

## בית הדין הארצי לעבודה

ע"מ 000115/03		

המעוררים

נינו לוי ואח'

-

1. התעשייה האווירית לישראל בע"מ

2. אל על - נתיבי אוויר לישראל בע"מ

3. בזק - החברה הישראלית לתקשורת בע"מ המשיבות

בפני: הנשיא סטיב אדלר, השופטת נילי ארד, השופט שמואל צור,

נציג עובדים מר בן-עמי עמירן, נציג מעבידים מר ישראל בן-יהודה

בשם המעוררים - עו"ד מיכל שקד ועו"ד גלית מדינה-כהן

בשם המשיבות 1 ו-2 - עו"ד מיכל גרינבוים, פרקליטות המדינה

בשם המשיבה 3 - עו"ד שי תקן

מיני-רציו:

חוזה עבודה אישי - הצמדת שכרם של בכירים בחברות ממשלתיות לשכרם של חברי הכנסת

הצמדת השרשרת בין העובדים הבכירים לבין חברי הכנסת, ככל שהיא קיימת, מתייחסת אך ורק למנגנון עדכון השכר - מנגנון של שמירה על הערך הריאלי של השכר ולמניעת שחיקתו - ואינה מתפרשת על תחום שינויי השכר - תוספת ריאלית לשכר או כזו הנובעת משינוי מהותי בסולם השכר או במבנהו.

הענקה חד-פעמית של תוספת שכר אינה מלמדת על קיומו של הסדר הצמדה - שמתפרש על דרך הצמצום - או על קיומו של נוהג בדבר הצמדה, שחייב להיות מוכח באופן חד משמעי וודאי. עצם ההחלטה - שהיא מטיבה חריגה - להעניק לקבוצת עובדים תוספת שכר בעקבות תוספת שכר ריאלית שניתנה לגוף אחר אינה מצמיחה זכות לאותה קבוצת עובדים לקבלת תוספת אחרת שניתנה בנסיבות אחרות, שנים אחרות. הסדר הצמדה, על פי טיבו, מניח קיומם של קווי תפקוד משותפים בין קבוצות העובדים המוצמדות; קיומו של שינוי מהותי בתפקודה ובמבנה שכרה של קבוצת עובדים אליה צמודה קבוצה אחרת, מצדיק ניתוק ההצמדה, עם שינוי הנסיבות שהיו ברקע יצירת ההצמדה.

פסק דיןהשופט שמואל צור

1. האם זכאים העובדים הבכירים בחברות הממשלתיות לתוספת השכר בשיעור 33% שניתנה לחברי הכנסת בשנת 1996? שאלה זו היא העומדת לדיון בפנינו.

הרקע העובדתי

2. המערערים - 180 במספר - נמנים על שלוש קבוצות של עובדים בכירים בחברות המשיבות, שהן חברות ממשלתיות מהגדולות ביותר. עד סוף שנות השבעים הוסדרו תנאי עבודתם של העובדים הבכירים בחברות הממשלתיות בהסכמים קיבוציים.

3. סעיף 32 לחוק החברות הממשלתיות תשל"ה-1975, המצוי בפרק העוסק בתפקידי דירקטוריון של חברה, קובע מהם חובותיו של הדירקטוריון ולענייננו קובע סעיף קטן (א) שבו לאמור:

"א. חובה על הדירקטוריון של חברה ממשלתית, בלי לגרוע משאר תפקידיו -

4. לקבוע, על פי הכללים שקבעה לכך הממשלה ובאישורה, שכר, תנאים סוציאליים, הטבות, מענקים ותנאי עבודה אחרים של המנהל הכללי, המשנה והסגנים למנהל הכללי, מנהלי האגפים, מנהל ענייני הכספים, המבקר הפנימי, מזכיר החברה ונושאי תפקידים אחרים שקבעו לעניין זה השרים לאחר התייעצות עם הרשות (להלן - הפקידים הבכירים), ושל שאר עובדי החברה."

