדת השלושה בדיוניה בבקשות הנאמן, ולטענתה, העיכוב במתן החלטתה ב-2006 נבע מאי-מסירת נתונים ודיווחים שוטפים על ידי התיאטרון, על אף חיובו לעשות כן על פי הסכם ההבראה.

טענה נוספת של המדינה היא כי הסעד שהעניק בית משפט קמא בפסק דינו אינו ברור, שכן, לכאורה, עולה ממנו כי לא ניתן יהיה לגבות גם בעתיד את אותו חלק מההלוואה שהחזרו הושהה, ומשמעות הדבר היא כי הוא ייהפך למענק. המדינה מביעה את חששה כי על פי שיטה זו, החזר ההלוואה יהפוך לחריג, וההלוואה תהפוך, למעשה, למענק.

בטיעוניה, ציינה המדינה כי משחלפה שנת 2005, נכונה היא לשקול ויתור על החזר ההלוואה לשנה זו, באופן שיתרת החוב תיפרס החל משנת התקציב 2006.

19. הנאמן הציבורי טוען, מצידו, כי הערעור הנדון הינו תיאורטי, ואין בו כל תועלת מעשית. לדבריו, פסק הדין לא הסב למדינה חסרון כיס כלשהו, וכל נפקותו המעשית הינה דחייה של מועד החזר ההלוואה למדינה, תוך חיוב הנאמן בריבית שתצטבר בגין דחייה זו; וכן מתן הוראה לוועדת השלושה להתכנס לזורך מתן החלטה מחודשת, בהתאם לעקרונות שהותוו בהחלטת היועץ המשפטי לממשלה ובפסק הדין קמא. אשר לקיזוז תשלומי ההלוואה שלא נפרעו מהתמיכה הממשלתית המגיעה לתיאטרון לשנת 2005 – הרי שהמדינה עצמה הסכימה לוותר על החזר ההלוואה לשנה זו, ובפועל, סכום התמיכה שקוזז כבר הועבר לידי התיאטרון. אשר להוראת בית המשפט לוועדה לקבל החלטה מחודשת, בפועל, ועדת השלושה התכנסה לפחות פעמיים מאז ניתן פסק הדין, וקיימה דיונים בענין שהניח בית משפט קמא לפתחה. הוועדה החליטה על הקטנת שיעורי פרעון ההלוואה שהתיאטרון יחויב להחזיר למדינה גם בשנת 2007. במובן זה, פעלה המדינה ברוח פסק הדין, ולכן הערעור על רכיב זה בפסק הדין גם הוא חסר משמעות מעשית.

לגוף הענין, טוען הנאמן כי הקיזוז שעשתה המדינה מהתמיכה הממשלתית השוטפת לתיאטרון בשנת 2005 היה שלא כדין. הוא נעשה ללא החלטה מוקדמת של ועדת השלושה, ובלא שימוע, וכל זאת, בניגוד לתנאים המוקדמים לביצוע קיזוז כזה, הקבועים בהסכם ההבראה. בית המשפט לא הכריע בשאלה מהי פריסה ראויה של ההלוואה, אלא הותיר את שיקול הדעת בידי ועדת השלושה. בכך, פעל בגדר סמכותו כערכאת ביקורת, שתפקידה לבחון, בין היתר, האם הוועדה מקיימת בהחלטותיה את הדרישה כי הסכם ההבראה יקויים בתום לב ובדרך מקובלת.

אשר לטענה בדבר התאמת ההליך הדיוני – בקשה למתן הוראות – לאופי הסוגיות הדורשות הכרעה, נטען, בין היתר, כי בית משפט שלערעור נוטה שלא להתערב בהחלטת ערכאה דיונית בשאלה דיונית מסוג זה, אלא במקום שעולה כי

זכויותיו של בעל דין קופחו. בענין הנדון, המדינה קיבלה הזדמנויות חוזרות ונשנות להעלות את טענותיה, אולם היא לא הגישה תצהיר מטעמה, ואף לא ביקשה לחקור עדים כלשהם מטעם המשיב. בנסיבות אלה, זכויותיה הדיוניות לא קופחו, ויש לדחות את טענתה בדבר אי-התאמת הליך הבקשה למתן הוראות להכרעה בסוגיות שעלו לדיון.

20. בתשובתה, טוענת המדינה כי הערעור כלל אינו תיאורטי, וכי יש לו השלכות מעשיות חשובות. כך לענין קביעת בית משפט קמא באשר לשיקולים שעל ועדת השלושה לשקול מכאן ולהבא בתהליך המעקב אחר ביצוע הסכם ההבראה ופרעון ההלוואה; כך לענין סמכותו של בית המשפט לבקר את החלטות הוועדה; וכך לענין חוסר הבהירות בפסק הדין קמא, באשר לסעדים שניתנו בו. החלטות הוועדה לאחר מתן פסק דינו של בית המשפט המחוזי ניתנו בהסתמך על פסק הדין, ולא מתוך השלמה עמו, ולכן הן אינן מייטרות את הערעור לצורך העמדת אמות המידה שנקבעו בו במבחן ערעורי. המדינה מבקשת להבהיר, כי היא לא ויתרה על החזר ההלוואה לשנת 2005, אלא רק ציינה כי היא נכונה לשקול ויתור כזה. אשר לשנת 2006 – צויין כי הוועדה קבעה, בהחלטתה מיום 19.10.2006, כי בענין זה יש לקבל תחילה את הכרעת בית המשפט בהליך הנדון, בטרם תחליט אם יש לפטור את התיאטרון מפרעון שיעורי ההלוואה לאותה שנה.

הכרעה

המשמעות המעשית של המחלוקת ותחימת גדריה

21. בית המשפט המחוזי העניק לתיאטרון שלושה סעדים אופרטיביים בפסק דינו: ביטול הקיזוז מהתמיכה הממשלתית השוטפת לשנת 2005 בגין אי-פרעון ההלוואה בשנה זו; הוראה לכנס את ועדת השלושה לצורך מתן החלטה מחודשת בענין התיאטרון, תוך התייחסות לשיקולים שנימנו בהחלטת היועץ המשפטי לממשלה ובפסק הדין; וכן הוטל איסור על עריכת קיזוז בדיעבד של החזרי הלוואה שלא נפרעו במועדם מכספי התמיכה השוטפת לתיאטרון.

הסעד הראשון, בדבר ביטול הקיזוז מהתמיכה הממשלתית לשנת 2005, אכן התייתר, שכן המדינה הסכימה, למעשה, כי לא תעמוד עוד על החזר ההלוואה ביחס לשנה זו, וכספי התמיכה המלאים בגין שנה זו כבר הועברו לידי התיאטרון (פסקה 21 להודעת הערעור). לא כך הדבר בנוגע לשני הסעדים האחרים.

