

המבקשת:

מדינת ישראל

ע"י ב"כ מפרקליטות מחוז ת"א - אזורי

דרך מנחם בגין 154, תל-אביב, ת.ד. 33475, 6133302

טל': 073-3736222 פקס': 02-6468005

- נ ג ד -

- נ ג ד -

המשיבה:

הסתדרות המורים בישראל

ע"י משרד עו"ד ארנה לין ושות'

מרחוב קויפמן 4 בית שרבט תל אביב

טל': 03-5165757 פקס': 03-5165999

בקשת צד בסכסוך קיבוצי

ובקשה בהולה למתן סעדים זמניים דחופים וקביעת מועד דיון

לאחרונה הודיעה הסתדרות המורים בישראל, היא המשיבה (להלן גם: "הסתדרות המורים" או "ההסתדרות"), על כוונה לפתוח את שנת הלימודים תשפ"ג בשביתה, באופן שחל מיום 1.9.2022 תתקיים שביתה מלאה, גורפת ובלתי מוגבלת שעתידים ליטול בה חלק למעלה מ 144,000 עובדי הוראה במשרד החינוך. בקשה זו מונחת לפתחו של בית הדין הנכבד, כדי למצות כל דרך למנוע את השביתה המאיימת להתרגש על מערכת החינוך. בית הדין הנכבד מתבקש ליתן סעדים זמניים כמפורט בפרק הבא, ולקבוע דיון דחוף בבקשה.

תמצית הבקשה

1. ביסודה של בקשה זו עומדת כוונתה של הסתדרות המורים למנוע את פתיחת שנת הלימודים תשפ"ג, בדרך של נקיטה בצעדים ארגוניים המצויים בקצה גבולה של קשת הצעדים הארגוניים שארגון עובדים יכול לנקוט בהם – שביתה גורפת בכל שלבי החינוך בהם מועסקים עובדי ההוראה המיוצגים על ידה מגן ועד כיתה ט', כולל. כך, עולה מדבריה של מזכ"לית הסתדרות המורים הנשמעים בבלי התקשורת. אין צריך להכביר מילים על הנזקים האדירים ששביתה גורפת ובלתי מוגבלת בזמן ממין זה תטיל על ציבור התלמידים, ההורים והמשק הישראלי בכללותו.
2. פנייה זו לבית דין נכבד זה באה לאחר שהמשא ומתן הקיבוצי שהתנהל בין המדינה להסתדרות המורים, נקלע החל מיום 20.6.22 למשטר של "תקופת בחירות". זאת, בשים לב לאישור חוק התפזרות הכנסת ה-24, התשפ"ב-2022 (להלן: "חוק התפזרות הכנסת"), על כל המשתמע מכך אשר לתפקודה של הממשלה המכהנת כממשלה יוצאת, ובראי ההלכה הפסוקה של בית המשפט העליון ביחס לחובות האיפוק והריסון בהן מחויבת ממשלה

יוצאת, המעוגנת גם בהנחיות היועצת המשפטית לממשלה, ובמכתבים מטעם היעוץ המשפטי לממשלה שנשלחו בסמוך לאחר הכניסה לתקופת הבחירות הנוכחית.

• **מצ"ב חוק התפזרות הכנסת ה-24 ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022, מסומן 1**

3. בנסיבות אלה, נדרש הממונה על השכר, בהתאם למגבלות המשפטיות החלות על פעילות הממשלה בכל רבדיה בתקופת בחירות, להציג בפני הסתדרות המורים את המשמעות הנובעת לכך שהממשלה מכהנת כממשלה יוצאת. כפי שיבואר להלן, הממונה על השכר הציג להסתדרות המורים מתווים שונים אפשריים בנסיבות שהתהוו ובהם, דחיית המשא ומתן עד לכינונה של ממשלה חדשה שתיכון באופן שניהול המשא ומתן לא יהיה כפוף למגבלות תקופת הבחירות הקיימות לעת הזו; הסכם קיבוצי קצר מועד. נוכח אי הסכמתה של הסתדרות המורים למתווים אלה, המתווה שנתר הוא להמשיך את קיום המשא ומתן כעת תחת המגבלות הנובעות מכך שהממשלה המכהנת היא ממשלה יוצאת, ועל כך נפרט בהרחבה.
4. ואולם, בזמן שחלף עת התנהל משא ומתן קיבוצי אינטנסיבי, התברר כי בצד זאת שהסתדרות המורים דחתה את ההצעות לדחות במתכונת כזו או אחרת את המשא ומתן, כולו או חלקו, לעת כינונה של ממשלה חדשה, היא המשיכה מצידה לעמוד על דרישות עלות של הסכם שמאפיינות הסכמים קיבוציים שבאו אגב כינונה של רפורמה משמעותית במערכת החינוך (כדוגמת רפורמת "אופק חדש"). זאת על אף שדרישות אלה מצויות לעת הזו במרחק רב מחוץ לגבולות מתחם הסבירות שממשלה יוצאת יכולה לפעול בו. על גבולות מתחם הסבירות, נפרט בהמשך, תוך שנבאר את פסיקותיו של בית המשפט העליון ונעמוד על החלטותיה של היועצת המשפטית לממשלה בהקשר זה.
5. בנסיבות אלה, הצדדים לא מצליחים להתכנס לכדי הסכמות במשא ומתן. המדינה מחויבת מכוח ההלכה הפסוקה, כפי שעוגנה בהנחיות היועצת המשפטית לממשלה, לנהל משא ומתן בגבולות המתחייבים מחובות האיפוק והריסון המוטלות עליה כממשלה יוצאת. בתוך כך, ובמסגרת המגבלות האמורות, העמידה המדינה הצעות כלכליות שיש עמן נתינה משמעותית ביותר, אשר נותנת מענה לצרכים שעליהם גם הצביעה הסתדרות המורים, כשהן משולבות במתן מענה לצרכים ארגוניים שתכליתם לטייב את מערכת החינוך, כך שעלויות ההסכם שיושקעו יניבו תמורה חיובית ואפקטיבית למערכת החינוך ולעובדי ההוראה. זאת בעוד שהסתדרות המורים מציבה דרישות המצויות הרחק ממתחם הסבירות של מגבלותיה של הממשלה היוצאת.
6. על רקע זה, באה פנייה זו לבית הדין הנכבד לא לפני שהמדינה עשתה כל שלאל ידה כדי להתקדם במשא ומתן, לפרוש מתווים שונים, ולקיים שיח ענייני ומקצועי, וכשהיא נכונה גם עתה להמשיך ולקיים משא ומתן אינטנסיבי במטרה להגיע להסכמות, ונכונה ללכת בכל אחד מהמתווים שהוצעו להסתדרות המורים נוכח נסיבות הזמן והמקום.
7. עמדתם של שרת החינוך ונציגי משרד החינוך במסגרת המשא ומתן הקיבוצי שהתנהל עם הסתדרות המורים ביקשה, גם לאחר כניסה לתקופת בחירות, להגיע להסכם קיבוצי אשר חורג בתוספת השכר הניתנת במסגרתו מהסטנדרט שהיה מקובל בהסכמים קיבוציים רלוונטיים דומים בעבר. לפי עמדתם, תריגה זו נדרשת על מנת לתת מענה הולם לצרכי מערכת החינוך אשר לדידם זקוקה בדחיפות לטיפול מעמיק ושורשי כזה שמחייב הלכה למעשה עלות הסכם רחבה יותר מזו של הסכמי שכר תקופתיים שנחתמים בשגרה. בתוך כך, קראה שרת החינוך לממשלה לא אחת להתכנס ולקבל החלטה על השקעה תקציבית במערכת החינוך כבר בעת הזו, גם בתוך תקופת הבחירות.