4. ביום 4.6.79 קיבלה הממשלה החלטות - בהמשך להחלטות קודמות משנת 1975 ומשנת 1977 - באשר לשכרם של המנהלים הכלליים של החברות הממשלתיות (החלטה ש/69) ובאשר לשכרם של "פקידים בכירים בחברות הממשלתיות" (החלטה ש/70). בהחלטה הנוגעת לענייננו (ש/70) נקבע כי החברות הממשלתיות יהיו רשאיות להעסיק את העובדים הבכירים המוגדרים בחוק בחוזים אישיים. כן נקבע כי שכרם של בעלי החוזים הללו "לא יעלה בכל מקרה על אלו שנקבעו למנהלים כלליים של החברות הממשלתיות וייקבעו בתיאום עם רשות החברות..." (סעיף א(2) להחלטה).

עוד נקבע באותה החלטה כי -

**"שכר הפקידים הבכירים בהתאם להחלטה זו יעודכן במועדים ועד השיעור בו יעודכן שכר המנהלים הכלליים".**

(סעיף ג' להחלטה).

5. בהתאם לזאת הוסדרו תנאי העסקתם של העובדים הבכירים במשיבות כך:

(1) בתעשייה האווירית נערך זיכרון דברים מיום 15.5.79 לפיו הוצאו העובדים הבכירים מתחולת ההסכם הקיבוצי הרגיל בכל הנוגע לענייני שכר, הודעה מוקדמת וסיום יחסי עבודה (נספח ב' לכתב התביעה בבית הדין האזורי). בעקבות הסדר זה נערך עם כל אחד מן העובדים הבכירים הסכם אישי המעוגן בחליפת מכתבים בין כל אחד מהעובדים להנהלת החברה (נספח ד' לכתב התביעה). בהסכם זה נקבע שכרו הכולל של העובד (סעיף 3(א)) וכן נקבע מנגנון לעדכון השכר לאמור:

**"הדירקטוריון יעדכן שכרי במועד ובשיעור שבו יעודכן שכרו של המנכ"ל על פי החלטות הממשלה. באשר לתוספות היוקר יעודכן שכרי בהן במועד בו יעודכן בהן שכרם של העובדים האחרים בחברה. עדכון שכרי בתוספות היוקר כאמור יעשה על פי התחשיב שייערך במועד/ים האמור/ים על ידי רשות החברות הממשלתיות בהתאם לנוסח שבידיה".**

(סעיף 3(ב) למסמך).

(2) בחברת אל על נחתמו עם העובדים הבכירים הסכמים אישיים אשר - בדומה להסדר שבתעשייה האווירית - קבעו את שכרם הכולל של העובדים (סעיף 3(א)) ובנפרד קבעו מנגנון לעדכון השכר, לאמור:

**"הדירקטוריון או מי שיוסמך על ידו יעדכן את המשכורת הכוללת במועד ובשיעור שבו תעודכן משכורתו הכוללת של המנהל הכללי על פי החלטות הממשלה".**

(סעיף 3(ב)(1) להסכם: נספח א/5 לסיכומי המשיבות 1 - 2 כאן).

(3) בחברת בזק נערכו הסכמים אישיים בדומה לאלה של חברת אל על, בנוסח שונה במקצת שאינו משנה מן העיקר (סעיף 6 לנספח א/4 לסיכומי המשיבות 1 - 2 כאן).

6. בתביעה שהגישו המערערים לבית הדין האזורי הם טענו כי שכרם צמוד לשכרם של מנהלים כלליים במשרדי ממשלה אשר שכרם הם צמוד לשכר סגני שרים שהם חברי כנסת ושכרם כשל חברי כנסת. לטענת המערערים, במרוצת השנים, כל אימת שניתנה תוספת שכר לחברי כנסת ניתנה התוספת אף להם ובמקרה אחד אף הופחת שכרם בדומה להפחתת שכרם של חברי כנסת. על רקע זה ביקשו המערערים להעניק להם גם את תוספת השכר בשיעור של 33% שניתנה לחברי הכנסת בעקבות דו"ח ועדת רוזן-צבי.

