

4. בשירות המדינה מוסדר שכר העידוד במערכת של הסכמים קיבוציים שבין המדינה ובין ההסתדרות. הראשון שבהם, מיום 19.5.69, הגדיר את מטרתו של ההסכם בזה הלשון:

"להבטיח שיתוף פעולה בין העובדים ובין ההנהלות בשירות המדינה לשם חיפוש דרכים ואמצעים לייעול העבודה ולהעלאת פרוץ העבודה ביחידות, במסדות ובמפעלים שבשירות המדינה, ע"י חקר העבודה, קביעת שיטות וארגון עבודה מתאימים, וכן ע"י הנהגת שיטות שכר עידוד בעבודות השונות בהן תינתן ותוכח האפשרות והכדאיות להפעלתן."

המסמך המרכזי והמפורט בנושא שכר העידוד הוא תקנון, שנחתם כהסכם בין הממשלה וההסתדרות ביום 82.6.5 (להלן - התקנון). גם התקשי"ר קובע בפרק 27.7 את הסדרי שכר עידוד בשירות המדינה על פי העקרונות שפורשו בתקנון.

על פי התקנון, הגורם המופקד על אישורן של שיטות שכר עידוד ביחידות השונות בשירות המדינה ועל הנהגתן, היא הוועדה המרכזית למועצות ייצור משותפות בשירות המדינה (להלן - הוועדה המרכזית) שהיא כאמור, גוף פריטטי, שבו מיוצגות המדינה וההסתדרות הכללית החדשה, שווה בשווה. בהתאם לסעיף 14 לתקנון, חילוקי דעות הקשורים באפשרות ובכדאיות של הפעלת שיטת שכר עידוד באחת היחידות בשירות המדינה יובאו לדיון ולהחלטה בוועדה המרכזית. סעיף 15 לתקנון קובע כי אם הוועדה המרכזית לא הגיעה להחלטה, יועבר העניין להכרעה בורר. מסקנות הבורר תהיינה סופיות ומחייבות. על פי ההסכם להקמת המוסד לבוררות מוסכמת, נקרא מוסד זה לשמש כבורר שיכריע בעניין.

5. בשנת 1995 חזרו חוקרי המכון אל הוועדה המרכזית והביאו את דרישתם לשכר עידוד. לאחר דיונים ממושכים ומשהתברר כי נציגי המדינה וההסתדרות הלוקים בדעתם, בעקבות שינוי בעמדת ההסתדרות, הועברה ההכרעה בנושא, בשנת 2005, להחלטת המוסד לבוררות מוסכמת, העניין שלפנינו.

6. טוענים התובעים -

(א) כי הם מופלים לרעה לעומת חבריהם לעבודה במכון, שעליהם הוחלה שיטת שכר עידוד מזה 13 שנים, ושהם שותפיהם של החוקרים לעשייה של המכון;

(ב) כי החוקרים במכון מופלים לרעה לעומת עמיתיהם במערכת הביטחון, שעל 24 מהם הוחלה, בשנת 2000, שיטת שכר עידוד.

7. (א) בתמיכה לטענותיהם הגישו לנו התובעים מספר עדויות וביניהן זו של ד"ר צבי מינסטר, שהוא יו"ר ועד העובדים במכון ונציג החוקרים בוועד, וכן את עדותו של מר מוריס קרסנטי, מהגדס המחלקה למועצת ייצור בהסתדרות, החל בשנת 1993, ומלווה מקצועית את הפיתוח והעידכון של שיטות שכר עידוד בשירות המדינה. כמו כן הגישו לנו חוות דעת התומכות בהחלת שכר עידוד במכון גם על החוקרים.

(ב) עיקר טענותיהם של התובעים נסמך על דו"ח של "ועדת וגנר" מפברואר 1990, שעליו נאמרו הדברים הבאים בבר"מ 2/93:

"ועדת וגנר", שנקראת כך על שם היו"ר שלה, הוקמה על ידי נציב שירות המדינה. כתב המינוי לחברי הוועדה הוצא ביום 21 בפברואר 1988, והוא נושא את התימתו של הנציב. חברי הוועדה, 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'..."

