

שכר והסכמי עבודה

רח' קפלן 1, ת.ד. 3100, ירושלים. טל : 02-5317189, פקס : 02-5695372

ירושלים, כ"ב בתמוז התשע"ז
16 ביולי 2017
חוזר הע - כללי הוראות
2017-1-36

אל :

יושבי ראש הגופים המתוקצבים והנתמכים
מנכ"ל הגופים המתוקצבים והנתמכים

הנדון : קבלת אישור הממונה על השכר מראש במפורש ובכתב לכל התחייבות בנושא שכר

1. הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן: "הממונה על השכר") פועל כרשות מוסמכת על-פי דין. לממונה על השכר הואצלה הסמכות אשר הוקנתה לשר האוצר בסעיף 29(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: "חוק יסודות התקציב" או "החוק").
מכוח סמכות זו, מקיים הממונה על השכר פיקוח על השכר בשירות הציבורי, בגופים העונים על הגדרת "גוף מתוקצב" ו"גוף נתמך" בחוק יסודות התקציב (להלן: "הגופים המפוקחים").
2. בסעיף 29 לחוק יסודות התקציב נקבע:
"א) גוף מתוקצב או גוף נתמך לא יסכים על שינויים בשכר, תנאי הפרישה או הגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר."
"ב) על אף האמור בכל דין, כל הסכם או הסדר בטל במידה שהוא נוגד את הוראות סעיף קטן (א)".
3. בהתאם לאמור לעיל, הסכמה או הנהגה של תנאי השכר וההעסקה של העובדים בגופים מתוקצבים ובגופים נתמכים כפופות לאישור הממונה על השכר, ככל שהם חורגים מהנהוג בשירות המדינה. הנהגה או הסכמה על שינויים בשכר שלא בהתאם לנהוג בשירות המדינה ובלא אישורו של הממונה על השכר - מנוגדים להוראות חוק יסודות התקציב ואסורים.
4. בנוסף, החוק מחייב את הגופים המפוקחים לדווח לממונה על השכר על כל הליך משפטי או הליך בוררות המתקיים בנושאי שכר של עובד בגוף, לרבות תנאי פרישה, גימלאות או הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, היקף המשרה, ולרבות התחייבות למתן כל אחד מאלה (סעיף 33א(ו) לחוק).

שכר והסכמי עבודה

רח' קפלן 1, ת.ד. 3100, ירושלים. טל : 02-5317189, פקס : 02-7658360

5. יובהר כי על-פי בית המשפט העליון כל אחד משני האיטורים שבסעיף 29 לחוק ("לא יסכים" ו"לא ינהיג") עומד בפני עצמו - האחד מתייחס לאקט החוזי והשני לאקט המעשי.¹ בית המשפט העליון מפרש את כפל האיטור בכך -

"שהמחוקק ביקש לסתום כל פירצה והתייחס, על כן, לשני איטורים נפרדים ועצמאיים הניצבים כתמרוני איטור בפני הגוף הנתמך: אסור לו להסכים לשינויים אף ללא הפעלה מעשית, ואסור לו להנהיגם, הלכה למעשה, בין אם הבסיס להנהגת השינויים הוא בהסכמי העבר ובין אם המדובר על החלטה חד-צדדית הצומחת אך ורק מהחלטתו של המעביד שאינה תלויה בהתחייבויות קודמות..."

6. חרף זאת, מעת לעת עדים אנו למקרים בהם הסכמים קיבוציים, הסדרים, תוספות שכר או הטבות כספיות אחרות בגופים אלה, החורגים מהנהוג בשירות המדינה, הוסכמו או הונהגו על ידי גופים המפוקחים מבלי שהובאו לאישורו של הממונה על השכר, או שהובאו לאישורו של הממונה על השכר לאחר מתן התחייבות לעובד או לוועד העובדים ולארגון העובדים היציג.

7. דרך המלך לקראת ניהול משא-ומתן עם עובדי הגופים המפוקחים היא קבלת עמדתו של הממונה על השכר לגבי מסגרת עלות ההסכם ויתר תנאי העבודה שידונו בטרם החל המשא ומתן, עדכון הממונה על השכר במהלך תקופת המשא ומתן ובעיקר קבלת אישור מפורש, מראש ובכתב לכל התחייבות (טיוטת הסכם קיבוצי או כל הסדר אחר), לפני ההסכמה והחתימה עליה.

לעניין זה ראו את הודעת שר האוצר בילקוט הפרסומים² כי גוף מתוקצב או גוף נתמך כמשמעותו בחוק, המבקש להסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגימלאות או על הטבות כספיות אחרות הקשורות בעבודה, שלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה, יגיש תחילה בקשה, בכתב, לאישורו של הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.

למען הסר ספק יובהר, כי הודעת שר האוצר דלעיל מהווה הוראת מינהל מחייבת לפי החוק.