הסעד השני, המתייחס לכינוס ועדת השלושה ולשיקולים שעליה לשקול על פי פסק הדין קמא, הוא, למעשה, הסעד המרכזי המצדיק את בירור הערעור הנדון. אמנם, ועדת השלושה כבר נתכנסה מאז מתן פסק הדין, וקיבלה מספר החלטות שנועדו ליישם את הנחיות פסק הדין קמא. אולם, המדינה רואה, ובצדק, את הנחיות פסק הדין בדבר השיקולים שעל ועדת השלושה לשקול, ובדבר האיזון העקרוני ביניהם, כמחייבות את ועדת השלושה בכל החלטותיה מכאן ואילך. מכאן הרלבנטיות של השגת המדינה על הנחיות אלה במסגרת הערעור. המדינה אינה חולקת על חובתה של ועדת השלושה ליישם את ההנחיות שניתנו לה בהחלטת היועץ המשפטי לממשלה משנת 1999; בהתאם, היא גם אינה חולקת על חובתה לבחון במסגרת הסכם ההבראה את מידת הפגיעה הנגרמת לתיאטרון כתוצאה מקיצוצים בתמיכה השוטפת, ואת השלכתם האפשרית על הצורך בהרחבת פריסת תשלומי החזר ההלוואה, כדי לאפשר לתיאטרון לעמוד בהתחייבותו בתנאים סבירים. הערעור מתמקד בחובה שהטיל פסק הדין קמא על ועדת השלושה, להביא בגדר שיקוליה אם להרחיב את פריסת החזר ההלוואה גם שיקולים "אמנותיים" או לבר-כלכליים, הנעוצים באינטרס הציבורי בפיתוח התיאטרון, בהרחבת פעילותו ובהגברת האטרקטיביות שלו, בשים לב, בין היתר, למעמדו כתיאטרון הלאומי. לגישת המדינה, האינטרס הציבורי בפיתוח התיאטרון הוא אכן חשוב, אולם הוא נלקח בחשבון וניתן לו משקל הן על ידי ועדת התמיכות במשרד החינוך, והן בעצם נכונות המדינה לבוא לידי הסכם הבראה עם התיאטרון, ולהזרים לו הלוואה בסדר גודל ניכר. ביצועו של הסכם ההבראה, שוועדת השלושה מפקחת עליו, צריך להיעשות על פי שיקולים כלכליים בלבד. מכח שיקולים אלה, יש לחלץ את התיאטרון מהמשבר הכלכלי אליו הוא נקלע, ולהעמידו על רגליו, כדי שלא יזדקק עוד לתמיכה מיוחדת מהמדינה מעבר לתמיכה השוטפת הניתנת לכלל התיאטראות על פי מבחנים שוויוניים.

הסעד השלישי שניתן בפסק הדין קמא, שעניינו קביעה כללית בדבר איסור על קיזוז למפרע של כספי החזר ההלוואה שלא נפרעו מכספי תמיכות, מצדיק אף הוא דיון בערעור, וזאת לצורך הבהרתו. לכאורה, כטענת המדינה, ניתן לפרש את הסעד שניתן באופן המורה על הפיכת החזרי סכומי ההלוואה שעל התיאטרון היה לפרוע בשנים 2002-2005 – ואשר תשלומם הושהה בהחלטות ועדת השלושה – למענק. המדינה חולקת על תוצאה זו.

היבטים אופרטיביים נוספים של פסק הדין קמא הינם דחיית טענת המדינה בדבר חובת הפניה המוקדמת, בסכסוך הנדון, ליועץ המשפטי לממשלה, כדי לקבל את

החלטתו, מכח סעיף 35 להסכם ההבראה; והתאמתה של המחלוקת להליך בקשה למתן הוראות. יש לזכור, כי פרעון ההלוואה למדינה צפוי להתפרש עוד על פני שנים לא מעטות, והאפשרות כי יתבצעו בעתיד קיצוצים נוספים בתמיכה הממשלתית השוטפת עודנה קיימת. אם בעתיד תתעורר מחלוקת שנוספת דומות, עשויה המדינה למצוא עצמה ככולה בהשתק פלוגתא בסוגיה זו, ככל שהערעור לא יידון. גם מטעמים אלה, יש צורך בהכרעה שיפוטית בערעור.

22. עולה, אפוא, כי למרבית הסעדים שניתנו במסגרת פסק הדין נותרה משמעות אופרטיבית גם כיום, ולכן אין לומר כי הערעור התייתר. עם זאת, גדר המחלוקת כיום מצומצם מזה שהיה בפני בית המשפט המחוזי, וחשוב להבהירו בטרם נמשיך בדיוננו. ניתן לחלק את גדר המחלוקת לשני מישורים: המישור הראשון הינו המישור הדיוני; עניינו בדרך הבירור הראויה של השגות על החלטות ועדת השלושה בנוגע לשינוי פריסת החזר ההלוואה בעקבות קיצוץ בתמיכה השוטפת לתיאטרון. השאלות הן – האם על בעלי הדין לפנות תחילה ליועץ המשפטי לממשלה, על פי האמור בסעיף 35 להסכם ההבראה; וככל שפונים הם לבית המשפט, האם הליך של בקשה למתן הוראות הינו הליך מתאים לענין מסוג זה. המישור השני הינו המישור המהותי; עניינו במערכת השיקולים שצריכה לכוון את ועדת השלושה בהחלטותיה בענין דרכי פרעון ההלוואה בידי התיאטרון, במקרה של קיצוצים בהיקף התמיכות הממשלתיות השוטפות. אין כיום מחלוקת בין הצדדים כי המדינה מוסמכת לקצץ בשיעורי התמיכה השוטפת הניתנים להבימה, בדומה לשאר התיאטראות. אולם בד בבד, על הוועדה לבחון, במסגרת הסכם ההבראה, את השלכות הקיצוצים האמורים על יכולתו של התיאטרון לעמוד בפרעון ההלוואה במועדים שנקבעו לו, ובמידת הצורך, להעריך מחדש את מועדי פריסת התשלומים כדי לאפשר לו לעמוד באופן סביר בהחזרי ההלוואה. עיקר המחלוקת נסב כיום על אופי השיקולים שעל ועדת השלושה לשקול בהערכה המחודשת של פריסת החזר ההלוואה: האם על הוועדה להתחשב בשיקולים כלכליים טהורים בלבד? או שמא עליה להתחשב גם בשיקולים לבר-כלכליים, הקשורים באינטרס הציבורי הכללי להרחיב את פעילותו של התיאטרון הלאומי, לפתחו ולקדמו, כדי להגדיל את תרומתו האומנותית-תרבותית לחברה בישראל?

נדון בשאלות אלה כסדרן.

חובת הפנייה המוקדמת ליועץ המשפטי לממשלה

23. סעיף 35 להסכם ההבראה קובע:

”כל מחלוקת בדבר אופן פירושו של הסכם זה תובא להכרעת היועץ המשפטי לממשלה או מי שימנה לצורך זה.”

בית המשפט המחוזי מתח אבחנה בין פירושו של ההסכם לבין יישומו לענין חובת הפנייה המוקדמת ליועץ המשפטי לממשלה בטרם נקיטת הליך משפטי.