"הדין והשבון של ועדת וגנר הוגש לנציב 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 של שיטות שכר עידוד בשלבים ובתנאים המסורטים 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 מהזורי שניתן בקלות למדידה הנדסית, דרך עובדי השירותים ועד לדרגי הניהול הבכירים ביותר, כולל מקצועות שנחשבו בעבר לבלתי ניתנים למדידה אובייקטיבית, ובכל זאת בעקבות ההתפתחות הטכנולוגית של ימינו ובעקבות התפתחות

"בכדי לפתח מערכת שכר עידוד בארגון, חייבים, בין השאר, להתקיים התנאים הבאים:

א. יכולת למדידת תפיקה.

ב. יכולת לקבוע את הזמן התקני (הסטנדרטי, הדרוש, המתוכנן) הדרוש לביצוע יחידת תוצר.

ג. יכולת למעקב אחר שעות תשומה (שעות עבודה).

ד. יכולת למדידת פריון.

ה. יכולת למדידת העמידה בלוח זמנים.

ו. יכולת למדידת איכות התוצרים.

ז. יכולת לכסות בתקנים אחוז גבוה מזמן העבודה.

ח. קיום כדאיות כלכלית להכנסת השיטה."

9. בתמיכה לטענותיה הגישה המדינה מספר עדויות וראיות אחרות בשאלות אם קיימת כדאיות להחלת שכר עידוד על החוקרים ואם אפשרית הנהגת שיטת שכר עידוד לחוקרי המכון. באלה עלינו לציין בהערכה רבה את עדותו (הנסמכת על תצהיר שהוגש לנו) של מנהל המכון שאותו הוא ניהל במשך שלוש שנים, הגיאולוג ד"ר זאב בנימין בגין, מומחה המכיר מקרוב את תפקודם של חוקרי המכון ואת צורכי המכון.

10. ייאמר מיד, כי אין בדעתנו לבחון במסגרת הכרעתנו זו את שיטת שכר עידוד בכללותה; אין זה הנושא של דיוננו, ועלינו להתרכז אך ורק בבחינת האפשרות והכדאיות של החלת שכר עידוד על חוקרי המכון; הא ותו לוא.

11. בפסק הבוררות בר"מ 2/93 הנ"ל, פורטו השלבים ההכרחיים שחייבת לעבור בקשה לאישור שיטת שכר עידוד:

"... מבחינת הנהל נקבעו בתקנון, במפורש או במשתמע, כמה שלבים הכרחיים להנהגת שיטת שכר עידוד ביחידה כלשהי בשירות המדינה. ראשית חייבת להיות הסכמה פרלימטרית במועצת הייצור, או בוועדה 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 תפיקה ופריון ולקבוע טכניקות למדידה כמותית ואיכותית של הפעילויות ביחידה, לאחוז הכיסוי המירבי שאליו ניתן להגיע ביחידה, לבחינת התוצאות של הנהגת השיטה 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 המערכת 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).

דברים אלה מקובלים עלינו. אנו מצויים, איפוא, בשלב ההסכמה הפרלימנרית.

12. נדרש מאתנו להכריע, במקום הוועדה המרכזית, אם ראוי לקבוע "הסכמה פרלימנרית" להנהיג שכר עידוד לגבי עובדי המחקר של המכון. על פי סעיף 14 לתקנון, בדיקתנו מוגדרת ומצטמצמת בשאלת האפשרות והכדאיות של הנהגת השיטה ועלינו להכריע בה בהכרעה סופית ומחייבת. מתן תשובה שלילית לאחת מהשתיים, די בה כדי ליתר את המשך הטיפול בנושא. נדגיש, כי מטבע הדברים, לא מדובר בהכרעה זו בשיקולים טכניים מקצועיים; ה"סקירות" המקצועיות, זמנן - בשלבים הבאים: בשלב השני והשלישי של בדיקת הנהגת שכר עידוד, לאחר שהיכרעו בחיוב השאלות של האפשרות והכדאיות. בשלב הנכחי עלינו להכריע ברמה מקדמית, עקרונית, הנסמכת על הערכת המהות של עבודתם של עובדי המחקר במכון.