7. אין חולק כי המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה צמודים בשכרם לשכר של סגני שרים. הצמדה זו מקורה בהחלטת ממשלה ש/26 מיום 16.1.77 (נספח 6 לסיכומי המערכות) בה נאמר:

**"לקבוע שכרם ותנאי שירותם של מנהלים כלליים במשרדי הממשלה ושל נושאי תפקידים המתמנים על ידי הממשלה, ואשר שכרם ותנאי שירותם מקבילים לאלה של המנהלים הכלליים - בהתאם לשכרם ותנאי שירותם של סגני שרים".**

אין חולק כי הצמדה זו של שכר המנהלים הכלליים לשכרם של סגני שרים - אשר, כאמור, שכרם נקבע בדומה לשכרם של חברי כנסת - היא הצמדה פורמלית ומוחלטת. הצמדה זו בוטלה בהחלטת ממשלה מיום 10.3.96 (כל/27; מסמך 14 לסיכומי המערכות) לגבי מנהלים כלליים המתמנים לאחר יום 1.6.96. עם זאת החליטה הממשלה להחיל על המנהלים הכלליים החדשים, באורח חד פעמי, את תוספת השכר של 33% שניתנה למנהלים הכלליים הותיקים מכוח הצמדתם לסגני שרים (החלטה כל/56 מיום 5.6.96; מסמך 15 לסיכומי המערכות).

8. כפי שראינו, שכרם של העובדים הבכירים במשיבות מעוגן בהסכם האישי של כל אחד מהם. גובה השכר נקבע בהתאם לקווי מדיניות שאישרה הממשלה בעקבות דו"ח הועדה לענייני חברות ממשלתיות (ועדת פיינרמן), אשר הוקמה בעקבות חקיקת חוק החברות הממשלתיות. בתחום השכר קבעה ועדה זו כי לגבי החברות הממשלתיות ה"גדולות" (והמשיבות בכלל זה) **"לא ייקבע תחום משכורת ספציפי. המשכורות בקבוצות אלה תיקבענה על ידי הדירקטוריון במסגרת השכר המקובל בכל ענף של הסקטורים הלא ממשלתיים השונים הפועלים בו, פחות 15%"** (עמוד 9 לנספח י"ג לתצהירו של מר אהרון בבית הדין האזורי). אשר לעדכון, ראינו כי ההסכמים האישיים קבעו מנגנון לפיו השכר יעודכן על ידי דירקטוריון כל חברה, **"במעמד ובשיעור שבו תעודכן משכורתו הכוללת של המנהל הכללי (של החברה - ש.צ.) על פי החלטות הממשלה"** (סעיף 2 סיפא ו-3 לעיל). אין חולק כי מעבר לנוסחה כללית זו, לא נקבע בהחלטת ממשלה או בהוראת רשות החברות, מנגנון מיוחד ומפורט לעדכון שכרם של העובדים הבכירים בחברות הממשלתיות.

9. בשנת 1980 הנהיגה ועדת הכספים של הכנסת שיטה לעדכון שכר לפיה נשמר יחס קבוע בין השכר הממוצע במשק לשכרם של נושאי משרה ברשויות השלטון, דוגמת חברי הכנסת. שיטה זו נבחרה על רקע העובדה ששכרם של נושאי משרה ברשויות השלטון נקבע מכוח חוק ולא במשא ומתן המוליד תוספות שכר, עליות בדרגה וכיוצאים באלה שינויי שכר תקופתיים. הצמדת שכרם של נושאי משרה ברשויות השלטון לשכר הממוצע במשק היוותה מנגנון אובייקטיבי ואמין לשמירה שוטפת על הערך הריאלי של שכרם של נושאי משרה אלה.

10. בשנים 1980 - 1982, בעקבות שחיקה שחלה בשכרם של הבכירים בחברות הממשלתיות, הוצע לעדכן גם את שכרם של העובדים הללו בהתאם לשינויים בשכר הממוצע במשק. בהתאם לכך, בישיבה מיום 24.11.82 בהשתתפות המנהל הכללי של משרד האוצר, מנהל רשות החברות הממשלתיות, והממונה על השכר, נקבע כי שכר המנהלים הכלליים יעודכן אחת לשנה לפי מנגנון העדכון החל על שכר המנהלים