להוראה זו של ההסכם יש לתת פירוש רחב, מן הטעם שהאינטרס הטמון ביסודה הוא לפעול ליישוב מחלוקות בין המדינה לבין הנאמן הציבורי מחוץ לערכאות המשפט, ובדרך של יצירת מסלול קל, מהיר, יעיל והוגן ככל האפשר לפתרון מחלוקות בין גורמים ציבוריים. חובת הפנייה המוקדמת ליועץ המשפטי לממשלה משרתת תכלית זו, שכן לחוות דעתו יש משקל מיוחד הן כלפי המדינה, והן כלפי הנאמן הציבורי, גם אם אין בנתינתה כדי לשלול ביקורת שיפוטית במידת הצורך (השוו לענין זה הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 6.1201 (התשס"ג), בענין "יישוב סכסוכים בעניינים אזרחיים בין המדינה לבין תאגידים ציבוריים או חברות ממשלתיות – מיצוי הדרכים ליישוב הסכסוך שלא באמצעות התדיינות בבית משפט"; בג"ץ 731/86 מיקרו דף נ' חב' החשמל, פ"ד מא(2) 449 (1987); ע"א 294/91 חב' קדישא גחש"א "קהילת ירושלים" נ' קסטנבאום, פ"ד מו(2) 464 (1992); ע"א 8888/00 נאמן הקרן לטיפול בחסויים נ' היועץ המשפטי לממשלה (לא פורסם, 15.11.2007) (להלן: ענין נאמן הקרן לטיפול בחסויים)). היועץ המשפטי לממשלה אמון על אינטרס הציבור ועל אמות המידה לפעולתן התקינה של רשויות השלטון, וחזקה על חוות דעת מטעמו כי תתבסס על שיקולים אובייקטיביים בבואו להכריע בפרשנות הסכם שהמדינה וגוף בעל מטרות ציבוריות קשורים בו (ענין נאמן הקרן לטיפול בחסויים, פסקאות 29-35 לפסק דינו של השופט עדיאל).

24. בענייננו, בלב המחלוקת עומדת השאלה מהם השיקולים שעל ועדת השלושה לשקול בבואה לבחון את מועדי פרעון ההלוואה שעל התיאטרון לפרוע; האם שיקולים כלכליים בלבד צריכים לכוון את החלטתה, או שעליה להתחשב גם במעמדו ובצורכי פיתוחו וקידומו של התיאטרון מהבחינה התרבותית-אומנותית.

שאלה זו היא שאלת מפתח באשר לפרשנותו של הסכם ההבראה במוכן הרחב. היועץ המשפטי לממשלה, בחוות דעתו משנת 1999, לא התייחס לשאלה זו, ולא קבע בה עמדה. אמנם, הוא התייחס באותה חוות דעת לצורך להתחשב בקיצוצים בתמיכה השוטפת בתיאטרון, בבחינת נתון העשוי להצדיק פריסת תשלומים נוחה יותר, שתקל על התיאטרון את החזר ההלוואה (פסקה 14 לחוות הדעת). אולם היועץ לא הכריע, ואף לא התבקש להכריע, בשאלה הספציפית העומדת בפנינו, בדבר אופי השיקולים שעל ועדת השלושה לשקול, וזו אכן שאלה של פרשנות ההסכם, שהצריכה פנייה מוקדמת של הצדדים ליועץ המשפטי לממשלה, כדי לקבל את הכרעתו, בטרם פנייה לבית המשפט, וזאת על פי סעיף 35 להסכם ההבראה.

לאור זאת, ראוי היה כי בית המשפט המחוזי ייענה לבקשת המדינה, ויעביר את המחלוקת בשלב ראשון להכרעתו המוקדמת של היועץ המשפטי לממשלה, כשלב נדרש במיצוי הליכים קודם לפנייה לבית המשפט. עם זאת, במסגרת ערעורה, המדינה לא עמדה עוד על מיצוי מוקדם של שלב זה בהליך. לפיכך, בנסיבות המיוחדות של ענין זה, אין מקום להורות על החזרת הגלגל לאחור, ולדחות בתוך כך את הבקשה למתן הוראות על הסף, לצורך הפניית המחלוקת להכרעתו הראשונית של היועץ המשפטי לממשלה, קודם לייזום הליך משפטי.

התאמת ההליך לדיון כבקשה למתן הוראות

25. סמכותו של נאמן של הקדש ציבורי לפנות לבית המשפט בבקשה למתן הוראות קבועה בסעיף 12(ג) לחוק הנאמנות. הליך זה מקובל ביחס לנושאי תפקידים שונים בתחומי המשפט, הכפופים לפיקוח בית המשפט במילוי תפקידם. הליך זה נועד לשמש מסגרת יעילה ונוחה ליישום פיקוחו של בית המשפט על נושאי התפקידים. ככלל, מתכונת דיונית זו לא נועדה להכריע במחלוקות מהותיות מורכבות המתגלעות בין נושא התפקיד לבין צדדים אחרים; על אלה להתברר, דרך שגרה, בהליך משפטי רגיל, שבמסגרתו ניתן לברר עובדות באמצעות הגשת ראיות והבאת עדים וחקירתם. אולם לעיתים, ניתן לברר גם מחלוקת בעלת אופי מהותי בין נושא התפקיד לצד שלישי בהליך של בקשה למתן הוראות, וזאת במצבים שבהם אין הדבר כרוך בבירור שאלות עובדתיות מורכבות, וכל עוד לא תיפגענה עקב כך זכויותיו הדיוניות של בעל דין בדרך העלולה לגרום עיוות דין (ע"א 37/66 גלחא 1966 בע"מ נ' מתכות (בפירוק), פ"ד כ(3) 144 (1966); ע"א 5709/99 לוין נ' שילר, פ"ד נה(4) 925 (2000); רע"א 259/99 פליצה ראובן בע"מ נ' סופיוב, פ"ד נה(3) 385 (2001); רע"א 9082/05 שרידב



השקעות בע"מ נ' הרטמן (לא פורסם, 26.3.2007). לעיתים, ישנו יתרון בכך שבית המשפט המפקח על נושא התפקיד הוא שידון בבקשה למתן הוראות, על שום המומחיות והנסיון שרכש בנושא העומד לדיון. ההכרעה בדבר התאמת התובענה להידון בהליך של בקשה למתן הוראות נתונה לשיקול דעת הערכאה הדיונית. ערכאת הערעור תמעט להתערב בשיקול דעת זה, ותותר זאת למקרים בהם מתקיים חשש לעיוות דין או לפגיעה מהותית בזכויות דיוניות של מי מבעלי הדין (ע"א 6010/99 ששון נ' כונס הנכסים הרשמי, פ"ד נו(1) 385 (2001); ע"א 2019/92 משרד הבינוי והשיכון נ' זיסר, פ"ד נב(3) 208 (1998)).

26. במקרה זה, צדק בית משפט קמא כאשר קבע כי ניתן לקיים את ההליך במסגרת דיונית של בקשה למתן הוראות. עיקרו של ההליך מתמקד בשאלה העקרונית בדבר אופי השיקולים שעל ועדת השלושה לשיקול לצורך סוגיית פריסת תשלומי פרעון ההלוואה, ובדבר עצם חובתה לבחון סוגיה זו מחדש. ההליך לא נועד להכריע, באופן קונקרטי, האם וכיצד יש לבצע פריסת תשלומים חדשה לפרעון ההלוואה שהתיאטרון חייב בה לאור קיצוצים בתמיכות הממשלתיות המוענקות לו. ההכרעה השיפוטית שנתבקשה אינה מחייבת, אפוא, בירור עובדתי מורכב, אלא עניינה בהתייחסות עקרונית לעיקרי השיקולים האמורים לכוון את שיקול דעת הוועדה. הליך בקשה למתן הוראות לצורך דיון והכרעה בסוגיה זו לא עשוי לפגוע בזכויותיהם הדיוניות של המדינה ושל התיאטרון, ולכן ניתן היה לברר את המחלוקת בין הצדדים במתכונת דיונית זו.

