

המוסד לבוררות מוסכמת בשרותים הציבוריים

בוררות מוסכמת (בר"מ) 2/93

בענין: איגוד המשפטנים שליד ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י
התובע

נגד

מדינת ישראל
הנתבעת

בפני: מר משה בן-זאב, יו"ר
מר אברהם כהן, חבר
מר יואל אלוני, חבר

בשם התובע: עוה"ד מר זאב אפיק

בשם הנתבעת: עוה"ד מר נחום פינברג

פסק בוררות

ביסודה של תביעה זו שלפנינו עומדת מערכת של הסכמים קיבוציים שעניינם הנהגת שיטות שכר עידוד בשירות המדינה.

ראשון להסכמים אלה הוא ההסכם מיום 19.5.1969 בדבר הקמת ועדה מרכזית למועצות ייצור בשירות המדינה. מטרתו המוצהרת של הסכם זה היא "להבטיח שיתוף פעולה בין העובדים ובין ההנהלות בשירות המדינה לשם חיפוש דרכים ואמצעים לייעול העבודה ולהעלאת פריון העבודה ביחידות, במוסדות ובמפעלים שבשירות המדינה, ע"י חקר העבודה, קביעת שיטות וארגון עבודה מתאימים, וכן ע"י הנהגת שיטות שכר עידוד בעבודות השונות בהן תינתן ותוכה האפשרות והכדאיות להפעלתן". לצורך השגת המטרה האמורה הוקמה על פי ההסכם המועצה המרכזית למועצות ייצור ועליה הוטל להקים מועצות ייצור ביחידות השונות, במוסדות ובמפעלים של שירות המדינה, לפקח עליהן ולהדריך. ההסכם קובע הוראות ביחס לסמכויותיה ודרכי עבודה של הועדה המרכזית ומטיל עליה בין היתר להתקין תקנון למועצות הייצור בשירות המדינה שייקבע את סמכויותיהן ודרכי פעולתן של המועצות.

לענין הפעלת שיטות שכר עידוד נקבע בהסכם שזו "תאושר רק במסגרת הועדה המרכזית

ותופעל במסגרת מועצות ייצור משותפות" (סעיף 5 להסכם).

עוד מן הראוי לציין, שבמקרה של חוסר אפשרות לקבל החלטה בגלל חילוקי דעות בתוכה, הוסמכה הועדה המרכזית להעביר את הענין להכרעת בורר, שמסקנותיו תהיינה סופיות ומחייבות את הצדדים. (סעיף 8 להסכם).

בהמשך להסכם האמור ובהסתמך עליו הותקן גם התקנון למועצות הייצור המשותפות בשירות המדינה. התקנון הוא מתאריך 6.5.1982. הוא לא הותקן בדרך שנקבעה בהסכם הראשון, דהיינו ע"י הועדה המרכזית למועצות הייצור ובמסגרת סמכויותיה, אלא הוא

נחתם כהסכם נפרד בין הממשלה לבין ההסתדרות, המשלים את ההסכם הראשון. בהיותו הסכם נפרד, חרג התקנון מן המסגרת שיועדה לו בהסכם הראשון והוא מהווה תקנון כולל ומקיף גם למועצות הייצור וגם לוועדה המרכזית עצמה. התקנון מכיל סעיפים רבי משמעות בנושא הפעלת שיטות שכר עידוד בשירות המדינה ומן הראוי לציין כאן כמה מהם.

ראשית נשמרה בתקנון, ככתבה וכלשוונה, הוראת הסעיף 5 של ההסכם הראשון, לפיה הנהגת שיטת שכר עידוד במשרד, במפעל, ביחידה או בענף עבודה כלשהו בשירות המדינה, תאושר רק במסגרת הועדה המרכזית. (סעיף 10 לתקנון). שנית נשמרה בו גם האופציה של פנייה לבוררות, במקרה של חילוקי דעות. (סעיף 15). אולם בנוסף לאמור לעיל מוקדשים לנושא של שכר עידוד חלקים אחרים בתקנון וניתן לומר כללית, שבהשוואה להסכם הראשון, התקנון הוא הרבה יותר מקיף וממצה ומה שהיה רק בבחינת שלד של מושג קורם בו עור וגידים.

סמכויותיה ותפקידיה של הועדה המרכזית, בנוסף לסמכות האישור להנהגת שכר עידוד על פי סעיף 10 לתקנון, שהוזכרה כבר לעיל, הוגדרו בהרחבה. כך נמסרה לוועדה המרכזית הסמכות לקבוע "את עקרונות שיטות שכר עידוד והנהלים להנהגתן בשירות המדינה, לרבות הטכניקות והמדדים הדרושים לביסוסן" (סעיף 9 לתקנון). הוטל על הועדה לפעול "להחלת ולהרחבת שיטות שכר עידוד במשרדים ובעבודות שבהם טרם הופעלו שיטות מבוססות", על מנת שאלה תגורמנה "להגברת הפריון, לקביעת תקני כח אדם מדודים, לחיסכון בגורמי תשומה או בעלויות אחרות, בהשגת יעדים שנקבעו מראש ובאבטחת רמת השירות לציבור" (סעיף 12-ב). הוטל עליה גם "לפתח שיטות שכר עידוד המבוססות על מדדים כמותיים, איכותיים וגורמים משקיים, שיטות שכר עידוד אישיות, קבוצתיות ומערכתיות בהתאם לאופי ומהות העבודה" (סעיף 12-ד).