בית הדין הארצי לעבודה הבהיר מפורשות כי:³

"כלל הוא, שהסכמה להענקת זכות לתשלום שכר חורג, אפילו מקורה בהסכמת הצדדים שקיבלה תוקף של פסק דין, ככל שאינה כדין ומנוגדת לדין, היא זכות פגומה מדעיקרא... על הצדדים להסכם היה להביאו לידיעת הממונה בטרם החתימה עליו ולקבל אישורו המוקדם להסכמות שעניינן במתן הטבות שכר לעובדים." (ההדגשה לא במקור - ע' י).

חשיבות העניין נובעת מן הצורך בשמירה על יחסי עבודה תקינים ומן הצורך לצמצם את האפשרות לכך שהמעסיק יאלץ לסגת מהסכמות שגיבש מול ארגון העובדים היציג. כמו כן הדבר נחוץ בכדי לשמור על יציבות ושקט ביחסי העבודה וכדי להבטיח עמידה של הגוף המפוקח ובעלי התפקיד בו בהוראות החוק.

¹ רע"א 2920/90 קופח של ההסתדרות הכללית נ' מדינת ישראל, פד"י מז(1), 397.

² ילקוט הפרסומים 3498 התשמ"ח, 267; ילקוט הפרסומים 3793 התש"ן, 3722.

³ עסק 75/05 הסתדרות המעו"ף נ' עיריית רחובות - (פורסם נבו 15.11.2005).

שכר והסכמי עבודה

רח' קפלן 1, ת.ד. 3100, ירושלים. טל : 02-5317189, פקס : 02-7658360

מובהר כי אין די בשיחות בעל-פה או בהתכתבויות שונות עם גורמים באגף השכר על מנת להבטיח עמידה בהוראות החוק ואלו אינם מהווים תחליף לקבלת אישור מפורש בכתב. רק קבלת אישור מפורש, מאת הממונה על השכר והסכמי עבודה, בכתב, בטרם מתן ההסכמה או ההתחייבות, מבטיחה כי הגוף המפוקח פועל בהתאם להוראות החוק ומגשימה את תכליתו.

למען הסר ספק, מובהר כי קבלת אישורו של גורם ממשלתי אחר או של כל גורם מקצועי אחר אינו מיתר או מחליף את הצורך בקבלת אישור כאמור מאת הממונה על השכר והסכמי עבודה.

8. לפיכך, בנסיבות בהן גוף כאמור מנהל משא ומתן עם עובדיו, עליו לקבל - בגדרי סעיף 29(א) לחוק - את אישור הממונה על השכר מראש, במפורש ובכתב, להטבות שהוא רוצה להסכים עליהם עם עובדיו, לפני ההסכמה או לפני ההתחייבות כלפי העובדים או כלפי ארגונם היציג.

יובהר, כי אף אם הגוף סבור כי ההסכמות האמורות הן בהתאם לנהוג במדינה ולא חורגות מגדרי סעיף 29(א), עליו להעבירן מראש לבחינת הממונה על השכר על מנת לוודא שלא יוצאת תקלה תחת ידיו.

9. בהמשך לאמור נבקש להביא לתשומת ליבכם כי בסעיפים 35, 35א ו-36 לחוק יסודות התקציב נקבעו שורה של מעשים המהווים עבירות משמעת, אשר נדונות בבית דין למשמעת לשיפוט עובדים שעברו עבירות משמעת כאמור בסעיף 39 לחוק יסודות התקציב.

סעיף 35 לחוק יסודות התקציב:

"35. עובד גוף מתוקצב שעשה ביודעין אחת מאלה, אשם בעבירת משמעת:

- (1) לא קיים הוראה מהוראות חוק זה או תקנה או הוראת מינהל שניתנה לפיו, או הוראה שניתנה על ידי שר האוצר לפי סעיפים 29א או 29ב;
- (2) שילם כספים מעבר לסכום הקבוע לאותה מטרה בתקציבו המאושר;
- (3) חתם או התיימר לייצג את הגוף המתוקצב או להתחייב בשמו בחוזה שכריתתו טעונה אישור על פי כל דין ואישור כאמור לא ניתן;
- (4) קיבל לעבודה עובדים למטרה פלונית מעבר למספר המשרות הקבוע בשיא כוח האדם שלו, או במשרות שאין עליהן הקצבה בתקציבו המאושר;
- (5) הנהיג או הורה להנהיג שינויים או הטבות בניגוד להוראות סעיף 29.

סעיף 35א לחוק יסודות התקציב:

"35א. עובד גוף נתמך שביודעין הנהיג או הורה להנהיג שינויים או הטבות בניגוד להוראות סעיף 29 או שלא קיים הוראה מהוראות סעיף 33א או תקנה שתוקנה לפיהם או הוראת מינהל שניתנה לפיהן, או הוראה מהוראות שר האוצר לפי סעיפים 29א או 29ב, אשם בעבירת משמעת."