יתר על כן, היוזמה להגשת הליך הבקשה למתן הוראות ננקטה בידי הנאמן הציבורי במסגרת מילוי תפקידו כנאמן הקדש התיאטרון. יש יתרון בפנייתו לערכאה המפקחת עליו ועל דרך ניהול ההקדש במסגרת הסכם ההבראה.

מטעמים אלה, דעתי היא כי אין להתערב בקביעת בית משפט קמא לפיה ניתן היה לברר את המחלוקת הנדונה במסגרת בקשה למתן הוראות.

המישור המהותי

השיקולים המנחים את ועדת השלושה

27. תיאטרון הבימה פועל בסיוע כלכלי מאסיבי משני מקורות כספיים הנובעים מהמדינה: המקור האחד הוא כספי תמיכה שוטפים הניתנים למוסדות תרבות, והשני

הוא הלוואות מדינה המוזרמות לתיאטרון במסגרת הסכם ההבראה. קיימים קשרי גומלין בין שני מקורות אלה. קשר אחד טמון באפשרות לקזז כספי החזר הלוואה כנגד כספי תמיכות, בנתון לתנאים הקבועים בסעיף 23 להסכם ההבראה. קשר נוסף טמון בהשפעת קיצוצים אפשריים בכספי התמיכות השוטפות על דרך פריסת תשלומי החוב שחבה הבימה למדינה בגין הלוואת ההבראה. מוסכם על הצדדים, כי קיצוץ בתמיכות השוטפות אינו מצדיק, כשלעצמו ובאופן אוטומטי, מחילה על חלק יחסי מחוב ההלוואה והפיכתו למענק; אולם מוסכם עוד, כי קיצוץ בתמיכות עשוי להצדיק, בנסיבות מתאימות, פריסה שונה של החזר ההלוואה, בדרך של הרחבת התקופה שתוקצב לצורך החזר החוב.

28. השאלה המהותית העולה בהליך זה היא – מהו אופי השיקולים שעל ועדת השלושה לשקול בבואה לבחון האם להרחיב את פריסת תשלומי ההלוואה שהתיאטרון חייב לפורעם למדינה על פי הסכם ההבראה, נוכח קיצוצים בתמיכה השוטפת הניתנת לתיאטרון. שאלה זו, ביסודה, היא שאלה של פרשנות הסכם ההבראה שבין המדינה לתיאטרון. לצורך כך, נקודת המוצא הפרשנית המקובלת על שני הצדדים הינה החלטת היועץ המשפטי לממשלה משנת 1999, לפיה:

”אם יוכח... שהתיאטרון אינו מסוגל לעמוד בהחזרי ההלוואות כתוצאה מהקיצוץ, יש לקבוע בהסכמה פריסה מתאימה של אותם סכומים שאין התיאטרון מסוגל להחזיר במועד עקב הקיצוץ האמור, ולאפשר החזר ההלוואות בצורה סבירה” (שם, פסקה 14).

העיקרון הפרשני שקבע היועץ המשפטי לממשלה, המוסכם כיום על שני הצדדים, הינו העיקרון הבא: מחד גיסא, קיצוץ בתמיכה הממשלתית השוטפות לכלל התיאטראות יחול גם על תיאטרון הבימה, על פי אמת מידה שוויונית. מנגד, ככל שיוכח כי כתוצאה מהקיצוץ, התיאטרון אינו מסוגל לעמוד בהחזרי ההלוואה כקבוע בהסכם ההבראה, ראוי לשנות בהסכמה את פריסת התשלומים, באופן שיאפשר את החזר ההלוואה בצורה סבירה. כלומר, פריסת התשלומים צריכה לענות על הצורך להותיר בידי התיאטרון יכולת סבירה לעמוד בהחזר ההלוואה. מעיקרון זה משתמע עיקרון מנחה נוסף, והוא – כי דרך המלך להתאמת הסדר פרעון ההלוואה לקיצוץ אפשרי בתמיכות הינה, ככלל, דרך ההרחבה של פריסת התשלומים, ככל שהדבר מתחייב משיעור הקיצוץ וממצבה הכלכלי של הבימה, להבדיל מוויתור על החזר ההלוואה מכל וכל, והפיכתה למענק. אין בכך כדי למנוע מחיקה של סכומי הלוואה מסוימים, ככל שהמדינה תראה לנכון לעשות כן בנסיבות הענין.

29. השאלה הפרשנית במוקד המחלוקת הינה, אפוא – מהם סוגי השיקולים המונחים על כפות המאזניים לצורך הכרעה בשאלה מתי, ובאלו נסיבות, יש לבוא לעזרת התיאטרון ולהרחיב את פריסת החזר ההלוואה; האם לצורך הרחבת הפריסה יש להתחשב בשיקולים כלכליים בלבד, הנוגעים לתפקודו הכלכלי של התיאטרון ולהשפעת הקיצוץ בתמיכות על פעילות זו; או שמא יש לשקול שיקולים רחבים יותר, ובכללם גם שיקולים לבר-כלכליים, ובהם – אינטרס הפיתוח התרבותי-אומנותי של התיאטרון, והרחבת פעילותו.

השיקולים שעל ועדת השלושה לשקול בהקשר לפריסת תשלומי חוב ההלוואה שהתיאטרון חב למדינה נגזרים מאופיו ותכליתו של הסכם ההבראה. כדי להתחקות אחר טיבו של ההסכם מבחינות אלה, נבחן בקצרה את מהותם של הסכמי ההבראה הממשלתיים, ומתוכם נגזור את תכלית הסכם ההבראה שנכרת בענייננו.

הסכמי הבראה ממשלתיים – כללי

30. סיוע פיננסי של המדינה לחברה או למוסד הנתונים במשבר כלכלי אינו דבר מובן מאליו. בדרך כלל, מעורבות המדינה בהליכי הבראה של תאגידים מתבטאת בעיקר במעורבות כונס הנכסים הרשמי, הפועל כרשות מוסמכת מכח החוק, ובסמכויות המוענקות לבית המשפט להביא לאישור פשרה או הסדר בין החברה לבין נושיה או בעלי מניותיה, שמטרתם להבריא את החברה (ורדה אלשיך וגדעון אורבך הקפאת הליכים – הלכה למעשה (2005); יחיאל בהט דיני הבראת חברות (1991) (להלן: בהט); דוד האן "התפתחות דיני הבראת חברות: מן הכנסת אל משרד המשפטים דרך בתי-המשפט" קריית המשפט ה 3 (2004)). המדינה עשויה להיות מעורבת בהליכים שנועדו להביא להשגת פשרה או הסדר שמטרתם להבריא את החברה גם חרף התנגדות מיעוט של נושים (סעיף 350 לחוק החברות, התשנ"ט-1999; ע"א 359/88 סולל בונה בע"מ נ' כונס הנכסים והמפרק של כוכב השומרון עמנואל בע"מ, פ"ד מה(3) 862 (1991); ע"א 673/87 סאלח נ' מפרק פרץ את איסור חברה לבנין והשקעות בע"מ, פ"ד מג(3) 57 (1989)). עיקר המימון של הליך הבראה שגרתי אינו מגיע מהמדינה, כי אם מכיסם של נושיה השונים של החברה, ובכללם עובדיה, המוותרים על חלק מנשייתם, ולעיתים גם מכיס בעליה, מכיס הרוכש העתידי או מכיסו של ספק אשראי פרטי אחר (על הצורך במימון הליך ההבראה ראו בהט, בעמ' 212 ואילך).