8. ואולם, כפי שעוד יפורט, בשים לב לפסיקת בית המשפט העליון אשר למגבלות החלות על ממשלה יוצאת בתקופת הבחירות, כפי שבאה לידי ביטוי גם בהנחייתה של היועצת המשפטית לממשלה, התקיימו דיונים בראשותם של המשנים ליועצת המשפטית לממשלה למשפט ציבורי-חוקתי ולמשפט ציבורי-מנהלי, במסגרתם הציגו הנציגים הבכירים ביותר בקרב משרדי הממשלה המעורבים ובהם משרדי החינוך והאוצר את עמדותיהם אשר להתנהלות המשא ומתן בנסיבות מורכבות אלה, לצרכים ולעלויות ולכלל ההיבטים שבחרו כל גורם מטעמו, להציג בדיונים שהתקיימו.
9. בסיכומם של דיונים אלו, ועל דעת היועצת המשפטית לממשלה, התקבלה ההכרעה כי חובות האיפוק והריסון החלות על ממשלת מעבר, בראי העקרונות של: מניעת כבילת שיקול דעתה של הממשלה החדשה; הצורך למנוע חשש מפני עירוב שיקולי התמודדות בבחירות; העלויות התקציביות המשמעותיות הכרוכות בהסכם קיבוצי לגבי עובדי הוראה והשלכותיו התקציביות על הסכמים אחרים שעוד יחתמו; והעדרו של תקציב מדינה לשנת 2023 ואילך; כל אלה מובילים לכלל מסקנה כי לעת הזו ניתן להלוך משא ומתן קיבוצי שתכליתו הגעה להסכם בגבולות של הסכמי שכר תקופתיים בעיתות שגרה, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בהסכמים קיבוציים רלוונטיים דומים בעבר, ובמסגרת זו ליתן את המענה לצרכים הדחופים של מערכת החינוך בתעודף של הגורמים המקצועיים המוסמכים. בהקשר זה יצוין למשל, כי אחד הנושאים שכל הנושאים והנושאים, ללא יוצא מן הכלל, ראו כצורך חיוני דחוף, היה שכרו של המורה המתחיל, ובהתאם סוגיה זו קיבלה, במסגרת ההצעות שהתגבשו מטעמה של המדינה והונחו לפתחה של הסתדרות המורים, מענה משמעותי ביותר (עליית שכר של 30%).
10. בצד זאת, הממשלה החדשה שתיכון, במסגרת סדרי עדיפויות שתקבע לעצמה, תוכל לדון ולהחליט בכל הנוגע לצורך לקיים טיפול מעמיק ושורשי במערכת החינוך ולהקצות לכך תקציבים ייעודיים (כפי שנעשה בעבר עובר לכינון של רפורמות אופק חדש ועוז לתמורה), ותעשה כן בדרך המתחייבת ובהתאם לסמכות הנתונה לה, וממילא תוכל אז לנהל משא ומתן קיבוצי שלא יהיה כפוף למגבלות של תקופת בחירות, ולהוסיף על ההסכמות שיושגו במשא ומתן הנוכחי ככל שתמצא לנכון.
11. משכך, מתבקש בית דין נכבד זה ליתן צו מניעה נגד השביתה שכל תכליתה תהא לאפשר להסתדרות המורים להפעיל כוח ארגוני במטרה לכפות על ממשלה יוצאת להסכים לדרישות שכריות אשר לעת הזו עומדות בניגוד לחובות האיפוק והריסון בהן היא מחויבת בתקופת בחירות, דרישות אשר כוללות השלכות תקציביות מרחיקות לכת וחשש ממשי לכבילה של הממשלה החדשה, קרי, מעשה העומד בניגוד לפסיקת בית המשפט העליון בנושא, כפי שיפורט במסגרת הבקשה דנן.
12. שביתה כזו, כפי שיפורט, אם תלילה תפרוץ, איננה חוסה תחת חירות השביתה המעוגנת ביסוד השיטה המשפטית, באשר היא איננה בבחינת האמצעי האחרון. דרישות הסתדרות המורים במשא ומתן מצויות מחוץ לגבולות האפשר, ולכן היא איננה עומדת גם באמות מידה של סבירות ומידתיות. כל זאת, עוד טרם נדרשנו לדון בנזקיה האדירים לציבור התלמידים, מזה, ולמשק הישראלי מזה, הכול כפי שיפורט להלן וכן בבקשת התאחדות התעשיינים.
13. לחלופין מתבקש בית הדין הנכבד להורות להסתדרות המורים, שלא להפנות עודף למשא ומתן ולהמשיך לקיימו בגדר המתחייב מהמצב המשפטי האמור, וכן לסייע לצדדים בדרך זו ובכל דרך אחרת שימצא לנכון, לקדם את המשא ומתן באופן אפקטיבי ולהתכנס לכדי הסכמות.

הצדדים לבקשה

14. המבקשת, מדינת ישראל, מעסיקה כ-144,000 עובדי הוראה, בגני הילדים, בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים הרשמיים, במוסדות החינוך הרגילים, במוסדות החינוך המיוחד ועוד (להלן יחדיו: "עובדי הוראה"). ייאמר כבר עתה, כי הגורם המוסמך לפי חוק נכסי המדינה, תשי"א-1951, וחוק יסוד: הממשלה, לחתום בשם

הממשלה על הסכמים קיבוציים החלים על עובדים המועסקים על ידי המדינה הוא הממונה על השכר במשרד האוצר, לפי סמכות בהאצלה/הרשאה משר האוצר, ומשכך בקשה זו שעניינה משא ומתן קיבוצי לחתימה על הסכם שכר לגבי עובדי הוראה המועסקים על ידי המדינה נתמכת בתצהירו.