הכלליים במשרדי הממשלה (נספח ג' לכתב ההגנה בבית הדין האזורי). החלטה זו יצרה, לגבי המנהלים הכלליים של החברות הממשלתיות והבכירים בחברות הצמודים להם **לעניין עדכון השכר** (סעיף 5(1) לעיל), מנגנון של הצמדה דומה לזה החל לגבי חברי הכנסת. על רקע העובדה שהמנהלים הכלליים של משרדי הממשלה צמודים בשכרם ובתנאי שרותם לסגני שרים ולחברי כנסת - הצמדה שהיא כוללת ומתייחסת גם למנגנון עדכון השכר - הרי שלעניין עדכון השכר של המנהלים הכלליים בחברות ממשלתיות והבכירים הצמודים להם, ניתן לאמר, לכל היותר, כי נוצרה הצמדת שרשרת בין העובדים הבכירים לחברי כנסת לעניין זה (העדכון). כך או כך, לא יכול להיות ספק, כי הצמדת שרשרת זו, ככל שהיא קיימת, מתייחסת אך ורק למנגנון עדכון השכר ואין היא מתפרשת על תחום שינויי השכר, דוגמת ההצמדה הקיימת בין שכרם של מנהלים כלליים במשרדי ממשלה לבין שכרם של סגני שרים.

11. במרוצת השנים חלו שינויים בשכרם של חברי הכנסת. בשנת 1986 המליצה ועדה בראשות מבקר המדינה לשעבר דר' יצחק נבנצאל, על עדכון שכרם של חברי הכנסת בשתי "מנות": האחת - תוספת של 35% מנובמבר 1986 והשנייה - תוספת של 20% בינואר 1989. אשר לשיטת עדכון השכר המליצה ועדת נבנצאל על מנגנון של הצמדה לשכר הממוצע במשק ועדכון השכר בהתאם לכך אחת לשלושה חדשים (סעיף 31 לדו"ח הועדה). תוספת השכר בשיעור 35% יושמה על חברי הכנסת, על סגני שרים הדומים להם ועל מנכ"לים של משרדי ממשלה הצמודים להם. אין חולק כי תוספת זו ניתנה גם למנכ"לים ולעובדים הבכירים בחברות הממשלתיות.

המלצת ועדת נבנצאל על הענקת תוספת נוספת לחברי הכנסת בשיעור של 20% לא יושמה בשעתה.

12. בנושא זה עסקה ועדה אחרת, היא ועדת קוברסקי משנת 1991 (נספח ג' לתצהיר מר אהרון). ועדה זו המליצה ליישם את המלצות ועדת נבנצאל שלא יושמו (התוספת הנוספת של 20%) באופן מדורג: 10% החל מחודש ספטמבר 1991 ו-10% נוספים בחודש ינואר 1992. המלצות ועדת קוברסקי יושמו לגבי חברי כנסת, סגני שרים והמנכ"לים של משרדי הממשלה. בסופו של דבר המלצות ועדה זו יושמו גם לגבי הבכירים בחברות הממשלתיות, אלא שהדבר נעשה באיחור (בחודש ספטמבר 1992). מאז חודש ספטמבר 1992 עודכן שכרם של בכירי החברות הממשלתיות בהתאם לעדכון שכרם של חברי הכנסת והמנכ"לים של משרדי הממשלה, אך זאת עד שנת 1996.

13. בשנת 1996 המליצה ועדה בראשות פרופ' אריאל רוזן-צבי על העלאת שכרם של חברי הכנסת בשיעור של 33% (נספח נב/1 לתצהיר מר אהרון). בין השאר המליצה הועדה על העלאת שכרם של חברי הכנסת כנגד ביטול האפשרות המוגבלת שהייתה להם עד אז להשתכר מעיסוק נוסף (עמודים 9-10 לדו"ח הועדה). כמו כן המליצה הועדה על הפחתת שיעור צבירת הפנסיה מ-4% לשנה ל-2% לשנה. המלצות ועדת רוזן-צבי יושמו על חברי הכנסת, על סגני שרים ועל המנהלים הכלליים בממשלה, מכוח ההצמדה. המלצות אלה לא יושמו לגבי בכירי החברות הממשלתיות ומכאן תביעתם של המערערים לבית הדין האזורי.

## הדין בבית הדין האזורי

14. בבית הדין האזורי בירושלים הוגשו שלוש תביעות, של שלוש קבוצות של עובדים בכירים המועסקים אצל החברות המשיבות. הדיון בתביעות אוחד ובו טענו העובדים כי עומדת להם זכות לקבלת תוספת השכר בשיעור 33% שניתנה לחברי הכנסת בעקבות המלצות דו"ח ועדת רוזן-צבי. בתביעה הודגשה העובדה שבמרוצת השנים ניתנו לעובדים הבכירים בחברות הממשלתיות אותן תוספות שכר שניתנו לחברי הכנסת. על רקע זה טענו התובעים כי ניתנה להם הבטחה בדבר הצמדת שכרם לשכר סגני שרים וכן כי, במרוצת השנים, נוצר נוהג מחייב של עדכון השכר בהתאם לשכר סגני השרים.