31. כדי שהמדינה תתן סיוע כספי למימון הליך ההבראה, ותערב את הקופה הציבורית בהשקעה כספית כזו, נדרש, ככלל, אינטרס ציבורי כבד-משקל בהותרת התאגיד בפעילות. כך, למשל, מקום בו קיים חשש כי פירוקו של תאגיד עסקי עלול לגרום לשרשרת של פירוקים נוספים, ולמשבר כלכלי במדינה; או במקום בו פירוק תאגיד עלול להוביל לפיטורין מאסיביים או למצוקה כלכלית מתמשכת של משפחות רבות (ראו, לדוגמא, את הסיוע הפדראלי שניתן בארה"ב בשנת 1980 לחברת קרייזלר: Chrysler Corporation Loan Guarantee Act, Pub. L. No. 96-185, 93 Stat. 1324 (1980); ובשנת 2001 לחברות התעופה האמריקניות: Air Transportation Safety and System Stabilization Act, Pub. L. No. 107-42, 115 Stat. 230 (2001); Margaret M. Blair, *The Economics of Post-September 11 Financial Aid to Airlines*, 36 Ind. L. (Rev. 367 (2003)). כך גם במקום בו מספק התאגיד שירות חיוני לציבור, והפסקת פעילותו עלולה לגרום חסך בשירות, שיסב נזק כבד עקב כך (בהט, בעמ' 51, 411). דוגמא לכך היא היווצרות משבר בבנק או במערכת הבנקאות כולה, הגורר לא אחת מתן סיוע מדינתי להצלת הבנקים ולתמיכה במפקידים, כפי שנעשה בישראל בעבר. סוג אחר של מקרים העשוי להביא לתמיכה מדינתית בהליכי הבראה ושיקום נוגע למוסדות ללא כוונת רווח, התורמים תרומה ייחודית לחיי החברה והתרבות במדינה. במצבים מסוג זה, עשויה המדינה להעניק סיוע כלכלי לגוף השרוי במצוקה, במטרה לשקמו ולהבריאו. דרך מוכרת להסדרת סיוע ממשלתי לגוף המצוי במצוקה כלכלית הינה באמצעות הסכם הבראה ממשלתי. עיקרו של הסכם מסוג זה הוא במתן הלוואה או מענק ממשלתיים לגוף שבמצוקה, כחלק מגיבוש תוכנית הבראה ושיקום, הכוללת על פי רוב הסדר נושים, מתן פתרון לזכויות העובדים, בצד נקיטת צעדי התייעלות, ובכלל זה עריכת שינויים מיבניים, שמטרתם להביא לחיסול הדרגתי של הגירעון שהצטבר בגוף השרוי במשבר, ותכנון שיאפשר לו לעלות על פסי ניהול תקינים לטווח ארוך. גם ביחס לרשויות השלטון המקומי מופעלים הסדרי שיקום והבראה, במסגרתם מזרימה המדינה כספים לרשות המקומית, בכפוף להתחייבויות שונות מטעם הרשות, שמטרתן להבטיח את שיקומה וחזרתה לפסים של איזון תקציבי (ע"א 10233/04 עיריית יהוד נ' י.ד.א.ב שירותי נוי 1985 בע"מ (לא פורסם, 1.2.2006)).

32. אל מול האינטרס הציבורי החשוב המצדיק, לדעת המדינה, מתן סיוע ממשלתי לגוף המצוי במשבר כלכלי, ניצבים ערכים ציבוריים נוגדים. ראשית, משאבי הקופה הציבורית לעולם מוגבלים, ומתן סיוע לגופים במצוקה גורע מיכולת הממשלה להשקיע משאבים באפיקים חשובים אחרים. מעבר לכך, הענקת סיוע ממשלתי לגוף מסוים עלולה לפגוע בעיקרון השוויון. הדבר אמור בעיקר ככל שמדובר ביחס שבין הגוף הנתמך לבין גופים הדומים לו, המהווים לעיתים גם מתחריו העסקיים, שאינם זוכים

לתמיכה הממשלתית המיוחדת, או אינם זוכים לתמיכה בשיעור דומה. כמו כן, הסיוע הכספי עלול להוביל להמשך ניהול כושל, פאסיביות וחוסר יעילות ניהולית בקרב גופים המתפתים להניח כי נוכח חשיבותם הציבורית, המדינה לא תאפשר את קריסתם. לשיקולים אלה ניתן משקל בהחלטת המדינה אם לפעול לגיבוש הסכם הבראה, ואלו תנאים לכלול בו.

33. על הסכמי הבראה ממשלתיים, ככל חוזי רשות אחרים, חלה מערכת דינים כפולה. במישור האחד, חלים הדינים האזרחיים, ובכללם – דיני החוזים ודיני הבראת חברות. במישור האחר, חלים עקרונות המשפט הציבורי, ובכללם – דיני התמיכות הציבוריות. בראש מערכת דינים זו ניצב עיקרון השוויון, המעוגן בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב. על המדינה, כצד להסכם הבראה, חלים עקרונות המשפט המינהלי, המחייבים אותה לנהוג בהגינות, בסבירות ובמידתיות ביישומו של ההסכם, בנוסף לחובתה לנהוג בתום לב מכח דין החוזים (ע"א 6518/98 הוד אביב בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נה(4) 28, 44 (2001); ע"א 2553/01 ארגון מגדלי הירקות נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(5) 481, 493 (2005)).

הסכמי הבראה ממשלתיים למוסדות תרבות השרויים במצוקה כלכלית

34. מכח סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, פורסמו בשנת 1996 "מבחנים לתמיכה במוסדות לתרבות ולאמנות במצוקה, שעוברים הליך הבראה בפיקוח בית המשפט" (פסקה 6 למבחנים נוספים לחלוקת כספים לצורך תמיכה של משרד החינוך, התרבות והספורט במוסדות ציבור, י"פ 4423 מיום 30.6.1996, בעמ' 3831).