בדונו במועצות הייצור חוזר התקנון וקובע הוראות נוספות לענין שכר העידוד הן במישור המהותי והן במישור הנוהלי. נקבע בקטע על "שיטות שכר עידוד ודרכי הפעלתן", כי אלה צריכות להתבסס "על מחקרים ונתונים אובייקטיביים" ועליהן להיות "ברורות ומובנות, וניתנות לביקורת של הצדדים והגורמים היציגים". (סעיף 1). כמו כן נקבע שם כי "שיטת שכר עידוד שתונהג ביחידה כאחד האמצעים להעלאת פריון העבודה והייצור, תקיף ככל האפשר את כל העבודות ביחידה, ותתבסס על מדידת עבודה ו/או גורמים כלכליים מוגדרים, מבוססים, אובייקטיביים וניתנים לבקרה רצופה" (סעיף 2).

למועצת הייצור נקבע גם סולם עדיפויות לגבי השיטות השונות של שכר עידוד. עדיפות ראשונה צריכה להינתן ל"שיטת שכר עידוד ישירה" - המבוססת על "מדידת הישגים לפי זמן, תפוקה, עומס עבודה ואיכות, בעזרת טכניקות הנדסיות וסטטיסטיקות והישגים אישיים, קבוצתיים או מחלקתיים". עדיפות שניה צריכה להינתן ל"שיטה רב-גורמית", המבוססת על "מדידת הישגים, על עומס עבודה ועל פי מדדים משולבים - כמותיים,

איכותיים וכלכליים - ויישומם על צוותי עובדים, מחלקות או יחידות תפעוליות אחרות". העדיפות השלישית והאחרונה היא ל"שיטה כלכלית - יחידתית", המבוססת על "תפוקות סופיות, עלויות, גורמים איכותיים, יעדים וכדומה". (המשכו של סעיף 2 הנ"ל).

מבחינת הנוהל נקבעו בתקנון, במפורש או במשתמע, כמה שלבים הכרחיים להנהגת שיטת שכר עידוד ביחידה כלשהי בשירות המדינה. ראשית חייבת להיות הסכמה פרלימנרית במועצת הייצור, או בועדה המרכזית, או לפחות החלטת בורר, שתבוא במקום הסכמה כזאת, שיש להנהיג שיטת שכר עידוד באותה יחידה. לאחר שהושגה הסכמה יש לערוך "סקר מוקדם", לצורך בחינת שורה של נושאים, הנוגעים לעצם האפשרות המקצועית להנהיג שיטת שכר עידוד ביחידה, לאפשרות להגדיר מדדי תפוקה ופיריון ולקבוע טכניקות למדידה כמותית ואיכותית של הפעילויות ביחידה, לאחוז הכיסוי המירבי שאליו ניתן להגיע ביחידה, לבחינת התוצאות של הנהגת השיטת מבחינת היעול ושיפור השירות, לאפשרויות הפיקוח והבקרה והעדכון של השיטה לאחר הפעלתה, וגם להערכה התקציבית ולוח הזמנים לביצוע המחקרים הדרושים ויישום השיטה. (שם סעיף 8).

לאחר הסקר המוקדם מגיע תורו של "המחקר היסודי לקביעת שיטת שכר עידוד", וזה אמור לכלול:

"א. ניתוח פונקציונלי של מערכת הארגונית ובדיקת תהליכי הניהול והביצוע.

ב. הגדרת היחידות התפוקתיות והממדים האיכותיים המבטאים את פעילות היחידה.

ג. קביעת תקני כוח אדם מותאמים להקפי הפעילויות.

ד. תקנון מערכת מעקב ופיקוח, על ביצוע ותוצאות הנהגת שיטת שכר עידוד". (שם סעיף 10).

אין ספק שהתקנון הוא היום המסמך הבסיסי והמרכזי ביותר שדן בנושא שכר העידוד ובתור שכזה הוא מצא את דרכו, מלה במלה, לתוך מסמך רלוונטי אחר שדן באותו נושא, הקרוי "נוהלים והנחיות בחקר העבודה ושיטות שכר עידוד". מסמך זה שהוצא מטעם הנדסת ייצור וניהול בנציבות שירות המדינה והמחלקה למועצות ייצור בועד הפועל של ההסתדרות, צורף לתביעה הנספח ג. בנוסף להוראות התקנון מצויים במסמך זה שפע של פרטים טכניים מתחום הנדסת ייצור שאין צורך להתעכב עליהם כאן.

גם התקשי"ר, שתוקפו הוא כידוע כשל הסכם קיבוצי, מקדיש פרק מיוחד - פרק 27.7 - למועצות ייצור ושכר עידוד, וגם בו באים לידי ביטוי עקרונותיו של התקנון. (ראה נספח ד לתביעה). הוראותיו של התקשי"ר מתייחסות גם לפעולות המקדימות שיש לנקוט בתוך היחידה או המשרד המבקשים להנהיג שיטת שכר עידוד.

בתוך מערכת הסכמית זו משתלב עניינם המיוחד של המשפטנים המתבסס על הסכם קיבוצי מיוחד שנערך ב-4 יולי 1977. ההסכם הוא בין ממשלת ישראל, מרכז השלטון המקומי, שלוש העיריות הגדולות והסוכנות היהודית לארץ ישראל לבין ההסתדרות הכללית ואיגוד המשפטנים ועניינו תנאי עבודתם ושכרם של המשפטנים. מצוי בו גם סעיף המוקדש לבעיית שכר העידוד. זהו סעיף 9 להסכם, סעיף קטן מאד, בסך הכל כמה מלים. נאמר בו, כי "תקבע ועדה לבדיקת האפשרות להנהגת שכר עידוד". בסך הכל ועדה ובסך הכל בדיקה. עדיין שום דבר נורמטיבי. אין הסעיף מדבר על הרכב הועדה ואין הוא מפרש מי ייקבע

אותה ומתי היא אמורה לקום ולהגיש את מסקנותיה. אולם די היה בסעיף זה כדי להעלות את נושא שכר העידוד למשפטנים על סדר היום.