15. בית הדין האזורי (כב' השופט ארי תיבון ונציגי ציבור מר טסטה ומר עמית; תיק עב' 301012/97 - 301014/97) דחה את התביעה. בית הדין האזורי סקר את הרקע העובדתי והמשפטי לתביעה ופסק כי נקודת המוצא לדיון היא פרשנות הוראת הסכם העבודה האישי בדבר עדכון השכר. בית הדין האזורי קבע כי אין ללמוד מנוסח החוזה על קיומו של הסדר הצמדה. בית הדין האזורי קבע כי החוזה האישי עוסק בהסדר של עדכון השכר בכפוף להוראת חוק החברות הממשלתיות, להוראת הממשלה ולהוראת רשות החברות. מוסיף בית הדין וקובע כי לפי הוראות החוזה האישי, הממשלה היא הקובעת את השכר אשר ישולם לעובדים הבכירים, כך שמנגנון עדכון השכר הוא זה שנקבע על ידי הממשלה ורשות החברות, בלא שקיימת זיקה לשינויים המתחוללים בשכרם של חברי הכנסת.

## הערעור

16. טוענים המערערים כי החלטות הממשלה מש/69 ו-מש/70 הסמיכו את הרשויות לעדכן את שכר הבכירים ואלה החליטו להצמיד את שכרם לשכר המנכ"לים של משרדי הממשלה. פעולות אלה, לטענת המערערים, הן בבחינת הנחיות שרשות שקבעה אותן חייבת לפעול לפיהן אלא אם כן ההנחיות או המדיניות שונו כדין או שיש עילה ראויה לסטות מהן. המערערים חולקים על הטענה כי אין הם זכאים לקבל את תוספת השכר שניתנה למנהלים הכלליים של משרדי הממשלה משום שזו לא הייתה בבחינת "עדכון שכר" אלא שינוי של סולם שכר. לטענתם, טענה זו לא כנה, היא מלאכותית וחסרת בסיס. טענה נוספת בפי המערערים היא כי התנהגות החברות לאורך השנים, לרבות שחיקת שכר הבכירים והקטנתו בצמוד לשינויי השכר של המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה, יצרה אצל המערערים הסתמכות וציפייה לפיה אם וכאשר יועלה שכר המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה - יועלה גם שכרם. כל זאת כיון ששיטת עדכון השכר בהתאם לשינויים בשכר הממוצע במשק, בוצעה במציאות לא כבדיקה עצמאית של שכר הבכירים מול עליות השכר הממוצע במשק, אלא בדיוק באותו שיעור שבו עודכן שכרם של בכירי השירות הציבורי. לטענתם, הייתה הצמדה מלאה לתנודות השכר של בכירי השירות הציבורי, לטוב ולרע. מוסיפים המערערים וטוענים כי תניית העדכון הפכה לחלק מחוזי העבודה של הבכירים גם מכוח התנהגות ממושכת, חד משמעית וברורה של החברות, לפיה שכר העובדים יעודכן על פי השינויים בשכר המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה. המערערים משרטטים תמונת מצב של הצמדה מלאה הקיימת להם אל חברי הכנסת והם מדגישים כי הצמדה זו בוצעה במרוצת השנים, הן כאשר חלו עליות בשכר והן כאשר חלו הפחתות בשכר.

המשיבות תומכות בפסיקת בית הדין האזורי ומוסיפות כי מאחר ואין רשות מנהלית רשאית לכבול את שיקול דעתה, לא יכלה כלל רשות החברות להתחייב כלפי המערערים. לטענת המשיבות הגדלת שכרם של חברי הכנסת ב-33% היא בבחינת שינוי בסולם השכר ובמבנה השכר ואין היא בבחינת "עדכון שכר". לטענתן, התקשרות הבכירים עם החברות הממשלתיות כללה רכיב בלתי מסוים בתוכנו בכל הנוגע לזכותם לעדכון השכר ושיעור עדכון השכר נשאר חיצוני להסכם. כמו כן מבקשות המשיבות להזכיר כי המערערים אינם קבוצת עובדים קשי יום וחסי כוח מיקוח אלא פסגת בכירי החברות הממשלתיות במשק, הן מבחינת מעמדם והן מבחינת רמת שכרם.