בשנת 2003 פורסמו מבחנים כלליים לתמיכה במוסדות תרבות המצויים במצוקה – מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד החינוך, התרבות והספורט למוסדות ציבור (י"פ 5191 מיום 3.6.2003, בעמ' 2625) (להלן: מבחני 2003). אף אלו נקבעו בהתאם לסעיף 3א לחוק יסודות התקציב. העקרונות עליהם מושתתים מבחנים אלה דומים לאלו של המבחנים לתמיכה במוסדות תרבות במצוקה המצויים בפיקוח בית משפט, אולם הם מפורטים יותר, ומתייחסים לסוגיות שאינן נזכרות במפורש בכללי התמיכה בגופים המצויים בפיקוח בית המשפט.

35. מהמבחנים שפורסמו כאמור ניתן לגזור מספר עקרונות העומדים ביסוד הסיוע הממשלתי למוסדות תרבות ללא כוונת רווח הנתונים במצוקה כלכלית. ראשית, הסיוע כפוף להוראות סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, ולעקרונות של סבירות ושוויון. שנית,

הסיוע לא יינתן לכל מוסד תרבות, אלא רק לאלו העומדים במספר תנאי סף, שהחשובים שבהם הם קיום אינטרס ציבורי חשוב המצדיק המשך פעולתו של מוסד התרבות חרף קשייו הכלכליים, וקיום מצב כספי ירוד של מוסד התרבות, שאינו מאפשר לו להמשיך בפעילות ללא תכנית הבראה בסיוע גורמי חוץ. שלישית, הסיוע יינתן במסגרת תוכנית הבראה והסכם הבראה, שבגידרם יידרש המוסד לבצע צעדי התייעלות משמעותיים, תוך צמצום הוצאותיו, חתירה לאיזון תקציבי, וביצוע השינויים הניהוליים והמיבניים הנדרשים לפתרון המשבר. רביעית, בתום תקופת תוכנית ההבראה על המוסד לעמוד על רגליו הוא, ולהיות בעל יכולת לתפקד בלא היזקקות לסיוע הממשלתי המיוחד. חמישית, כפי שנלמד בעיקר ממבחני 2003, יש לשמור על הפרדה מוחלטת בין התמיכה הממשלתית השוטפת הניתנת למוסד התרבות, על פי מבחני התמיכה הרלבנטיים לסוגו, לבין התמיכה הכספית המיוחדת הניתנת במסגרת הסכם ההבראה לשם שיקומו. אולם אפשרות קיזוז בין השניים לא נשללה.

וכך נקבע בסעיף 8 למבחני 2003 :

“(8) הסכם ההבראה לא יקבע כל התניה או תלות בין התמיכה בפעילות השוטפת של המוסד, על פי מבחני התמיכה הרלוונטיים לסוג מוסדות הציבור שעמו נמנה המוסד, לבין התמיכה על פי מבחנים אלה לצמצום גירעונו של המוסד; אין באמור בפסקה זו כדי לגרוע מחובתו של המוסד בהחזר של כספי התמיכות... לרבות בדרך של קיזוז סכומי התמיכה השוטפת... בנסיבות מיוחדות ומטעמים שיירשמו רשאית הוועדה להחליט לוותר על החזר כספי התמיכה או חלקם, או לדחות את מועד החזרם.”

העולה מהמבחנים האמורים הוא, כי מטרת התמיכה הממשלתית המיוחדת היא, בראש וראשונה, לקדם אינטרס ציבורי המצדיק את המשך פעילותו של מוסד התרבות על אף מצבו הכלכלי הרעוע. אולם, התמיכה מותנית בכך שתגובש תכנית הבראה שתביא להתייעלות, להקטנת הגרעון ולאיזון תקציבי. כן קיימת הנחה כי מוסד התרבות יחזיר לממשלה את כספי הסיוע המיוחד שקיבל, בפריסה סבירה, שתאפשר לו לעמוד בחובת הפרעון בהתחשב בנסיבות הענין. בתקופת הביניים שבין תחילת יישום תכנית ההבראה לסיומה אמור מוסד התרבות לעבור הליך התייעלות, ובתוך כך לצמצם את הוצאותיו, באופן שמטבע הדברים, לא יתאפשר לו להגשים את מלוא תנופת פעילותו האפשרית האופיינית לזמנים של יציבות כלכלית. יחד עם זאת, גם בשלב ביצועה של התכנית הכלכלית, עדיין ההנחה היא כי מוסד התרבות יוכל לפעול להגשמת התכלית שלשמה הוא קיים ופועל, אך תוך התחשבות מתמדת במצוקתו

הכלכלית, ובחובתו לעמוד בהליך השיקום וההבראה, מתוך חתירה להגיע ליציבות ואיזון כספי מלאים עם תום תקופת התכנית.

על רקע ניתוח כללי זה, נבחן את משמעותו של הסכם ההבראה בענייננו.

הסכם ההבראה בין הממשלה לנאמן הציבורי ביחס לתיאטרון הבימה

36. הסכם ההבראה בין הממשלה לתיאטרון הבימה מצהיר על מטרותיו בסעיף 3, והן:

”הבטחת מילוי מטרות ההקדש, הפעלה שוטפת של התיאטרון באופן תקין ולטווח ארוך ברוח המלצות דו”ח ועדת שלח שהוגשו לשרת האומנויות בשנת 1993, פתרון הגרעון הצבור של התיאטרון ופעולה של התיאטרון באיזון תקציבי לאורך זמן, תוך שמירה על ייחודו כתיאטרון הלאומי של מדינת ישראל; והכל במסגרת ועל פי התכנית כמפורט להלן בהסכם זה”.

מטרות הסכם ההבראה, כמפורט בסעיף זה, טומנות בחובן שתי מגמות עיקריות, שקיים מתח, ואף ניגוד, ביניהן: מצד אחד, ההסכם מבקש להבטיח את מילוי מטרות ההקדש של התיאטרון, ואת הפעלתו התקינה של התיאטרון לטווח ארוך. משמעות הדבר היא, כי יש לבצע פעולות לקידום, עידוד ופיתוח התיאטרון, ברוח מטרות ההקדש. כן מודגש בהסכם כי יש לשמור על ייחודה של הבימה כתיאטרון הלאומי של מדינת ישראל. מנגד, קובע סעיף המטרות בהסכם, כי יש לפעול ברוח המלצות “ועדת שלח” משנת 1993, המחייבות מציאת פתרון לגרעון המצטבר של התיאטרון, והגעתו לאיזון תקציבי עם הזמן, הכל כמפורט בתכנית ההבראה. הדו”ח האמור הוכן על ידי ועדה ציבורית בראשות מר חזי שלח, שהוקמה על ידי שרת החינוך והתרבות דאז, הגב’ שולמית אלוני. על ועדת שלח הוטל לבחון את תפקודם, ניהולם, תקצובם ודרכי בקורתם הפנימית של התיאטראות בישראל. הוועדה בחנה לעומק שישה תיאטראות מרכזיים, ובהם תיאטרון הבימה. בפתח הדו”ח ציינה הוועדה, כי “נחשפה בפנינו תמונה כללית עגומה וקשה, של העדר תכנון מקצועי לטווחים סבירים, של ניהול בזבזני בעל אופי קצר-מועד, מערכת דיווחים כפולה, הנהלות ציבוריות עם אחריות מוגבלת, ניגוד אינטרסים, תחרות חסרת הגיון, שיטות שיווק לקויות ועוד. מול אלה, לא עמד משרד החינוך והתרבות בפרץ, ליווה את התופעות השליליות מבלי לפתור... מול חזות חיצונית של תקציבים מאוזנים כדרישת המשרד, התנהלו מרבית התיאטרונים עם תקציב מקביל וגירעוני. החסר התקציבי המתמיד, במקום שייפתר על ידי שינוי דרסטי וחד-פעמי, נפתר בפתרונות זמניים, בהזרמות כספים