אין חולק על כך שהועדה מכוח סעיף 9 להסכם זה לא הוקמה עד היום. אם להשוות את סעיף 9 הנ"ל עם התקנון, על פי רוח הדברים שבשני המסמכים הללו, יתכן שמה שהועדה מכוח סעיף 9 היתה אמורה לעשות, זה לערוך את אותו הסקר המוקדם שהתקנון מדבר עליו, ושברורות שלפנינו כונה גם בתור סקר היתכנות. אולם הוקמה ועדה אחרת שבדקה את נושא שכר העידוד למשפטנים, היא "ועדת וגנר", ועליה נרחיב את הדיבור להלן. כאן נציין, שלא הושמעה בפנינו טענה, ש"ועדת וגנר" היא בעצם אותה ועדה שסעיף 9 להסכם הקיבוצי המיוחד התכוון אליה, או שבתוקף הנסיבות "ועדת וגנר" באה במקום הועדה שאמורה היתה לקום על פי סעיף 9 הנ"ל. כיוון שכך, גם אנו נתייחס אל "ועדת וגנר" כאל ועדה העומדת בפני עצמה, ונמשיך להתייחס אל סעיף 9 של ההסכם הקיבוצי המיוחד כאל הוראה שלא כובדה עד היום.

"ועדת וגנר", שנקראת כך על שם היו"ר שלה, הוקמה על ידי נציב שירות המדינה. כתב המינוי לחברי הועדה הוצא ביום 21 בפברואר 1988, והוא נושא את חתימתו של הנציב. חברי הועדה, ששה במספר, נתבקשו "לבחון את נושא הנהגת שיטת שכר עידוד" לקבוצות עובדים שונות בשירות המדינה, ביניהם "עובדים אשר עיסוקם מבוסס בעיקרו על הפעלת שיקול דעת וידע מקצועי ספציפי דוגמת משפטנים, כלכלנים וכד". הועדה נתבקשה להגיש את חוות דעתה לוועדה המרכזית למועצות ייצור ונאמר בכתב המינוי שממצאי הועדה והמלצותיה יובאו לדיון ואישור הועדה המרכזית. עם חברי הועדה נימנו ה"ה צבי ברפמן, מטעם ההסתדרות, ומר יצחק אלדר מטעם נציבות שירות המדינה. שניהם משמשים גם חברים בוועדה המרכזית ותפקידם המיוחד בוועדה זו הוא של רכזים. שניהם העידו לפנינו מתוך עמדות חלוקות אולם שניהם היו שותפים לדו"ח "ועדת וגנר" שנתקבל על דעת כל חבריו.

הדין וחשבון של ועדת וגנר הוגש לנציג שירות המדינה בפברואר 1990. במכתבו של

היו"ר, המלווה את הגשת הדו"ח, מסוכמות המלצות הועדה במלים אלו:

"הועדה, לאחר ששמעה את דעותיהם של המוזמנים, דנה בנושא וממליצה להכליל את קבוצות העובדים הנדונות במסגרת שיטות שכר עידוד בשלבים ובתנאים המפורטים בדו"ח".

במבוא לדו"ח סוקרת הועדה את נושא ההנעה (מוטיבציה) לעבודה וחשיבותו של התמריץ הכלכלי בהקשר לכך. כמו כן נסקרת שם ההתפתחות של שכר עידוד מעובדי ייצור ובמיוחד ייצור מחזורי שניתן בקלות למדידה הנדסית, דרך עובדי השירותים ועד לדרגי הניהול הבכירים ביותר, כולל מקצועות שנחשבו בעבר לבלתי ניתנים למדידה אובייקטיבית, וכל זאת בעקבות ההתפתחות הטכנולוגית של ימינו ובעקבות התפתחות האמצעים שעומדים לרשות בעלי המקצוע בתחום הנדסת תעשייה וניהול. בסיכומו של דבר נאמר שם, כי "דעת חברי הועדה היא שכיום אין בעיה טכנית ביישום שיטות שכר עידוד כמעט לכל סוג עבודה (עיסוק). אם קיימת מניעה היא נובעת מסיבות אחרות - מינהליות, חברתיות, מוסריות וכו".

"ועדת וגנר" מציינת שהמדיניות של הועדה המרכזית למועצות ייצור היתה לא לכלול במסגרת שכר עידוד בעלי עיסוקים מסויימים, ביניהם משפטנים, הן בגלל סדר העדיפות שהיה מקובל על הועדה והן מחמת הסיבה, שטכניקות הנדסת הייצור עדיין לא הגיעו להתפתחות הקיימת כיום". פירוש הדבר, שלדעת הועדה, לפחות המכשול, הנובע מהעדר

טכניקות מתאימות בהנדסת ייצור, אינו קיים עוד.

בקטע 3.2 של הדו"ח, שכותרתו "עקרונות יסוד", חוזרת הוועדה ומסבירה לאיזה סוגי עובדים מתייחס הדו"ח שלה, והיא מונה מפורשות את המשפטנים בין סוגים אלה. בהמשך מכריזה הוועדה, כי ההצעות וההמלצות להנהגת שיטת שכר עידוד בסוגי העיסוקים הללו צריכות להיבחן "על פי קריטריונים של כדאיות כלכלית ואפשרויות יישום", ובכך חוזרת הוועדה למעשה אל העקרון היסודי שהינחה את החותמים על ההסכם הראשוני משנת 1969, לפיו מותנית הנהגת של שיטת שכר עידוד כלשהי בהוכחת האפשרות והכדאיות להפעלתה.