## הכרעה

17. לאחר שנתנו דעתנו לפסק דינו של בית הדין האזורי, לנימוקי הערעור ולטענות כל אחד מן הצדדים בפנינו, מוצאים אנו כי דין הערעור להדחות. אף אנו, כמו בית הדין האזורי, סבורים כי המפתח לבחינת זכויותיהם של המערערים נעוץ בהוראות חוזה העבודה האישי. חוזה העבודה מבחין בבירור בין שני עניינים הקרובים אמנם זה לזה, אך שונים האחד מהשני, היינו - ההוראה בדבר גובה השכר מצד אחד לעומת ההוראה בדבר דרך עדכון השכר מצד שני. השכר נקבע על ידי המעסיק באמצעות הדירקטוריון. הואיל והמעסיק הוא חברה ממשלתית, נקבע השכר על פי מדיניות ועקרונות עליהם מחליטים הממשלה ורשות החברות. אין בחוזה העבודה האישי כל הוראה או אינדיקציה לקיומה של הצמדת שכר הבכירים לזה של סגני שרים או למנהלים הכלליים של משרדי ממשלה. עדכון השכר בחוזה העבודה נקבע בזיקה לעדכון השכר של המנכ"לים של החברות הממשלתיות. כאן נקבע מנגנון "אוטומטי" של הצמדת השכר לשינויים בשכר הממוצע במשק. העובדה שאותו מנגנון עדכון קיים גם לגבי חברי כנסת, אינה מלמדת בהכרח שקיימת זיקה של הצמדה בין "שכרם ותנאי שרותם" של הבכירים בחברות הממשלתיות לאלה של חברי כנסת או סגני שרים. כפי שצינו, לכל היותר ניתן לטעון להצמדת **הסדר העדכון** של שכר העובדים הבכירים לזה של חברי הכנסת, וזאת מכוח מסמך רשות החברות מיום 24.11.82 (סעיף 10 לעיל). אלא שגם כך, "הצמדה" זו מתייחסת לעניין "עדכון" השכר ולא לעניין "שינוי" השכר. עניין לנו בשני מושגים השונים מהותית זה מזה: "עדכון" שכר מכוון, מעצם טיבו, למנגנון של שמירה על הערך הריאלי של השכר ולמניעת שחיקתו ואילו "שינוי" שכר מכוון, במהותו, לתוספת ריאלית לשכר או לתוספת הנובעת משינוי מהותי בסולם השכר או במבנה השכר.

18. עיון בדו"ח ועדת נבנצאל מעלה כי, בכל הקשור לגובה שכרם של חברי הכנסת, מצביע הדו"ח על שחיקה ריאלית בשכרם של חברי הכנסת הגדולה בהרבה משחיקת משכורתם של עובדים אחרים במשק הציבורי (עמ' 9 לדו"ח). על רקע זה ממליצה ועדת נבנצאל להעמיד את שכרם של חברי הכנסת על סכום מסוים (סעיף 27 בעמוד 16), תוך שהועדה מציינת במפורש -

"ברור שהמשכורת דלעיל אינה נותנת ביטוי לתפיסת הועדה בדבר הגדלת משכורתם של חברי הכנסת כך שתבטא את מעמדתם הבכיר יותר לעומת עובדים בדרג הגבוהה של השירות הציבורי, וכמתחייב מן האחריות הממלכתית המוטלים עליהם. בנסיבות הקיימות, קרי - מצב המשק ותקציב המדינה, אין הועדה רואה אפשרות להמליץ כבר עכשיו על העלאת שכרם של חברי הכנסת מעבר להמלצה שבפסקה 27 לעיל..." (עמ' 16 לדו"ח הועדה).

דברים אלה משקפים בבירור העלאת שכר שנועדה לסגור את פער השחיקה עליו הצביעה הועדה. זוהי העלאת שכר במשמעות של "עדכון". דברים אלה אינם משקפים הגדלת שכר מהותית המגיעה כדי "שינוי" השכר.