15. בה בעת, המשא ומתן נוגע בנסיבות דנן לעובדי הוראה המועסקים על ידי המדינה במשרד החינוך, ולכן מעורבותו של משרד החינוך איננה נפקדת מאירוע של ניהול משא ומתן קיבוצי אלא שעל ההסכם מוסמך לחתום רק הממונה על השכר, כאמור.

16. בנסיבות אלה, לנוכח איומי השביתה המתבססים ומשהמו"מ לא הבשיל, לבקשת משרד האוצר הנחתה היועצת המשפטית לממשלה את באי כותה להניח בקשה זו מטעמה של המדינה, כדלהלן.

17. המשיבה, הסתדרות המורים בישראל, היא הארגון היציג של עובדי ההוראה בגני ילדים, בתי ספר יסודיים וחטיבות הביניים הרשמיים ועוד, ומי שהכריזה על סכסוכי העבודה מושא הבקשה.

רקע עובדתי

18. בהתאם לסעיף 13 בהסכם הקיבוצי מיום 24.8.2020 בעניין אופן חישוב ניצול ימי מחלה הסתיימה ביום 31.12.2019 תקופת השקט התעשייתי ומיצוי הטענות אשר הוסכמה עם הסתדרות המורים.

- מצ"ב הסכם קיבוצי מיום 24.8.2020, מסומן 2

רקע בדבר חתימת הסכמי שכר תקופתיים

19. שכרם של העובדים המועסקים בשירות המדינה ובמגזר הציבורי הרחב, המוסדר בהסכמים קיבוציים (ולא על פי חוזה מיוחד) מתעדכן מעת לעת בעקבות חתימה על הסכמים קיבוציים, שברובם הם הסכמים קיבוציים תקופתיים, הנחתמים מדי מספר שנים בין המדינה או המעסיק הציבורי הרלוונטי לבין ארגון העובדים היציג הרלוונטי לקבוצת העובדים שעליה חל ההסכם.

20. מטרתו של ההסכם הקיבוצי הוא לאזן בין צרכים שונים ולחתור להבטחת שימוש אתראי והוגן בכספי הציבור, להביא לשיפור בשירות הציבורי והעלאת הפריזון בו, ולהבטיח יציבות ורציפות השירות הציבורי. לאור האמור, לצד מסגרת העלות שמוקצת לתוספות השכר, עומדת המדינה על חתירה לתמורות שיביאו לשיפור השירות הציבורי ולעבודה תקינה ויעילה של הגופים הרלוונטיים.

21. היבט מרכזי נוסף שעליו מושם דגש במסגרת המשא ומתן הקיבוצי וההסכם שבסופו הוא השגת מיצוי טענות ותביעות ארגון העובדים הרלוונטי בקשר לתוספות שכריות למשך תקופה שתוסכם, והתחייבות של ארגון העובדים לשקט תעשייתי למשך תקופה מוסכמת (שיכולה להיות גם ארוכה מתקופת מיצוי התביעות). ככל שמדובר בשירות שהשפעתו על הציבור משמעותית יותר, כך גדל משקלו של הצורך להבטיח את יציבותו ורציפותו של השירות.

22. ככלל, ובימים כתיקונם, עלותם של הסכמים קיבוציים נבחנת גם אל מול התכליות שההסכם הקיבוצי מביא עמו לטובת הציבור, העובדים והמשק בכללותו, ובשים לב ליעדים האמורים לעיל. ככלל, בהסכם קיבוצי (מסגרת) מוסכם על מסגרת עלות תקציבית לטובת תוספות שכריות ועל אופן הקצאת העלות האמורה, לצד התחייבות לשיתוף פעולה מצד העובדים עם שינויים כאלה ואחרים הנדרשים בהתאם לצרכי המעסיק והימנעות של ארגון העובדים מנקיטת צעדים ארגוניים בשל השלכות של שינויים אלה. דרך כלל, מסגרת העלות התקציבית נקבעת כאחוז מסוים מבסיס השכר של העובדים עליהם חל ההסכם הקיבוצי וכן נגזרת מאורך תקופת ההסכם. כך למשל, עלותו השנתית של הסכם קיבוצי (מסגרת) בו הוסכם על עלות בשיעור של 4.5% מבסיס השכר של העובדים עליהם חל ההסכם הקיבוצי, לתקופה של 3 שנים, היא 1.5% לכל שנת הסכם.

23. במועד הגשת בקשה זו, הפער בין עמדות הצדדים בשאלת שיעור תוספות השכר המקסימלי המתאפשר בתקופת בחירות, ניכר. לעמדת משרד האוצר, ובהתאם להנחיית הייעוץ המשפטי לממשלה, השיעור צריך להלוך שיעורי

תוספות השכר שנהגו בהסכמים קיבוציים קודמים רלוונטיים, שיעור שנע בין כ- 1.4% לבין כ- 1.8% לשנת הסכם. זאת, אל מול השיעור של כ- 4% לשנת הסכם כפי דרישת הסתדרות המורים, נכון למועד כתיבת שורות אלו. דרישה בשיעור תקדימי זה אינה מאפשרת להגיע להסכמות שיעמדו במגבלות האיפוק והריסון שהממשלה מחויבת בהן בתקופה זו.

24. כך, בהסכמים הקיבוציים (מסגרת) שנחתמו עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן: "ההסתדרות הכללית"), בשנים האחרונות, על התיקונים להם, העלות פר שנת הסכם הייתה בקירוב כך (חישוב העלות פר שנת הסכם נעשה על-ידי חלוקת העלות הכוללת של ההסכם במספר השנים אשר בגין ניתן מיצוי תביעות):

א. הסכם מסגרת 2008 - 1.43% לשנת הסכם (5% בגין 3.5 שנים).

ב. הסכם מסגרת 2011 - 1.81% לשנת הסכם (7.25% בגין 4 שנים).

ג. הסכם מסגרת 2016 - 1.58% לשנת הסכם (7.9% בגין 5 שנים).