המלצתה של הוועדה, כפי שכבר צויין לעיל, היא חיובית וגורפת כל בעל תפקיד ונושא משרה בשירות המדינה ראוי לכך שיוחל עליו שכר עידוד, שהינו לדעת הוועדה כלי ניהולי מדרגה ראשונה. התנאים לכך הם, שהדבר ייעשה בצורה נכונה ע"י בעלי מקצוע מוסמכים ושבועלי התפקידים השונים, ששכר עידוד יוחל עליהם, ייראו בו "כלי ניהולי להגברת הפריון ולא אמצעי נוסף לתשלום תוספות שכר". הבעת המשאלה האחרונה מעידה כנראה על עומק אמונתה של הוועדה בחשיבותו של שכר העידוד ככלי ניהולי לשיפור רמת השירות לא פחות מאשר על תמימות מסוימת שגלויות לאמונה זו.

בחלק האופרטיבי של המלצותיה מחזירה אותנו הוועדה אל המנגנונים הקיימים, המטפלים בנושא שכר עידוד מאז נחתם ההסכם הראשוני, דהיינו הוועדה המרכזית ומועצות הייצור. הוועדה ממליצה להקים ועדת משנה בוועדה המרכזית, שתעקוב ותפקח אחר ביצוע עבודות המחקר והיישום של שיטות שכר העידוד. שיטות אלה צריכות "להיבחן לגופו של ענין על בסיס מקצועי ובמסגרת ההסכמים הקיימים המעוגנים בתקנון מועצות הייצור המשותפות". כל השיטות צריכות להיות מאושרות ע"י הוועדה המרכזית.

ועדה אחרת שהתייחסה לנושא שכר העידוד במשק הציבורי היתה ועדת זוסמן, אולם, בשונה מועדת וגנר, נושא שכר העידוד לא היה הנושא היחיד שאותו חקרה וגם סוג העיסוקים - משפטנים ודומיהם - לא נדון שם מבחינת מאפיינין הייחודיים. ועדת זוסמן היתה ועדה כללית שהקיפה את כלל העובדים ובהתאם לכך גם מסקנותיה והמלצותיה היו בעלות אופי כללי. ועדת זוסמן ציינה כמה מאפיינים של שכר עידוד, כגון "פירוק תהליך ביצוע העבודה לרכיבים הומוגניים ככל האפשר, ומדידת העבודה הכרוכה בביצועם" אולם במשפט זה לא מתמצית התורה כולה. בהמלצותיה הציעה ועדת זוסמן להרחיב את מעגל מקבלי שכר העידוד ע"י הכללת יחידות נוספות במסגרת זו, וזאת על פי התנאים והכללים שנראו לוועדה דרושים, על מנת ששיטות שכר העידוד שתונהגנה, תגרומו לשיפור השירות הציבורי ותעמודנה לביקורת רצופה ומתמדת בעתיד.

כידוע דו"ח ועדת זוסמן לא הוגשם עד היום הזה והמלצותיו הן עדיין רק בגדר המלצות.

דו"ח "ועדת וגנר" למרות מה שהובטח בכתב המינוי של הוועדה, לא הוגש לוועדה המרכזית ולא הובא לדיון בפניה. דרכו של הדו"ח נחסמה בנציבות שירות המדינה ובמשרד האוצר. התחילה חליפת מכתבים מייגעת בין אגוד המשפטנים לבין נציבות שירות המדינה. האיגוד תבע להפעיל את המלצות "ועד וגנר" ולהחיל שיטות שכר עידוד על המשפטנים העובדים באותם מקומות עבודה, בהם הונהגה שיטת שכר עידוד לגבי יתר העובדים. תשובתו של נציב שירות המדינה היתה, כי המלצות הוועדה הן "נייר מטה לגיבוש מדיניות בלבד" וכי הן "לא אושרו לביצוע ע"י הגורמים המוסמכים לכך". יתר על כן, מנכ"ל האוצר החליט ביום 15.11.1989 כי, כעקרון, "לא תופעל שיטת שכר עידוד

ביחידות מטה" והיחידות המשפטיות והמשפטיים במשרדי הממשלה השונים נכללים בקטגוריה זו. (ראה מכתב נציב שירות המדינה מיום 15.10.90 - נספח ח לתביעה).

בתשובה לכך ביקשו אנשי איגוד המשפטנים להיפגש עם מנכ"ל משרד האוצר, אך דרישתם לא נענתה. הובטח דיון חוזר על הנושא כולו אצל מנכ"ל משרד האוצר. חליפת המכתבים נמשכה, אך פתרון לבעייה לא נמצא. במכתבו מ-22 במרץ 1992 (נספח טז לתביעה) הודיע נציב שירות המדינה, כי הנהלת האוצר החליטה שלא לאמץ את המלצות דו"ח "ועדת וגנר". הנציב מצטט במכתבו את נוסח החלטה, שתאריכה 19.11.91:

"ההסכם הקיבוצי קובע הנהגת שיטות שכר עידוד בעבודות שבהן קיימת האפשרות והכדאיות להפעלתן ומכיוון שביחידות מטה (צוארון לבן) אין אפשרות ואין כדאיות - לא יונהגו שיטות שכר עידוד ביחידות המטה".