19. עם זאת, לא נעלמו מעינינו דברי ועדת נבצאל בהמשך לדברים שצוטטו לעיל, לפיהם "ממליצה הועדה על העלאת משכורתם של חברי הכנסת ב-20% נוספים, אולם זאת רק החל מיום 1 בינואר 1989, מתוך תקווה שהנסיבות שיהיו קיימות אז, יאפשרו לכנסת הבאה לאשר את ההעלאה הזאת באותו מועד". אף כי הדברים לא נאמרו במפורש, ניתן אולי להבין מהקשר הדברים שתוספת השכר הנוספת עליה המליצה הועדה בשיעור 20% נועדה להעלות, לעתיד לבוא, את שכרם של חברי הכנסת באופן ריאלי; וכפי שאנו יודעים, תוספת זו הוחלה על העובדים הבכירים בחברות הממשלתיות (סעיף 12 לעיל).

אני סבור שגם אם אמנם כך הם פני הדברים, אין הדבר מלמד על זכותם של המערערים לתוספת של 33% שניתנה על יסוד דו"ח ועדת רוזן-צבי. ראשית - הענקה חד-פעמית של תוספת שכר של 20% בעקבות הגדלת שכר חברי הכנסת אינה מלמדת על קיומו של הסדר הצמדה או קיומו של נוהג בדבר הצמדה (לעניין מהותה של הצמדה ראו: ס' אדלר "הסכמים קיבוציים: מסגרת, תחולה ותיאום" בתוך ספר בר-ניב (תשמ"ז) 17, 38). קיומו של נוהג חייב להיות מוכח באופן חד משמעי וודאי (דב"ע מח/3-40 חבקין - גחלת פד"ע כ', עמ' 169). הסדר הצמדה מתפרש על דרך הצמצום (דב"ע לה/7-4 מועצת פועלי באר שבע - מפעלי ים המלח פד"ע ז' 160, 167). על כל פנים וגם על פי הגישה המרחיבה (ע"ע 1184/02 חגואל ואח' - אמקור בע"מ - טרם פורסם) הוא טעון הוראה מפורשת ואין ללמוד עליו מהקשר הדברים או מנסיבות העניין.

שנית - שכרם של המנהלים הבכירים בחברות הממשלתיות נקבע על ידי המעסיק והממשלה, על פי מדיניות הנקוטה בידיהם ועל פי שיקול דעתם. עצם ההחלטה - שהיא מטיבה חריגה - להעניק לקבוצת עובדים תוספת שכר בעקבות תוספת שכר ריאלית שניתנה לגוף אחר (בענייננו - התוספת שניתנה למערערים בעקבות דו"ח ועדת קוברסקי) אינה מצמיחה זכות לאותה קבוצת עובדים לקבלת תוספת אחרת שניתנה בכנסת בנסיבות אחרות, שנים אחריה.

20. הנושא המדויק העומד לדיון בפנינו הוא תוספת השכר שניתנה לחברי הכנסת בשיעור של 33%, בהתאם להמלצות דו"ח ועדת רוזן-צבי. באין למערערים הסדר מפורש של הצמדה - בשונה, לדוגמה, מן ההסדר הקיים למנכ"לים במשרדי ממשלה - לא עומדת להם זכות לקבל תוספת זו. מעבר לכך, וגם אם זכאים המערערים לתוספת שהיא בבחינת "עדכון" השכר, הרי התוספת האמורה שניתנה לחברי כנסת, על פי טיבה, לא נועדה לעדכן את שכר חברי הכנסת אלא להכניס בו שינוי מהותי. יש יסוד לטענת המשיבים כי תוספת השכר בשיעור של 33% שניתנה לחברי הכנסת הייתה במסגרת שינוי מהותי של שכרם וקביעת "סולם שכר חדש". דבר זה נלמד מן העובדה שתוספת השכר ניתנה לחברי הכנסת כנגד ביטול ההיתר שהיה להם לעסוק בעיסוקים נוספים על עבודתם הפרלמנטרית:

"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..."



(סעיף 29 לדו"ח ועדת רוזן צבי).