סעיף 36 לחוק יסודות התקציב:

"36. נעברה עבירת משמעת כאמור בפרק זה אשם בה גם כל מי שבשעת ביצוע העבירה היה מנהל כללי, חשב, גזבר, מנהל חשבונות או פקיד של המשרד או של יחידת הסמך או של הגוף המתוקצב או של הגוף הנתמך האחראי לאותו תחום, אם לא הוכיח אחת מאלה:

- (1) העבירה נעברה שלא בידיעתו;
- (2) הוא נקט אמצעים סבירים להבטחת מניעת העבירה."

שכר והסכמי עבודה

רח' קפלן 1, ת.ד. 3100, ירושלים. טל : 02-5317189, פקס : 02-7658360

סעיף 39(א) לחוק יסודות התקציב:

"39. (א) מוקם בזה בית דין למשמעת לשיפוט עובדי המדינה ועובדי גופים מתוקצבים ונתמכים בשל עבירות משמעת לפי פרק זה; לעניין זה יחולו הוראות חוק המשמעת והתקנות לפיו בשינויים ובתיאומים שיקבע שר המשפטים בתקנות, ורשאי הוא לקבוע בהן הוראות מיוחדות לסוגים של עובדים;"

10. כן נביא לתשומת ליבכם כי באגף השכר והסכמי עבודה פועלת "היחידה לחקירות שכר", אשר חוקרת בעלי תפקידים בגופים נתמכים ומתוקצבים אשר קיים לגביהם חשד כי ביצעו עבירות משמעת לפי חוק יסודות התקציב. מאז החלה היחידה בפעילותה לפני מספר שנים, הועמדו לדין משמעת עשרות בעלי תפקידים בגופים נתמכים ומתוקצבים, אשר הנהיגו או הסכימו על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, בניגוד להוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב. לדוגמה:

א. בתיק בד"מ 79/14 הורשע ראש אגף מינהל ומשאבי אנוש במועצה מקומית, בגין כך שאישר לעובד תנאי פרישה החורגים מהנהוג לגבי כלל עובדי המדינה, ללא אישור הממונה על השכר או הגורמים הרגולטוריים הרלוונטיים. העובד סיים את תפקידו ברשות וביה"ד גזר עליו נזיפה ופסילה מלשמש בכל תפקיד ברשות למשך 8 חודשים. בהכרעת הדין, עמד בית הדין מפורשות על הצורך בקבלת אישור כנדרש בסעיף 29 לחוק יסודות התקציב:

"ככל שהיה רצון להעניק תוספות שכר מעבר למאושר בחוק ובהסכמים, היה על הנאשם לקבל אישור לכך כנדרש בסעיף 29 לחוק יסודות התקציב ... פעולותיו של הנאשם נעשו בניגוד לדין ותוך חריגה מסמכות".

בית הדין אף מצא מקום לחדד את הדברים גם בגזר הדין, בקובעו:

"אין להתעלם מחומרת מעשיו של הנאשם, אשר נשא בסמכות מרכזית בנושאי תוספות שכר ותנאי פרישה... הנאשם פגע בתדמית המועצה ובאמון הציבור ברשויות השלטון, וסיכל את תכלית חוק יסודות התקציב שהיא יציבות שכר ושמירה על הקופה הציבורית..."

ב. בתיק בד"מ 111/11 הורשע מנהל מחלקת משאבי אנוש ברשות מקומית, בגין קבלת תוספת שכר שלא היה זכאי לה ומבלי שעשה דבר למניעת קבלתה, וכן כי הורה לחשבת השכר לבצע שנויים בשכר שלו ובשכרה שלה בלי שהיו זכאים לכך. ביה"ד גזר עליו נזיפה, הפקעת משכורת והורדה בדרגת שכר למשך שנה וחצי. הנאשם ערער על חומרת העונש והמדינה מצדה ערערה על קלות העונש. בית המשפט המחוזי דחה את ערעור הנאשם וקיבל באופן חלקי את ערעור המדינה, בקובעו כי לאמצעי המשמעת שהוטלו על הנאשם יתווספו גם העברה למשרה אחרת ופסילה מלשמש בכל תפקיד ניהולי או תפקיד הקשור לכספים למשך שנתיים. בקשת רשות ערעור שהגיש המורשע לביהמ"ש העליון נדחתה על ידי המשנה לנשיאה (כתוארו אז), השופט אליקים רובינשטיין (בר"ש 4252/16) אשר עמד על חשיבות הוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב:

"הוראה זו מצויה, בעולם הכלכלה הלאומית, ברמה נורמטיבית גבוהה ביותר, כמעט 'קדושה'".

שכר והסכמי עבודה

רח' קפלן 1, ת.ד. 3100, ירושלים. טל : 02-5317189, פקס : 02-7658360

לגבי הוראות הדין המשמעתי הרלוונטיות להפרה של סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, כתב:

"דברים אלה מדברים בעד עצמם, ומצביעים על כוונת המחוקק "לסגור את הפרצות" ולהבטיח כי הסדרי שכר ייעשו כדת וכדין, והחורג מכך יבוא עמו חשבון גם בתחום המשמעתי".

בברכה,

ערן יעקב
הממונה על השכר והסכמי עבודה

העתק :
הנהלת אגף השכר והסכמי עבודה
(2017-84)