ההתכתבות בין הצדדים נמשכה עוד עד שלבסוף התייאשו המשפטנים מתקוותם להשיג את מבוקשם בדרך זו והם הגישו את תביעתם למוסד לבוררות מוסכמת.

במקורה היתה התביעה לחייב את הנתבעת "להחיל לאלתר את ההסדר של שכר עידוד על המשפטנים בשירות המדינה, שאותם ניתן לשלב בהסדר האמור בהתאם להסכם הקיבוצי, הנוהלים והוראות התקשי"ר". אולם במהלך הדיון צמצם התובע את עתירתו והתביעה תוקנה בהתאם. היום העתירה הסופית היא להורות על עריכת סקר היתכנות לגבי המשפטנים שמקום עבודתם הוא במשרד הבטחון, משרד האנרגיה והתשתית ובאגף מס הכנסה ומס רכוש במשרד האוצר, לעתירה זו נלוות כמה בקשות נוספות. האחת היא - לקבוע שהמדינה לא מילאה את חובתה על פי ההסכם הקיבוצי המיוחד מ-4 ביולי 1977 לבדוק את האפשרות להנהיג שיטת שכר עידוד למשפטנים בשירות המדינה; והשניה היא, כי סקר ההיתכנות יוזמן במימון המדינה מאחת האוניברסיטאות.

לאחר שהצדדים, קרי המדינה וההסתדרות, הקימו על פי ההסכמים שביניהם מנגנונים לטיפול בבעיות שכר העידוד ולפיתוח השיטות שעל פיהן יש להפעילו על עובדים בשירות המדינה, נשאלת השאלה הראשונה, מדוע לא טופלה תביעת המשפטנים במסגרת המנגנונים הללו, דהיינו במסגרת מועצות הייצור ובמסגרת הועדה המרכזית? ראינו מהדברים האמורים לעיל, שדו"ח "ועדת וגנר" לא הובא לדיון בפני הועדה המרכזית, שלשם הוא נועד הן על פי ההסמכה של הועדה והן על פי עצם טבעו. כמו כן ראינו שדחיית תביעתם של המשפטנים לא היתה פרי החלטה מקצועית של הועדה המרכזית אלא פרי החלטה מדינית של משרד האוצר. אף על פי כן, טענת הנתבעת בסעיף 8.2 של כתב הגנתה היא, שהנושא אכן נדון בועדה המרכזית "כמה וכמה פעמים" והדיון תופסק על פי החלטה מיום 19.5.1993, כאשר הובא לידיעתה של הועדה המרכזית שהוגשה תביעה למוסד לבוררות מוסכמת.

התייחסנו לענין זה בישיבתנו מיום 20.7.93 והחלטנו באותה ישיבה להחזיר את הנושא לוועדה המרכזית על מנת שזו תיתן החלטה מנומקת לגוף הענין תוך 60 יום. כמו כן החלטנו אז, שאם לא תהיה החלטה בועדה המרכזית, יוחזר הענין אלינו תוך פירוט חילוקי הדעות שנתגלעו בועדה.

בישיבה שלאחר מכן, ב-29.12.93, נמסרה לנו הודעה מטעם התובע, שהועדה המרכזית הטילה על ה"ה צבי ברפמן מהועד הפועל של ההסתדרות הכללית ויצחק אלדר מנציבות

שירות המדינה לנסח הצעת החלטה בענין שכר עידוד למשפטנים, ומסמך כזה עובד אולם ההצעה לא אושרה ולא נבחנה בועדה המרכזית וזו אינה מסוגלת לקבל החלטה בשל חילוקי

בהקשר לכך התעוררה שאלה נוספת, מדוע לא פעלה הוועדה המרכזית על פי התקנון שלה ולא הפעילה הליך של בוררות, כפי שקבוע בתקנון למקרה של חילוקי דעות? בענינו מפי באי כוח שני הצדדים, שהצדדים מעדיפים בוררות בפני המוסד על פני בוררות אחרת ושהמוסד מקובל עליהם גם לענין חילוקי הדעות שבועדה המרכזית. אין כל צורך להרחיב את הדיבור כעת, וגם לא נתבקשנו לעשות זאת, על פי איזו סמכות מתקיימת הבוררות בפנינו, אם זו הכללית הנתונה למוסד או זו המיוחדת הנובעת מתקנון מועצות הייצור, שכן ברור שאנו פועלים על פי כל הסמכויות שבידינו.

ב"כ התובע, עו"ד זאב אפיק, מבסס את תביעתו בראש ובראשונה על ההתחייבות שנטלה על עצמה הנתבעת בסעיף 9 של ההסכם הקיבוצי המיוחד מן ה-4 ביולי 1977, שתוקם ועדה לבדיקת האפשרות להנהגת שכר עידוד למשפטנים. התחייבות זו לא קויימה עד היום ואכן מבקש ב"כ התובע בעתירתו הסופית, שאנו נכריז על כך שהנתבעת לא מילאה את חובתה על פי ההסכם הקיבוצי הנ"ל.

לא מצאנו בסיכומיהם של באי כח הנתבעת, עוה"ד נחום פינברג וקרן שליט, התייחסות לטענה הספציפית הזאת. הטענה היא רלוונטית, שכן מדובר בהתחייבות מפורשת שמופיעה בהסכם קיבוצי וכידוע כיבוד ההסכמים הקיבוציים הוא מאבני היסוד של תקינות יחסי העבודה במשק הציבורי. בדוננו על ועדת וגנר העלינו את האפשרות שועדה זו היא אכן הועדה שהוקמה לצורך הסעיף האמור, אולם טענה כזו לא נטענה בפנינו, ולכן קבענו שנתייחס לוועדת וגנר כאל ועדה העומדת בפני עצמה, ונראה בסעיף 9 הנ"ל התחייבות שלא כובדה.