• מצ"ב הסכם קיבוצי (מסגרת) מיום 17.4.2008, מסומן 3

• מצ"ב הסכם קיבוצי (מסגרת) מיום 12.1.2011, מסומן 4

• מצ"ב הסכם קיבוצי (מסגרת) מיום 18.4.2016, מסומן 5

25. יוער כי בין הסכם מסגרת 2008 להסכם 2011 נחתם עם ההסתדרות הכללית הסכם להפחתת שכר (הפחתה של דמי הבראה) נוכח המשבר הכלכלי ששרר באותה תקופה, ולאחר הסכם 2016 נחתם עמה הסכם בו הוקצתה עלות לפתרון בעיות לשנת 2022, על רקע היציאה מתקופת הקורונה.

26. העלויות פר שנת הסכם שניתנו בהסכמי השכר שנחתמו עם הסתדרות המורים בגין אותן תקופות היו בקירוב אותן עלויות, ובכל מקרה הן לא היו גבוהות מהעלויות פר שנת הסכם שנקבעו בהסכמי המסגרת שנחתמו עם ההסתדרות הכללית בגין אותן תקופות. יצוין כי מדובר בעלויות של הסכמי השכר התקופתיים שנחתמו עם הסתדרות המורים, ואלה כמובן אינן כוללות את העלות הייחודית שהוקצתה לצורך יישום רפורמת "אופק חדש".

27. כך, העלות של תוספת השכר שהוקצתה בהסכם השכר מיום 21.2.2008 בשל תוספת השכר במגזר הציבורי בגין התקופה 1.7.2005 – 31.12.2009, עמדה על 5%.

28. תוספת השכר שניתנה בהסכם מסגרת 2011 (שנחתם כאמור עם ההסתדרות הכללית) יושמה (בהתאם להתחייבות שניתנה בעניין זה במסגרת החתימה על הסכם רפורמת אופק חדש) בהדרגה לגבי עובדי ההוראה במסגרת שני הסכמים - הסכם שכר מיום 25.1.2011 (הקצאת 2.25%), והסכם ההשלמה של רפורמת אופק חדש (ר' סעיף 92 להסכם ההשלמה - השלמה ל-6.35% וסיכום בדבר הקצאת ההפרש בין עלות זו לבין העלות של 7.25% (עלות הסכם המסגרת עם ההסתדרות הכללית שנחתם בשנת 2011) לטובת שינויים אחרים שהוקצו באותו הסכם). כנגד הקצאה זו מוצתה למעשה אותה תקופה - עד סוף אוגוסט 2013 (מבלי לגרוע ממיצוי התביעות בגין רפורמת אופק חדש).

29. עלות קבוצת ההסכמים שנחתמו עם הסתדרות המורים ב-17.09.2013 (הסכם שעלותו באה על חשבון החלת עלות הסכם מסגרת 2016 לגבי עובדי ההוראה), 22.02.2016, 30.09.2016 ו-19.03.2017 ושהיו למעשה תהליך אחד ארוך הייתה כ-1.57% לשנת הסכם ובסך הכול כ-9.15%.

30. ההסכמים הללו כללו יחד התחייבות מצד הסתדרות המורים למיצוי תביעות בגין תקופה של 5.83 שנים – מיום 1.9.2013 ועד ליום 30.6.2019.

עבודת מטה וישיבות מו"מ עובר להכרזת הסתדרות המורים על סכסוך עבודה

31. כחלק מהיערכות לקראת חתימה על הסכם קיבוצי חדש בנוגע לעובדי ההוראה המועסקים על ידי המדינה, התחילה המדינה בעבודת מטה לזיהוי צרכי מערכת החינוך, מתוך לימוד והבנה של צרכי המערכת לעת הזו.

32. בכלל זה, בחודש ינואר 2022, ועוד בטרם הוכרז סכסוך העבודה הנדון, התקיימו סיורים משותפים לנציגי המדינה ונציגי הסתדרות המורים במוסדות חינוך, בין היתר במטרה להעמיק את ההיכרות עם השטח וצרכיו.
33. בחודשים מרץ עד תחילת יוני, גורמי המקצוע במשרד האוצר ובמשרדי הממשלה החלו לשקוד על הכנת תקציב מדינה לשנים 2023 – 2024.
34. כאן המקום לציין כי עלות העסקת עובדי ההוראה בחינוך הרשמי, לגביהם מתנהל המו"מ, עומדת על סך של כ-28 מיליארד ש"ח בשנה, סכום שנתי העולה לכדי כ-6%-7% מתקציב המדינה כולו (וזאת, ללא עלותן של הקצבאות אותן משלמת המדינה לעובדי הוראה גמלאים בפנסיה תקציבית וההתחייבות האקטוארית בגין).
35. מכאן עולה כי הסכם השכר בעניין עובדי הוראה הוא אירוע משמעותי מבחינת תקציב המדינה, כאשר מטבע הדברים אירוע בסדר גודל שכזה חייב למצוא ביטוי במסגרת קביעת סדרי העדיפויות של הממשלה אשר נקבעים במסגרת גיבוש תקציב המדינה. יצוין כי כבר עתה כי כפי שיפורט להלן, היעדרו של תקציב מאושר לשנת 2023, שהוא פועל יוצא של הימצאותנו בתקופת הבחירות, מגביל את היכולת לממן את דרישותיה של הסתדרות המורים במסגרת המו"מ.
36. החל מחודש מרץ 2022 ולקראת דיוני התקציב לשנת 2023, התקיימו ישיבות בין נציגי אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר ונציגי משרד החינוך לבין הסתדרות המורים. בתקופה שקדמה להכרזת סכסוך העבודה התקיימו חמש ישיבות מו"מ ואף למעלה מכך. במהלך ישיבות אלה הציגה המדינה את הדגשים הכלליים בהסכם העתידי לשיטתה. כחלק מהתפיסה הכוללת של מבנה שכר עובדי ההוראה אשר ישרת את יעדי המערכת, דובר על אופן חלוקת עלות ההסכם העתידי, על אף שזו טרם נקבעה. בכלל זה, המדינה הציגה את הצורך בדיפרנציאציה בין קבוצות עובדי ההוראה השונות – מורים חדשים, ותיקים, מנהלים, סגנים, מחנכי כיתות וכיו"ב. בתוך כך הובהר בין היתר הצורך לתת עדיפות משמעותית למורים בתחילת דרכם ולמנהלים.
37. במהלך ישיבות המו"מ שהתקיימו, הציגו נציגי המדינה בפני נציגי הסתדרות המורים סימולציות באשר לחלוקה התקציבית של עלות ההסכם. בכך ביקשה המדינה לנהל מו"מ כן וענייני בסוגיות רוחב ועומק. הסתדרות המורים נמנעה מלשתף פעולה בשיח הענייני שהתבקש בנושא עקרונות הבסיס של ההסכם העתידי. ההימנעות נומקה באותה עת בהעדרה של הצעה מספרית כוללת לעלות ההסכם.
38. כאן המקום להזכיר כי עובדי הוראה הם חלק מהמגזר הציבורי הרחב יותר, שבהתאם לדו"ח הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, עלות העסקתו משפיעה על כ-190 מיליארד ₪ בתקציב המדינה. במסגרת גיבוש תקציב המדינה באותה העת משרד האוצר שקד על גיבוש מדיניות השכר בכלל המגזר הציבורי בשים לב לסדרי עדיפויות של הממשלה המכהנת, כאשר במקביל למשא ומתן עם הסתדרות המורים התקיים שיח בקשר להסכמי שכר עם ארגוני עובדים נוספים ובראשם ההסתדרות הכללית. במצב הדברים האמור, היה ברור לנציגי המדינה שמדיניות השכר אשר תיקבע מול הסתדרות המורים תשפיע על מדיניות השכר בכלל המגזר הציבורי וכן תהיה מושפעת ממנה. בהינתן חוסר הוודאות אשר שרר אותה העת, נציגי המדינה סברו כי אין זה נכון, בשלב זה, להעלות הצעות מספריות קונקרטיות מבלי שעמדה בפניהם הערכה ביחס לתמורות בהן מוכנה הסתדרות המורים לדון במסגרת ההסכם הקיבוצי.
39. אם-כן, ההתמקדות בחודשים אלו (מרץ – תחילת יוני 2022) בעקרונות עליהם יתבסס ההסכם העתידי מול נציגי הסתדרות המורים הייתה חשובה – על מנת שנציגי המדינה יוכלו להבין מהן התמורות בהן נכונה הסתדרות המורים לדון, ובהתאמה להציג עקרונות אלו בפני הממשלה לקראת גיבוש התקציב, כך שזו תוכל לקבוע את סדרי העדיפויות התקציביים במסגרת זו. כמו כן ובמקביל היה חשוב לשמור על מדיניות שכר עקבית ביחס לכלל המגזר הציבורי שבאותם ימים נמצא אף הוא בשיח ובתהליך גיבוש, וגם מסיבה זו התקשו נציגי המדינה להציג באותה עת הצעה מספרית קונקרטית אשר היה בה כדי לשמש עוגן לדרישות שיעלו ארגוני העובדים הנוספים.