מדובר אפוא בשינוי מהותי במבנה השכר ולא בתוספת שהיא בבחינת עדכון השכר. דבר זה נלמד גם מכך שחישוב התוספת (33%) לא היה מקרי או שרירותי אלא תאם את אופן ההכנסות מעבודה נוספת להן היו זכאים חברי הכנסת ועליה ויתרו. זהו שינוי מהותי מובהק. זהו שינוי מבני בשכרם של חברי הכנסת. זוהי מעין תוספת עבור "תפוקה נוספת". תוספת זו, על פי טיבה, נועדה לחברי הכנסת בלבד ובמובהק אין היא יכולה להיחשב כ"עדכון" של השכר.

21. ערים אנו לכך שתוספת השכר שניתנה לחברי הכנסת מכוח דו"ח ועדת רוזן-צבי בשיעור 33%, ניתנה גם למנהלים הכלליים של משרדי הממשלה מכוח הצמדת שכרם המפורשת משנת 1977. בקשר לכך מבקשים אנו להעיר - מבלי לפסוק - כי אפשר שניתן להציב גבולות גם להסדר של הצמדה ברורה ומוחלטת: הסדר הצמדה, על פי טיבו, מניח קיומם של קווי תפקוד משותפים בין קבוצות העובדים המוצמדות. אין זה מרחיק לכת לסבור כי קיומו של שינוי מהותי בתפקודה ובמבנה שכרה של קבוצת עובדים אליה צמודה קבוצה אחרת, מצדיק ניתוק ההצמדה, עם שינוי הנסיבות שהיו ברקע יצירת ההצמדה. דברים אלה אנו אומרים כהערת אגב בלתי מחייבת שכן עניין הצמדת שכר המנהלים הכלליים בממשלה לשכרם של סגני שרים וחברי כנסת לא עומד לדיון בפנינו והם עצמם לא הופיעו ולא טענו בפנינו בעניין זה.

22. במסגרת טיעוניהם מבקשים המערערים להיבנות לא רק מתוספות השכר שניתנו להם במרוצת השנים במקביל לאלה שניתנו לחברי הכנסת, אלא גם מהפחתות השכר שהיו בעיקר בשנות ה-80. אין בידינו לקבל טיעון זה. הפחתת שכרם של חברי הכנסת נעשתה לזמן מוגבל ועל רקע מצבו הקשה של משק המדינה. באותה עת נדרשו כל העובדים במשק לויתור מסוים בשכרם (15% מהוצאות הרכב ו-25% מהשעות הנוספות). בנסיבות העניין, הפחתת השכר של בכירי החברות הממשלתיות בדומה לזו של חברי הכנסת, אינה מעידה בהכרח על הסדר של הצמדה הבא במקום ובנוסף להסדר דומה של עדכון השכר.

23. סיכומם של דברים, למערערים אין הסדר של הצמדת שכר לשכרם של חברי כנסת, לא הסדר מפורש ולא הסדר מכוח נוהג. קיים למערערים מנגנון דומה של עדכון שכרם בהתאם לשינויים בשכר הממוצע במשק. לכל היותר, קיים להם הסדר של הצמדה לחברי כנסת לעניין שיטת עדכון השכר, אך לא לעניין שינוי ברמת השכר. התוספת שניתנה לחברי הכנסת בעקבות דו"ח ועדת רוזן-צבי הייתה - במובהק - תוספת שכר מהותית ובשום אופן אין היא יכולה להיחשב כ"עדכון שכר". לפיכך אין המערערים זכאות לתוספת של 33% שניתנה לחברי הכנסת. צדק אפוא בית הדין האזורי בדחותו את התביעה. לפיכך גם דין הערעור להידחות.

24. הערעור נדחה. המערערים יישאו בהוצאות המשיבות 1 - 2 (יחדיו) בסכום של 5,000 ש"ח ובהוצאות המשיבה 3 בסכום זהה.

ניתנה היום, כ"ו בכסלו תשס"ד (21 בדצמבר 2003), בהעדר הצדדים.

---

השופט שמואל צור

---

השופטת נילי ארד

---

הנשיא סטיב אדלר

---

נציג מעבידים מר ישראל בן-יהודה

---

נציג עובדים מר בן-עמי עמירן

**נוסח זה כפוף לשינויי עריכה וניסוח**