עם זאת, לאחר שכבר הוקמו המנגנונים המיוחדים לטיפול בנושא שכר עידוד, שהעיקריים בהם הם הוועדה המרכזית למועצות ייצור ומועצות הייצור עצמן, ולאחר שהיתה כבר ועדת וגנר, שדנה בנושא המיוחד של שכר עידוד למשפטנים ולסוגי עיסוקים הדומים להם, נראה לנו שלא תהיה כל תועלת להורות כעת על הקמת ועדה חדשה, רק כדי לקיים פורמלית את נוסח סעיף 9 הנ"ל. לדעתנו גלומה בסעיף 9 הנ"ל הסכמה בתום לב להנהיג שכר עידוד למשפטנים אם הבדיקה שתערך ע"פ אותם סעיף אכן תעלה אפשרות כזאת, כיום ניתן להשיג את המטרה שלשמה עמדו להקים את אותה הוועדה ביתר מקצועיות ויעילות במסגרת הוועדה המרכזית למועצות ייצור ועל פי תקנונה ועקרונות פעולתיה של זו האחרונה. היום ברור שסקר ההיתכנות הוא בעצם הכלי הנכון לבדיקת האפשרות להנהגת שכר עידוד לגבי סוג זה או אחר של עובדים ואם יש עוד משמעות לסעיף 9 של ההסכם הקיבוצי המיוחד מן ה-4 ביולי 1977, הריהי בעריכת סקר ההיתכנות כנ"ל.

ברוח זו הציג גם עוה"ד אפיק את טיעונו, בסעיף 18 (ב) לסיכומיו כותב מר אפיק:

"...הרי בסופו של דבר בדיקת הנושא לגופו אין משמעו ששכר עידוד אכן יונהג לגבי המשפטנים - ואם טענות הנתבעת בסוגיה נכונות, יקבעו המומחים שעבודת המשפטנים אינה מתאימה לשיטת שכר העידוד. לשון אחר, בשלב זה של הדברים מבקש התובע לבדוק את הענין על פי ההסכם הקיבוצי; וקשה מאד לראות על יסוד מה יכולה הנתבעת לסרב לבקשה זו."

בצורה דומה הוצגו גם שאלותיו של מר אפיק לעד הנתבעת מר יצחק אלדר, מי שמכהן כיום בתפקיד של הממונה על הנדסת ייצור וניהול בשירות המדינה, ושהינו, כפי שכבר הוזכר לעיל, אחד משני הרכזים של הוועדה המרכזית למועצות ייצור. בנסותו לשכנע את העד להסיר את התנגדותו לעריכת סקר ההיתכנות הוא אמר לו:

"...זה בסך הכל סקר. אולי יאמר הסקר שזה לא כדאי, ויגמור את התביעה שלי באיבה?"
(ישיבת הבוררות 23.8.94 עמ' 13).

כאמור, אין התייחסות בסיכומיהם של עוה"ד פינברג ושליט לנקודה זו, שהיא הנקודה המרכזית בטיעונו של עוה"ד אפיק. תשובתם לתביעה היא במישור העקרוני, ואכן החלק

המירבי של סיכומיהם מכוון נגד עצם העריכה של סקר ההיתכנות. לטענות בנושא זה מוקדש החלק השני של הסיכומים, שכותרתו היא: "איך ניתן לבצע "סקר היתכנות" ("סקר מקדים") להנהגת שיטת שכר עידוד למשפטנים". להלן נתייחס לטענות אלה, על פי מהותן.

את קבוצת הטענות הראשונות ניתן להגדיר כטענות בדבר חוסר האפשרות והכדאיות להנהגת שיטת שכר עידוד למשפטנים. עבודתם של אלו מחייבת שימוש רב בשיקול דעת, בידע מקצועי, בחשיבה אינלקטואלית. זו עבודה שכוללת מתן חוות דעת מקצועיות, החלטות מעין שיפוטיות בענינים שונים, מתן הנחיות לגבי פירוש החוק וקביעת המצב המשפטי הקיים, עריכת חוזים ומסמכים משפטיים אחרים וכיוצא באלה פעולות, שאינן ניתנות למדידה כמותית ולבקרה איכותית. חסר בעבודה זו האלמנט של "רכיבים הומוגניים", של "רפטיטיות", ולא ניתן לפורקה לרכיבים כאלה ולמודדה בהתאם, אין לקבוע לגביה מדדים כמותיים ואיכותיים מוגדרים, מבוססים, אובייקטיביים וניתנים לבקרה רצופה. כללו של דבר מבחינה ערכית זאת היא עבודה ששיטת שכר עידוד לא תצלה לגביה ושום סקר שיערך לא יוכל לשנות מצב זה.

למי שעוסק בעצמו במקצוע משפטי או למי שקרוב בצורה זו או אחרת למקצוע זה יכולה להיות אהדה מובנת לטענה זו בדבר אי התאמתם המהותית של המקצועות המשפטיים למיניהם לשיטות שכר העידוד, לפחות במבנה הקלאסי שלהן, שבסיסן היה פירוק העבודה לרכיבים הומוגניים ומדידת הזמן הנדרש לביצועו של כל רכיב, טענה זו מהווה תשובה מידית, מעין "דחייה על הסף", על כל פנייה להנהגת שיטת שכר עידוד לגבי מקצוע משפטי כלשהו והיא תואמת את המדיניות הנהוגה עד כה בועדה המרכזית למועצות ייצור ואת החלטת הנהלת משרד האוצר, לגבי המשפטנים ומקצועות דומים להם, שכוננו "מקצועות מטה" או "מקצועות צוארון לבן" או בכל כינוי אחר בעל משמעות דומה.