40. דברים אלו הובהרו במספר הזדמנויות לנציגי הסתדרות המורים, אך אלו עמדו על סירובם לקיים דיון ענייני בעקרונות ההסכם טרם תונח בפניהם הצעה מספרית קונקרטית, דבר שבאותה עת לא הייתה בשלות לעשותו ובעוד שהדיון על המהות היה נחוץ להתבסס כדי להשליך על הגדרת העלות.

ישיבות מו"מ לאחר הכרזת הסתדרות המורים על סכסוך עבודה

41. ביום 15.5.2022 הודיעה הסתדרות המורים על סכסוך עבודה.

• מצ"ב הודעה על סכסוך עבודה מיום 15.5.22 מסומנת 6.

42. לאחר הודעת הסתדרות המורים על סכסוך עבודה המשיכו להתקיים ישיבות מו"מ, בעיקר בנושא העלאת שכר עובדי ההוראה.

43. בישיבת המו"מ שהתקיימה ביום 19.5.22, העלתה הסתדרות המורים דרישה מספרית ראשונה מצדה לעדכון טבלאות שכר המורים והגננות, במסגרת הסכם לתקופה של 5 שנים. ניתוח בסיסי של העלות המיידית של הדרישה, שעמדה על 5.7 מיליארד ₪, לימד כי בחמש שנות הסכם, מדובר על תוספות שכריות בשיעור של 4% לכל שנת הסכם ואף יותר. ויודגש, מדובר אך ורק בעלות של עדכון טבלאות שכר המורים והגננות, כאשר להסתדרות המורים דרישות נוספות במשא ומתן (למשל לעניין שכר המנהלים וסגניהם) אשר גם להן עלות בלתי מבוטלת והן אינן נכללות בחישוב האמור.

44. עמדות המדינה בדבר שינויים חיוניים אחרים לטיוב מערכת החינוך, דוגמת הנהגת שינוי בלוח החופשות וגמישות ניהולית, לא זכו לשיתוף פעולה כלשהו מצד הסתדרות המורים והיא לא נאותה לדון בהן כלל, אותה שעה, אף שהציגה מצידה דרישות בהיקפי עלות ניכרים ביותר. יחד עם זאת, המשא ומתן נמשך, כמפורט להלן.

45. בישיבה שקיימו הצדדים ביום 12.6.22 העלתה הסתדרות המורים דרישה חדשה לעניין עדכון טבלאות שכר המורים והגננות בדגש על העובדים הוותיקים. עלות דרישה זו הייתה גבוהה אף יותר מדרישת השכר בישיבת המו"מ הקודמת, ועמדה על 7.5 מיליארד שקלים חדשים עלות מיידית, במסגרת הסכם לתקופה של 5 שנים. מדובר בתוספות שכריות בשיעור של לא פחות מ 5.35% לשנת הסכם. ויודגש, כאמור לעיל, עלות זו מגלמת רק את דרישות הסתדרות המורים בעניין שכר המורים והגננות כאשר נוסף להן, יש לה דרישות נוספות בעלויות בלתי מבוטלות. הנה כי כן, תחת זאת שבמשא ומתן כל צד יעשה כברת דרך אל עבר הצד השני, הסתדרות המורים ניהלה את המשא ומתן מצידה באופן שהיא דווקא העלתה את דרישותיה הכלכליות תוך כדי התקדמות המו"מ.

46. חרף השיח שהתקיים בין הצדדים, ובעיצומו של המו"מ – הסתדרות המורים נקטה במהלך אותה תקופה בצעדים ארגוניים יומיומיים:

ביום 30.5 סיום לימודים בשעה 13:00.

ביום 9.6 התחלת לימודים במחוז מרכז בשעה 10:00.

ביום 12.6 התחלת לימודים במחוז ירושלים בשעה 10:00.

ביום 13.6 התחלת לימודים במחוז חיפה בשעה 10:00.

ביום 14.6 התחלת לימודים במחוז צפון בשעה 10:00.

ביום 15.6 התחלת לימודים במחוז דרום בשעה 10:00.

ביום 16.6 התחלת לימודים במחוז תל אביב בשעה 10:00.