חד-פעמיות, בכיסוי חלקי של גירעונות שהלכו ותפחו...". הוועדה אף הזהירה, כי "המשך המצב הקיים עלול להביא לסגירת תיאטרונים. היקף גירעונותיהם יביאם כדי פשיטת יד ורגל, וכל פתרון חפוז זמני סופו שהוא מחמיר את המצב, כפי שארע בעבר. את המצב החמור ביותר מצאנו בגדולים ובמפוארים שבתיאטרונים: הבימה, הקאמרי וחיפה. היקף גירעונותיהם מאיימים למוטטם, וטרם נעשו בהם אותם מהלכים קיצוניים של קיצוצים ושינויים המתחייבים ממצבם החמור". בפרק ההמלצות בדבר ניהול התיאטרונים, הציבה הוועדה עיקרון-על, על פיו "ההנהלות הציבוריות של התיאטרונים ומנהליהם חייבים לפעול על פי תוכניות העבודה ובמסגרת המשאבים העומדים לרשותם. מחויבותם היא בראש ובראשונה לפעול ללא גירעונות" (סעיף 1.1 לתמצית המלצות הוועדה). על פי המלצות הוועדה, "ההנהלות מחויבות להימנע הימנעות גמורה ומוחלטת מיצירת גירעונות, ולשם כך, בין היתר, להפעיל את התיאטרונים על פי אמות ניהול תקינות... כל עוד ינוהל התיאטרון באופן שלא יהיו בו גירעונות, והוא יקיים את תוכנית העבודה שתכנן – יכול התיאטרון לנהוג בהתאם לשיקול דעתו ושיקולי הנהלתו" (סעיפים 1.6-1.7 לפרק א' להמלצות הוועדה, בדבר "ניהול התיאטרונים").

37. הנה כי כן, הצדדים להסכם ההבראה של הבימה הצהירו במפורש כי תכלית ההסכם היא משולבת: הבטחת קידומו של התיאטרון, עידודו ופיתוחו, וכן הפעלתו התקינה לטווח ארוך, תוך שמירה על ייחודו כתיאטרון לאומי ברוח מטרות ההקדש; בד בבד, על התיאטרון להתנהל בהתאם לתקציב המתוכנן, תוך הימנעות מיצירת גירעונות, וחתירה עקבית ובלתי מתפשרת להשגת איזון תקציבי. ברי, כי מדובר באינטרסים שונים, שקיים מתח ואף ניגוד ביניהם, ויש ליישבם ולאזן ביניהם. האיזון בין האינטרסים הנוגדים הללו מוביל למסקנה כי כל עוד תכנית ההבראה לא הושלמה, והמוסד מצוי בקשיים כלכליים, עליו להתמקד בייצוב מצבו הכלכלי, בפעולות התייעלות, בצמצום גרעונות, ובהשגת איזון תקציבי; בתוך כך, וככל שהדבר ניתן, עליו להמשיך ולפעול בדרכו האומנותית-תרבותית, תוך שמירת ייחודו כתיאטרון הלאומי. עולה בבירור מכל אלה, כי במציאות של משבר כלכלי, התיאטרון אינו יכול להרשות לעצמו ליזום פעילות תיאטרלית ענפה שתעמיק את מצוקתו הכלכלית, מתוך הנחה שגויה כי המדינה תבוא לעזרתו לכיסוי כל הפערים הכספיים שייווצרו עקב יוזמה כזו. נדרשת, אפוא, התמקדות של התיאטרון ביישומה של תכנית ההבראה, תוך חתירה מתמדת לקדם את יציאתו מהמשבר ולא להעמיק אותו. הפעילות התרבותית-אומנותית של התיאטרון חייבת להשתלב במגמה בסיסית זו, ולא לעמוד בסתירה לה. אולם גם במסגרת הסכם ההבראה, המתפרש על פני שנים ארוכות, אין כוונה להכפיף את מלוא פעילות התיאטרון לשיקולים הכלכליים הצרים, ולהם בלבד. כוונת ההסכם היא להביא לאיזון ראוי בין קידום ההתייעלות הכלכלית של התיאטרון, לבין שמירה על אופיו



וייחודו של התיאטרון כתיאטרון לאומי של ישראל. ההסכם אינו שולל, אפוא, את פעילותו האומנותית של התיאטרון, אלא קובע לפעילות זו מסגרת ותיחום בהתחשב ביעדי הבראה וייצוב מצבו הכלכלי של מוסד זה.

מן הכלל אל הפרט: שיקולי ועדת השלושה בפריסת החזר ההלוואה

38. חוזרת השאלה למקומה – כיצד על ועדת השלושה לבחון את מידת יכולתו הסבירה של התיאטרון לפרוע את ההלוואה במקרה של קיצוץ בתמיכה הממשלתית השוטפת בתיאטרון. המבחן לצורך כך הוא מורכב, ונגזר מהתכלית הרב-ממדית של הסכם הבראה, קרי: תכלית שעל פיה על התיאטרון לפעול באופן עקבי להגשמת היעד של הייצוב הכלכלי של המוסד, אך זאת תוך המשך הפעילות האומנותית שתשמור על ייחודו כמוסד תרבות. האיזון בין מגמות אלה מחייב, בין היתר, הצבת גדרים ברורים להיקפן של ההפקות החדשות וההוצאות הנילוות לכך, ובחינת כל מרכיב בפעילות התיאטרון, בין היתר, בפריזמה של תכנית הבראה והמשמעות שיש לו בהקשר זה.

39. מכאן, שלצורך הכרעה בדבר פריסת תשלומי חוב ההלוואה, על ועדת השלושה לפעול למניעת מצב שבו, בגדרו של הסכם הבראה, יגדיל התיאטרון באופן ניכר את הוצאותיו ואת גרעונויותיו, תוך פריצת מסגרת התקציב הקיימת, גם אם לצורך התפתחות והרחבה של פעילותו האומנותית. בד בבד, שיקולי הוועדה בהערכה המחודשת של הסדר פריסת החובות אינם מתמצים בשיקולים כלכליים בלבד. ראוי להותיר בידי התיאטרון תקציב המאפשר לו, ביחד עם צעדי ההתייעלות וצמצום ההוצאות, לשמור על מעמדו כתיאטרון הלאומי של ישראל. בכלל זאת, בין היתר, ומבלי להתיימר למצות את מכלול המאפיינים הנדרשים מתיאטרון לאומי, על התקציב לאפשר לתיאטרון להמשיך את פעילותו האומנותית, ואף להעלות הפקות חדשות מדי שנה, ובכללן גם הפקות איכות – בהתאם לשיקול דעתו האומנותי של התיאטרון – גם אם אלה אינן בהכרח בגדר חלופת ההשקעה הרווחית ביותר הניצבת לפני התיאטרון. אולם, שיקולי פעילות אלה חייבים להתייחס כל העת לתכלית תכנית הבראה, ולחובה למנוע גרעונויות, ולהביא לייצוב כלכלי; על הפעילות האומנותית להתבצע בגידרה של תכנית הבראה, ולא מחוצה לה.