הכרעתנו, כמו זו של הוועדה המרכזית, צריכה להתקבל על בסיס של שיקול דעת מושכל, שאינו מחייב סומחיות בנושא שכר עידוד, דווקא; אילו נדרשה אותה מומחיות - בשלב הפרלימנארי - מה טעם בבדיקות של השלבים השני והשלישי, שאלה בודאי צריכות להיערך רק בידי מומחים לענין? ההסכם משנת 1969 אינו קובע כשירויות מיוחדות לחברי הוועדה המרכזית - ראה סעיף 9, ואין פלא בדבר. עפ"י ההסכם והתקנון הוועדה המרכזית רשאית להיעזר במכון לפירון העבודה ומומחים אחרים (סעיף 13).

שיקול הדעת המושכל, לצד העדויות והדוחות שהציגו לנו הצדדים בצירוף לסיכומים מאירי העיניים שב"כ הצדדים היטיבו לצייד אותנו בהם, הציבו בפנינו תמונה בהירה על אופי עבודתם של חוקרי המכון, לצורך הכרעה בשאלה הפרלימנרית, שהיא הנושא של בורות זאת: האם אפשרית הנהגת שכר עידוד על חוקרי המכון והאם היא כדאית.

13. מעצם הגדרת המטרה של ההסכם משנת 1969, בדבר כינון הוועדה המרכזית, שבה נאמר: "...וכן הנהגת שיטות שכר עידוד בעבודות השונות בהן תינתן ותרכזה האפשרות והכדאיות להפעלתן" - צילה, שהצדדים להסכם הכירו בכך שיש עבודות בשירות המדינה שבהן לא ניתן להוכיח אפשרות או כדאיות להפעלת שכר עידוד. כמו כן עולה, כי ביסוד ההסכם קיים באופן מובנה חוסר סימטריה בין עובדים שונים, בין עובדים ביחידות שונות בשירות המדינה ובין עובדים כאותה יחידה. בכך טמונה תשובה לטענות של התובעים שמהן משחמע, כי יש להחיל שכר עידוד על כל עובדי המכון. בכך גם נסתרת הטענה בדבר הפליית התובעים לעימת עמיתיהם החוקרים במערכת הבסחון. בעניין זה יצויין, כי המדינה הודיעה לנו כי הדבר נעשה בטעות, ומשנתגלתה - הוציאה הנציבות חוזר שלפיו מי שיצטרף לשירות לאחר מועד החוזר לא יקבל שכר כשיטת שכר עידוד, ואכן כך נוהגים שם.

14. בבר"מ 2/93 הנ"ל תאר המוסד את הטענה הבסיסית של המדינה בדבר אי-התאמתו של שכר עידוד לגבי המשפטנים, נשוא הדיון באותו עניין, ואלה הדברים, המשליכים לדעתנו גם על עבודתם של חוקרי המכון:

"...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 אינטלקטואלית. זו עבודה שמללה מתן הוות דעת מקצועיות, החלטות מעין שיפוטיות בעניינים 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 "רפטיטיביות", ולא ניתן לפורקה לרכיבים כאלה ולמדידה בהתאם. אין לקבוע לגביה מדדים כמותיים מוגדרים, מבוססים, אובייקטיביים וניתנים לבקרה רצופה. כללו של דבר מבחינה ערכית זאת היא עבודה ששיטת שכר עידוד לא תצליח לגביה ושום סקר שיערך לא יוכל לשנות מצב זה.