בימים 19.6, 20.6 ו-21.6 התחלת לימודים בכל הארץ בשעה 10:00.

בימים 22.6, 23.6 ו-28.6 שביתה מלאה בכל הארץ.

פיזור הכנסת וכניסה לתקופת בחירות

47. ביום 20.6.22 הודיעו ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי על כוונתם לפזר את הכנסת ולצאת לבחירות, וביום 30.6.2022 אושר בקריאה השנייה והשלישית חוק התפזרות הכנסת ה-24 ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022, אשר קבע כי מועד הבחירות לכנסת ה-25 יהיה ביום 1.11.2022, והממשלה הפכה להיות ממשלה יוצאת.
48. בשים לב למגבלות החלות על הממשלה היוצאת בתקופת בחירות, שיפורטו להלן בבקשה, בסמוך לאחר הכניסה לתקופת בחירות הציגה המדינה לפני הסתדרות המורים את ההשלכות וההשפעות שיש לכך שהממשלה המכהנת היא כעת בגדר ממשלה יוצאת. על יסוד כך הציגה המדינה להסתדרות המורים מתווים שונים אפשריים אשר עולים בקנה אחד עם המגבלות שמוטלות על שיקול דעתה ופעולותיה של הממשלה היוצאת בתקופת הבחירות, לפי ההלכה הפסוקה של בית המשפט העליון. כך, הציגה המדינה בפני הסתדרות המורים את האפשרות להמשיך את המו"מ לאחר שתיכון ממשלה חדשה אשר תוכל לקבל החלטות על קביעת סדרי עדיפויות ובתוך כך לנהל מו"מ ללא מגבלות תקופת הבחירות; בצד זאת הוצג מתווה אחר אלטרנטיבי שעיקרו בכך שהצדדים יסכמו על מתן כלכלי מצומצם, בצידן של תמורות בדמות קידום עקרונות מסוימים שהמדינה מבקשת לקדם, כאשר הממשלה החדשה שתיכון לאחר הבחירות תחליט על קיומו של מו"מ נוסף ועל תכנון הסתדרות המורים סירבה להצעות.
49. לבסוף הובהר שככל שהסתדרות המורים תבקש להמשיך ולנהל את המו"מ כי אז הממשלה לא תוכל להיענות לדרישות החורגות מהמגבלות החלות עליה כממשלה יוצאת בתקופת בחירות, הכול כפי שיפורט להלן.
50. בטרם נפרט בדבר המשך ההתנהלות בין הצדדים, להלן תפורטנה ההשלכות לעניין התנהלות ממשלה יוצאת באשר ליכולתה של הממשלה לפעול.

על הריסון הנדרש מממשלה יוצאת – כללי

51. כפי שנקבע במכתבה של היועצת המשפטית לממשלה לשרי הממשלה מיום 30.6.2022, החל מיום 20.6.2022, בו מסרו ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי דאז הודעה על כוונתם לפזר את הכנסת, אנו נמצאים מבחינה משפטית בתקופת בחירות, שבמהלכה חלים על הממשלה כללי האיפוק והריסון הנוהגים בתקופה זו.
52. ביום 7.7.2022, נשלחה לכלל היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, הנחיית של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) באשר להיערכות המשפטית הנדרשת בתקופת הבחירות לכנסת ה-25.
53. בהנחיה זו, הודגשה החשיבות בריסון ואיפוק בכל הנוגע להחלטות המתקבלות על ידי הממשלה, לצד הצורך לקיום פעילות ממשלתית שוטפת וחיונית כנדרש. בכלל זה, צוין כי על הממשלה היוצאת להימנע, כשהדבר לא נדרש, מהכרעות בלתי הפיכות שיקשו על הממשלה החדשה שתכהן מכוח אמון הכנסת הבאה לממש את מדיניותה לפי רצון הבוחר, וכי יש להיזהר משימוש לא ראוי בכוח השלטוני ומשאבי המדינה לתעמולה או להשגת יתרון לא הוגן למפלגה או מועמד.
54. בתוך כך, פורטו בהנחיה מארג השיקולים שעשויים להישקל, מבלי למצותם, בהתאם לנסיבות המקרה, שיבטיח את האיזון שבין חובת האיפוק והריסון לבין הצורך לקיים את הרציפות השלטונית, כפי שיובאו בהרחבה במסגרת הבקשה דנן.
55. בהתאם להנחיה, יש ליתן את הדעת למידת הדחיפות והכורח בביצוע הפעולה דווקא באותו המועד בתקופת הבחירות, לעומת מועד סמוך לאחר כינונה של ממשלה חדשה; עד כמה הפעולה תייצר עובדה מוגמרת ותכבול את הממשלה החדשה (מהיבטים שונים כמו משפטי, כלכלי, תקציבי, מנהלי); עד כמה הפעולה נוגעת למדיניות שאין לגביה קונצנזוס ברור וחד כך שאפשרי להניח שממשלה חדשה תרצה לשקול בדבר ואין מקום שהממשלה היוצאת תכבול אותה; עד כמה הפעולה / ההחלטה התגבשה לפני תקופת הבחירות ועד כמה מעורב הדרג הפוליטי בהשלמתה, ככל שנדרשה, לאחר תקופת הבחירות; מה היקף ההשפעה של הפעולה במישורים שונים

לרבות מישור תקציבי ; עד כמה ההחלטה עלולה להיות מונעת, או להיראות כמונעת משיקולים של התמודדות בבחירות הקרובות.¹

• **מצ"ב מכתבה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-חוקתי) מיום 7.7.2022, מסומן 7.**

56. דברים אלה מעוגנים בבסיס שיטתנו המשפטית ובאים להבטיח את הגשמת המשטר הדמוקרטי, והם מצאו את ביטויים הברור בפסיקת בית המשפט העליון. כפי שנקבע בהלכה הפסוקה, עם הכניסה לתקופת הבחירות, הופכת הממשלה המכהנת לממשלה יוצאת, ובהמשך – לאחר יום הבחירות – היא תהפוך לממשלת מעבר. ממשלה כזו, היא ממשלה הפועלת "בין השמשות", קרי ב'תפר הזמן' שבין שקיעתה של ממשלה מכהנת, עד לכינונה של ממשלה חדשה. הממשלה היוצאת, ובהמשך לכך ממשלת המעבר, ממשיכה אמנם לכהן עד שתיכון ממשלה חדשה, אך מרחב הפעולה שלה ואופן הפעלת סמכויותיה, שונים משל ממשלה רגילה. זאת, כאמור לעיל, לנוכח החשש לכבילת שיקול דעתה של הממשלה הבאה, ובשים לב לחשש מהשפעתם של שיקולים הקשורים להתמודדות בבחירות, לרבות שיקולי תעמולה או שיקולים מפלגתיים צרים. בהתאם, כאמור במכתבה של היועצת המשפטית לממשלה (מש2 / 10), ממשלה זו מחויבת באיפוק בהפעלת סמכויותיה לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם דווקא בתקופה זו. מתחם הסבירות האמור לעניין זה נבחן בשים לב למאפיינה של הסמכות הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה ממשלתית לבין דרישת האיפוק כאמור (בג"ץ 8815/05 **לנדשטיין נ' שפיגלר** (פורסם בנבו, 26.12.2005)).