40. מיקומו המדויק של האיזון הראוי בין הכוחות הנוגדים הפועלים בענין זה אינו ניתן להגדרה מדויקת. על ועדת השלושה לבחון את מלוא הנתונים הקשורים בהיבט ההתייעלות על פי תכנית הבראה, מצד אחד, ואת הצורך הבסיסי של התיאטרון לשמור על רמת הפעילות האומנותית הנדרשת מתיאטרון לאומי, מצד שני. על פי כל אלה, על

הוועדה לקבוע האם יש לתיאטרון אפשרות סבירה, במצב הקיים, לעמוד בפריסת חוב ההלוואה כפי שנקבעה בעבר, או שיש מקום לשנות פריסה זו במקרה של צמצום התמיכה הממשלתית השוטפת. התיאטרון, כל עוד לא יתייצב מצבו הכלכלי, אינו חופשי לפעול במלוא התנופה האומנותית הרצויה לו, ומחובתו להתחשב במשמעויותיה הכלכליות-הרווחיות של פעילות זו. עם זאת, גם בטרם השיג התיאטרון איזון תקציבי מלא, פעילותו האומנותית הבסיסית, הנדרשת לשימור מעמדו כתיאטרון לאומי, צריכה לזכות בהגנה; שיקולים אלה בהשתלבותם אמורים להנחות את ועדת השלושה באשר לדרך פעולתו הראויה של התיאטרון, ובאשר לסוגיית פריסת תשלומי ההלוואה שהתיאטרון חב למדינה.

הקיצוז בין תשלומי התמיכות לבין תשלומי ההלוואה

41. כזכור, בשנת 2005 נמנע תיאטרון הבימה מפרעון התשלומים על חשבון החזר ההלוואה, ובעקבות זאת קיזזה המדינה את הסכום שלא נפרע כאמור מהתמיכה השוטפת שהתיאטרון היה זכאי לה באותה שנה. בהחלטת ועדת השלושה מ-2006 נקבע כי הקיצוז נעשה כדין. בית משפט קמא קבע, בפסק דינו, כי הקיצוז לא היה חוקי, והורה למדינה להשיב לתיאטרון לאלתר את הסכום שקוזז כאמור. עוד קבע בית המשפט, כי עד לקביעת פריסת תשלומים הולמת על ידי הוועדה, לא יבוצעו קיצוצים וקיזוזים נוספים בתמיכות השוטפות הניתנות לתיאטרון, וגם אם יוחלט על קיצוזים ושינויים כלשהם בתמיכות, יוכלו אלו לחול רק מכאן ואילך, קרי – משנת התקציב הבאה, והם לא יחולו בשום מקרה למפרע, אף לא בדרך של "התחשבנות" שתופחת מהתמיכות העתידיות.

42. אשר לקביעה הספציפית ביחס לביטול הקיצוז בנוגע לשנת 2005, אין צורך לנקוט עמדה בענין נכונותה של הקביעה השיפוטית בענין זה, שכן המדינה ממילא הודיעה כי היא מוותרת על החזר במועד של תשלומי ההלוואה שאמורים היו להיפרע באותה שנה, וסכומי התמיכה שקוזזו הועברו לידי התיאטרון.

43. אשר לקביעה בפסק הדין קמא בדבר האיסור לבצע קיצוז למפרע, ובדבר איסור לבצע התחשבנות הנוגעת לעבר שתופחת מהתמיכות העתידיות – לא מצאתי בסיס משפטי לקביעה זו.

כפי שצויין לעיל, הסכם ההבראה ומבחני 2003 מתירים במפורש קיצוז סכומי תמיכה שוטפת כנגד החזר הלוואות, והדבר נתון בענייננו לשיקול דעת ועדת השלושה,

בהתאם לכללי שיקול הדעת המינהלי החלים עליהם. העקרון הנוהג דרך כלל בהסדרי הבראה הוא כי ההקלה עם המוסד הנזקק נעשית, במידת הצורך, בדרך של הרחבת פריסת החזר תשלומי ההלוואה, להבדיל מהפיכת ההלוואה או חלקה למענק. המדינה אמנם אינה מנועה מלוותר, בנסיבות מתאימות, ובכפוף לכל דין, על פרעון חלק מההלוואה, ולהופכה למענק. אולם הדבר נתון לשיקול דעת הגורם המוסמך, ולרוב יידרש לצורך כך טעם טוב שלא להסתפק בפריסה מתאימה של החזר ההלוואה, ותידרש עילה מוצדקת לחרוג מהנוהג המוחל בשוויוניות על כלל הגופים הנזקקים לסיוע מכספי המדינה.

לסיכום הדברים

44. הערעור מתקבל באופן חלקי, וזאת במובנים הבאים:

(א) קיצוץ בתמיכה הממשלתית השוטפת לתיאטרון הבימה אינו פועל באופן אוטומטי לשינוי הסדר הפריסה שנקבע להחזר ההלוואה שהתיאטרון חב למדינה על פי הסדר ההבראה. קיצוץ כזה מצריך הערכה מחודשת של ועדת השלושה הפועלת על פי הסכם ההבראה באשר ליכולתו הסבירה של התיאטרון לעמוד בהסדר התשלומים הקיים, כפי שנקבע מעת לעת. לצורך בחינת יכולת הפרעון של התיאטרון, על הוועדה לשיקול את ההיבט הכלכלי הכרוך בהליך ההתייעלות על פי הסכם ההבראה, על כל היבטיו. שיקול זה צריך להישקל במשולב עם הצורך לשמור על ייחודו של התיאטרון כגוף אומנותי, בהתחשב במעמדו כתיאטרון הלאומי של ישראל. האיזון הראוי בין שתי תכליות אלה צריך להנחות את שיקול דעתה של הוועדה, אם להורות על פריסה נוספת של החזר החוב, או להיצמד להסדר הפריסה הקיים.

(ב) המדינה רשאית, במקרה הצורך, לקזז את סכומי התמיכות השוטפות לתיאטרון, כולם או חלקם, כנגד החזרי ההלוואה שהתיאטרון חב בהם על פי הסדר הפריסה המחייב, והכל במסגרת האמור בסעיף 23 להסכם ההבראה. מתבטלת בזה קביעת בית משפט קמא בפסק דינו, האוסרת על המדינה לבצע קיזוז כאמור למפרע, או לקזז על דרך התחשבנות ביחס לכספי תמיכה שוטפת שהתיאטרון יהיה זכאי להם בעתיד.

אין צו להוצאות.

המשנה לנשיאה א' ריבלין:

אני מסכים.

המשנה לנשיאה

השופט י' דנציגר:

אני מסכים.

שופט

לפיכך, הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת (בדימ') פרוקצ'יה.

ניתן היום, ז' בסיון התשע"א (9.6.2011).

שופט

שופטת (בדימ')

המשנה לנשיאה