אולם, לאור כל העדויות ששמענו ולאור החומר שהוגש לנו במהלך הבוררות, נראה לנו שאת האהדה הטבעית לטענת ה"דחייה על הסף" יש הכרח לאזן בהתפתחות העצומה שחלה בטכנולוגיות של הנדסת ייצור ובגישות החדשות והמורכבות יותר למיבנה של שיטות שכר עידוד, כל אלה דברים שיתכן והם פותחים פתח לאפשרויות שלא היו ידועות בעבר. בסיומה של הבוררות אין אנו נמצאים במצב שבו נוכל להכריע בשאלה, אם אפשר או אי אפשר להנהיג שיטות שכר עידוד לגבי אותן קבוצות של משפטנים שצויינו בתביעה המתוקנת, או אם קיימת או לא קיימת כדאיות מספקת להנהגת שיטות כאלה. חוץ מעדויות כלליות ששמענו, בחלקן כאלה שמצדדות בהשקפה שאפשר לבנות שיטת שכר עידוד לכל או כמעט לכל עיסוק משפטי, בחלקן מסוייגות יותר, קיים כיום דו"ח ועדת וגנר, שענה על שאלה זו בחיוב וזאת לאחר בדיקה וחקירה ברמה מקצועית גבוהה. גם אם ערכן של המלצות ועדת וגנר הינו אך ורק כערכן של המלצות, הרי יש למימצאי הדו"ח ללא כל ספק גם ערך ראייתי לא מבוטל.

טענת ה"דחייה על הסף" טוב היה לו היתה מועלית בשלב הרבה יותר מוקדם, למשל עוד לפני החתימה על ההסכם הקיבוצי מן ה-4 ביולי 1977. מה טעם היה להסכים להקמת ועדת בדיקה של שיטות שכר עידוד למשפטנים, אם פוסלים הנהגת שיטות שכר עידוד למשפטנים

מתוך עצם המהות של עיסוקם המשפטי? בדומה לכך, מה טעם היה לחזור ולהתדיין עם המשפטנים על ענין זה בכל מיני הקשרים ולמנות לבסוף את ועדת וגנר, אם לאחר מכן יבוא שוב אותו מענה, שאין המשפטנים מתאימים לנושא שכר העידוד בגלל עצם המהות של עיסוקם המשפטי?

את הביסוס המקצועי לטענת "הדחייה על הסף" של הנתבעת נתן בבוררות זו מר יצחק אלדר, הן בתצהירו והן בעדותו בעל פה. בפסק בוררות זה ישנה התייחסות לנימוקין השונים של מר אלדר לגופם של דברים. כאן נציין ונדגיש את אשר כבר הוזכר לעיל, שמר אלדר עצמו היה חבר בוועדת וגנר והיה שותף למסקנותיה של ועדה זו. אין איש מטיל ספק בכך שזכותו של בעל מקצוע היא גם לשנות את דעתו, אולם אז מוצדק לצפות ממנו שיסביר מתי ואיפה טעה, אחרת נשאר הרושם שמר אלדר חיווה דעת אחת באיצטלה אחת ואחרת באיצטלה השנייה שלו, וזה כמובן מעורר הסתייגות.

נמצא, איפוא, שטענת ה"דחייה על הסף" לא תוכל להתקבל על ידינו ודינם של כל הדברים הנכללית בכותרת זו להיבדק לגופם בסקר היתכנות. לא התרשמנו מן הטענה

שהועלתה, שכאילו סקר היתכנות תפקידו רק לבדוק, אם בין השיטות הקיימות של שכר עידוד נמצאת שיטה שאפשר להתאים אותה לעיסוק המסויים. מר אלדר הבחין בעדותו בין סקר מקדמי לבין עבודת מחקר, אשר יכולה ליצור שיטות חדשות, שאינן ידועות עד כה ועו"ד פינברג חוזר על אבחנה זו בסיכומיו, תוך הדגשת העובדה שעד כה לא פותחו בעולם כולו שיטות שכר עידוד למשפטנים, ואנו בישראל נהיה הראשונים בשטח זה, אם ניענה לתביעת התובע. עבודת מחקר כזו היא לדעת מר אלדר ולטענת עו"ד פינברג יקרה מאד ואין הנתבעת חייבת בעריכתה.

לטענות אלה יש כמה תשובות. ראשית יש לזכור שמטרותיו של סקר היתכנות, או ככינוי שם "סקר מוקדם", הוגדרו במפורש בתקנון מועצות הייצור והן כוללות בדיקה של עצם האפשרות המקצועית להנהיג שיטת שכר עידוד ביחידה ובהמשך לכך בדיקה של שורה של ענינים אחרים שהתשובה עליהם צריכה בסופו של דבר להיות גם תשובה על השאלה היסודית, האם אפשר והאם כדאי להנהיג שיטת שכר עידוד לעיסוק המסויים הנדון בסקר. שנית, בשום מקום לא נאמר שסקר היתכנות בודק רק שיטות קיימות או שיטות שכבר הונהגו באיזה שהוא מקום אחר בעולם. נהפוך הוא. באותו תקנון הוטל על הועדה המרכזית למועצות ייצור, בין יתר תפקידיה, גם התפקיד "לפתח שיטות שכר עידוד המבוססות על מדדים כמותיים, איכותיים וגורמים משקיים, שיטות שכר עידוד אישיות, קבוצתיות ומערכתיות בהתאם לאופי ומהות העבודה".