57. מכאן כי תקופת הבחירות גוזרת על הממשלה אילוצים ייחודיים, המצמצמים את מתחם הסבירות בפעולותיה בשעת שגרה. על ממשלה יוצאת לנהוג איפוק בפעולותיה אלא אם כן קיים "צורך ציבורי חיוני בעשייה", וגם אז, כאשר הצורך בעשייה גובר על החובה לנהוג באיפוק, מחויבת העשייה לעמוד בדרישת מידתיות שרואה לנגד עיניה את העובדה שהממשלה היא ממשלה יוצאת או ממשלת מעבר, לפי העניין. בתוך כך, נבחן הצורך הציבורי החיוני לפעול בשים לב לשאלה האם לעת הזו חייבת הממשלה לפעול כדי כך שלא ניתן לדחות את הפעולה לעת שתיכון ממשלה חדשה.

58. עוד ראוי להזכיר כי, מתחם הסבירות להחלטותיה ופעולותיה של ממשלה יוצאת, מצטמצם והולך ככל שכהונת הממשלה קרבה אל קיצה (בג"ץ 5167/00 **פרופ' וייס נ' ראש הממשלה**, פ"ד נה(2) 455 (2001)).

59. איזון זה בין חובת האיפוק לבין עשייה מבטיח את פעילותה התקינה של הממשלה גם בתקופה זו, המתאיישבת עם הצורך בהבטחת הרציפות השלטונית והימנעות מ"ריק שלטוני" ככל שלא יובטח המשך פעולתה של הממשלה (בג"ץ 3889/19 **אני ואתה – מפלגת העם הישראלית נ' ראש הממשלה** פסקה 8 (פורסם בנבו, 11.7.2019)).

¹ לעניין זה ר' גם שיר גולן ושי פרבר "מלחמה בשתי חזיתות: על ממשלת מעבר וסמכויותיה במשבר הקורונה" מעשי משפט יג 233 (2022)

על הריסון הנדרש בעת חלוקת משאבים ציבוריים על ידי ממשלת מעבר

60. פועל יוצא של תקופת הבחירות הוא כי שנת 2023 תחל ללא תקציב מדינה מאושר לשנה זו, בנסיבות אלה הממשלה צפויה לפעול בשנת 2023 ועד לאישורו של חוק תקציב במתכונת של "תקציב המשכי". בהיעדר קביעת תקציב המדינה בחוק כנדרש ומתוך הרצון שלא להעמיד עובדות בלתי הפיכות בפני הממשלה הנכנסת והכנסת הבאה, וזאת כחלק ממכלול השיקולים שמחייבים את הממשלה היוצאת באיפוק וריסון בתקופת בחירות וממשלה יוצאת, נקבעה הוראה ביחס למסגרת התקציבית שהממשלה תהיה רשאית להוציא כל עוד לא אושר התקציב וכן נקבעו מגבלות נוספות באשר למגבלת ההוצאה החודשית ובאשר לסוגי ההוצאה המותרים, היינו: מסגרת התקציב המשכי. מסגרת התקציב המשכי נמוכה, במידה ניכרת, ממסגרת התקציב שקובע חוק תקציב לשנה נתונה, וזאת כאמור, על מנת שלא להעמיד את הממשלה והכנסת בפני עובדות מוגמרות. בנסיבות אלה, כל הקשחה נוספת בתקציב המדינה לטובת יישום הסכם השכר עם הסתדרות המורים יוביל להחמרת הפגיעה בפעילות הממשלתית ובמתן השירות לאזרח אשר מוגבלים ממילא בעקבות מסגרת התקציב המשכי.
61. עיון בפסיקה מעלה, כי האיפוק הדרוש מממשלת מעבר, מצא את ביטויו, בין היתר, בהכרעות שיפוטיות בהקשר של חלוקת משאבים ציבוריים על ידי ממשלת מעבר (להקשרים נוספים בהם עסקה הפסיקה בעיקרון האיפוק והריסון, ר' סקירה מפורטת ב: שמעון שטרית **הממשלה הרשות המבצעת – פירוש לחוק-יסוד: הממשלה** (כרכים א-ב, מסדרת פירוש לחוקי היסוד, 521, "זמיר עורך, מכון סאקר, נבו (2018) (להלן: **שטרית**)).
62. בעניין **ההסתדרות הרפואית** (בג"ץ 2453/06 **ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועמ"ש** (פורסם בנבו, 21.3.2006, להלן: **"בג"ץ סל התרופות"**)), נדונה שאלת סמכותה של ועדת סל תרופות להמשיך את ישיבותיה השוטפות בנושא שינוי סל הבריאות, ולהתכנס לצורך קבלת החלטה בעלת משמעות תקציבית על הרחבת סל הבריאות, לפני מועד הבחירות. השופט גרוניס (כתוארו אז) קבע:

"...גם בענין רגיש כמו זה של בריאות יש להתחשב בשיקולים תקציביים.... על כן, ניתן בהחלט להבין הנחיה שהוציא היועץ לפיה על הממשלה והשרים להימנע מקבלת החלטות שאינן נכללות בגדר ניהול שוטף ואשר יש בהן משום רפורמה במדיניות או שינויים בסדרי עדיפויות בעלי השלכה תקציבית משמעותית" (שם, פסקה 3).