גם הטענה שמשימה, הכרוכה במה שקרוי בפי ב"כ הנתבעת "עבודת מחקר", עולה כסף רב איננה משכנעת. מדובר בסקר היתכנות, שלגבי ההוצאות הכרוכות בעריכתו יש למנגנוני מועצות הייצור והועדה המרכזית ידיעה ושליטה ברורה.

כמה עדים מבין מהנדסי הייצור שהופיעו לפנינו גילו נלהבות רבה לתפקידם המקצועי וליכולתם לבנות שיטת שכר עידוד, כמעט לכל מקצוע ולכל עיסוק. איננו שותפים לנלהבות זו. אנו מצפים שביצוע סקר ההיתכנות יוטל על בעלי מקצוע שקולים ומתונים יותר. כדוגמה היינו מציגים את "סקר אפשרויות יישום שיטות שכר עידוד לעיסוקים המאויישים ע"י מהנדסים וטכנאים בשירות המדינה". סקר זה שנערך במשותף ע"י כמה חברות בתחום הנדסת ייצור, הגיע למסקנה שלילית ופסל מן הנימוקים המפורטים בסקר את הרעיון להנהיג שיטות שכר עידוד למהנדסים וטכנאים בשירות המדינה. מסמך זה, שהוגש לנו ע"י ב"כ הנתבעת, מוכיח, מה שהינחנו בלאו הכי, שעצם הזמנת סקר היתכנות אין עדיין פירושה החלטה חיובית ובניית שיטה של שכר עידוד בכל מקרה ובכל מחיר.

מסיכומיו של עו"ד פינברג עולה גם טענה, שבכל מקרה של הנהגת שיטת שכר עידוד חייבת להתקיים הסכמה בין המעביד לבין העובדים ושם צד אחד מן השניים מתנגד אין להנהיג שיטת שכר עידוד במקרה כזה. הטענה נראית מושכת, גם ועדת וגנר וגם ועדת זוסמן הדגישו את התפקיד של שיטת שכר עידוד כשל כלי ניהולי ושללו כל התייחסות לשיטה זו כאל אמצעי להפקת הטבות שכר. ואכן, הרי המטרה הסופית היא לייעל את השירות הציבורי, להעלות את רמתו, להגדיל ולשפר את התפוקה. לכאורה זהו בראש ובראשונה אינטרס של המעסיק הציבורי אם כי גם לעובדים יכול להיות ענין בזה. אולם ההקשר שבו אנו דנים בנושא שכר העידוד למשפטנים הוא של מערכת הסכמית שהלכה והתגבשה במשך השנים ונתנה ביטוי גם לאינטרס של המעביד וגם לזה של העובדים.

זאת ועוד. הרי החלטה אם להנהיג או לא להנהיג שיטת שכר עידוד יכולה להיתקל בועדה המרכזית בחילוקי דעות, ואז נפתחת הדרך לבוררות שיכולה להכריע בענין בניגוד לדעת אחד הצדדים. הצדדים חזו, איפוא, אפשרות ששכר עידוד יונהג שלא בהסכמה, ולא ראו בכך פגיעה בעיקרון, שבדרך כלל ההסכמה של שני הצדדים היא הרצויה.

במהלך בוררות הוקדשו דברים רבים למקרים שבהם הונהגו או לא הונהגו שיטות שכר עידוד מנימוקים עקרוניים, כגון אחיות, או מתוך טעות גרידא, כגון משפטנים במינהל מקרקעי ישראל. אין אנו מתייחסים למקרים אלה ואין אנו נותנים להם כל משקל בהחלטתנו. אנו דנים בנושא המשפטנים לגופו של ענין ולא מתוך השוואה למקרים אחרים.

בסיכומיו ביקש ב"כ התובע להטיל את עריכת סקר ההיתכנות על אוניברסיטה כלשהיא בעל גוף אובייקטיבי ולא משוחד. אנו דוחים בקשה זו. סקר ההיתכנות צריך להיערך, מתוך

נאמנות למסגרת ההסכמית הקיימת, על פי הוראותיה של הועדה המרכזית למועצות ייצור ובמסגרת תפקידיה וסמכויותיה. האין לנו כל סיבה להטיל ספק ביכולתה של הועדה המרכזית להתמודד עם הנושא הזה באמצעות הכלים והתקנות שעומדים לרשותה.

בהתאם לכל האמור לעיל אנו מחליטים לחייב את הנתבעת לגרום לכך שהועדה המרכזית למועצות ייצור תערוך על פי כלליה וסמכויותיה סקר היתכנות לגבי הנהגת שיטת שכר עידוד לקבוצות המשפטנים בשירות המדינה שמקום עבודתם הוא במשרד הבטחון, משרד האנרגיה והתשתית ובאגף מס הכנסה ומס רכוש במשרד האוצר.

לבסוף ברצוננו להודות לשני הצדדים על עזרתם בליבון הבעיות הקשות שהתעוררו בבוררות זו. עם זאת צר לנו שעלינו להביע מורת רוח על ביטויים מסויימים שב"כ התובע השתמש בהם כנגד המדינה ובאי כוחה ושבא כוח המדינה הביע מחאתו עליהם. זה היה מיותר, גרם למתח ולא תרם שום דבר לבירור הענין.

ניתן בירושלים היום 3 בנובמבר 1994.

(-) יואל אלוני

(-) אברהם כהן

(-) משה בן-זאב