גם השופט (כתוארה אז) נאור הצטרפה לעמדה זו וקבעה:

"...החלטה המהווה אך יישום החלטות התקציב שהתקבלו בעניין זה במסגרת החלטות תקציב 2006, לא היתה מניעה לקבלת החלטה על ידי ועדת סל הבריאות גם בתקופת ערב בחירות ולאישורה". אלא שהשופט נאור היטיבה להבחין מה מבקשים העותרים ערב בחירות, ובלשונה: **"המאבק האמיתי הוא על כך שהחלטת ממשלה לה שואפים העותרים תינתן עוד לפני הבחירות ובלחץ הבחירות ואז יגבר הסיכוי שהממשלה תקבל את המלצתה הצפויה של ועדת הסל. יכולה אני להבין לליבם של החולים (וגם לליבם של הרופאים) המעוניינים בכך: אך טבעי ואנושי הוא רצונם שהחלטות יינתנו עוד לפני הבחירות ובאווירת הבחירות. ואולם היועץ ביקש לשמור על כך שלא יתקבלו החלטות אם אין הכרח בכך בלחץ הבחירות העומדות בפתח" (שם, פסקה 4).**

63. ואכן בספרות הוסבר, כי הגיונה של הלכה זו, הוא כי הרחבת סל התרופות עובר לקיום הבחירות, עלולה להיתפס מעין שוחד בחירות וכניסיון לחלוקת טובין חומריים כדי לחזק את תמיכת העם בהרכבה של ממשלת המעבר (רבקה ווייל "תקופת בין השמשות: על סמכויותיה של ממשלת מעבר" **משפט וממשל** יג 167, 176 (להלן: **וייל**) וכן אצל **שטרית**).
- בדומה, נקבע כי יש להימנע מקבלת החלטות בענייני רשויות מקומיות שיש בהן כדי ליצור השלכה משמעותית לטווח ארוך, כגון קבלת החלטה בדבר שינוי גבולות בין רשויות מקומיות וחלוקת

הכנסות, בעניין זה נקבע כי השר "נוכח האיפוק והריסון המתחייבים מהרשות המבצעת בתקופה של ערב בחירות... לא יקבל כל החלטה שיש בה כדי לחייב תוצאה לטווח ארוך" (בג"ץ 6413/08 מועצה איזורית חבל מודיעין נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 1.12.2008), וכן גם לגבי החלטה בדבר איחוד רשויות מקומיות לגביה נאמר כי "בהקשר דומה, הביע בית משפט זה את עמדתו כי ערב בחירות כלליות, על הרשות המוסמכת להימנע מקבלת החלטות בענייני רשויות מקצועיות שיש בהן כדי לחייב תוצאה לטווח ארוך, וזאת נוכח האיפוק והריסון המתחייבים מהרשות המבצעת בתקופה של ערב בחירות" (בג"ץ 10466/08 דויד אלחייני נ' מפקד כוחות צה"ל ביו"ש האלוף גדי שמני (פורסם בנבו, 19.01.2009). כך גם לגבי פעולתה של וועדת גבולות שמונתה כדין, לגביה נקבע "הוועדה איננה מוסמכת לקבל כל החלטה סופית, ואין בהמלצותיה כדי לכבול את ידיה של הממשלה החדשה (...). משכך, ברי כי אין כל טעם ממשי להמתין עד לתום תקופת הבחירות כדי להסמיך את הוועדה לדון בבקשות לשינוי גבולות, ולאפשר לה להתחיל בביצוע עבודתה המקצועית. הדברים נאמרים בשים לב לכך שהחלטת השר הסופית, היא ההחלטה המנהלית הנתונה לביקורת שיפוטית, התקבלה על ידי השר שלא בממשלת מעבר אלא לאחר כינונה של ממשלה חדשה." (בג"ץ 7439/20 מועצה איזורית שדות נגב נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 26.12.2021).

64. דוגמה נוספת מן העת האחרונה היא הנחיית המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מיום 31.7.22 למשרד הכלכלה לדחות את כניסת ההיתר למתווה קיצור תורנויות הרופאים לתוקף. וזאת, על מנת שבתקופת הבחירות לא תיקלע המדינה לצורך לנהל משא ומתן קיבוצי ולחתום על הסכם קיבוצי עם ההסתדרות הרפואית על השלכות ההיתר. ובמה הדברים אמורים:

בהקשר זה נזכיר כי שרת הכלכלה חתמה על התיקון להיתר בהתאם לסמכותה מכוח חוק שעות עבודה ומנוחה כבר באוקטובר 2021, זמן רב לפני הבחירות. לימים בסמוך לתחילת מועד יישומו של ההיתר בסוף חודש מרץ 2022, התברר שיש קשיים ביישום ההיתר, ולפיכך לא היה מנוס מלערוך תיקון נוסף בהיתר. שרת הכלכלה פרסמה את טיוטת תיקון ההיתר לצורך שמיעת הערות הציבור ביום 7.6.22 אך בטרם החלטה בעניין זה התפזרה הכנסת. לנוכח האמור, על דעת היועצת המשפטית לממשלה, נמסר לשרה במכתב מטעמה של המשנה ליועצת המשפטית (ציבורי-חוקתי), המצ"ב, כי "בשים לב לצורך לקיים מו"מ ולחתום על הסכם קיבוצי שישתכלל בתקופת בחירות הרי שנוכח חובת האיפוק והריסון שחלה על הממשלה בעת הזו, אשר פורטו במכתבי בנושא היערכות משפטית בתקופת הבחירות לכנסת ה-25 מיום 7.7.22, יש לפעול לתיקון ההיתר באופן שלא יידרש להתקדם לחתימה על הסכם קיבוצי כאמור בתקופה זו. לפיכך מועד תחילת תקפו של ההיתר צריך להיקבע באופן שיאפשר תקופת זמן מספיקה לניהול מו"מ לאחר תקופת הבחירות וטרם כניסת ההיתר לתוקף".

• מצ"ב מכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) מיום 31.7.22, מסומן 8.

65. מקרה זה מלמד כי גם החלטות שיש להן השלכות בנושא חתימה על הסכמים, ובכלל זה הסכמי שכר, בתקופת הבחירות מחויבות באיפוק וריסון אשר משליך במישרין על פעולותיה של הממשלה.

66. כפי שנפרט להלן, העמדת המקרה דן בראי אותם שיקולים שעוגנו בפסיקה, כמו גם בהנחיית של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, מעלה תמונה ברורה, כי המתחם שבגדרו ניתן לקיים משא-ומתן קיבוצי לקראת חתימה על הסכם קיבוצי, יכול לעמוד באמות המידה החלות בתקופת בחירות אם ההסכם שיגובש יהיה כזה שיתכתב עם עלויות של המקובל בהסכמים קודמים, שלא כרוכים ברפורמה משמעותית (ששעתה לא הולמת לתקופת בחירות). מגבלות אלה מחייבות להבטיח שלא תהיה כבילה משמעותית מדי של הממשלה הבאה, ושלא יתקבלו החלטות שמעוררות חשש לשיקולי התמודדות בבחירות, המכוונות לעיתים – "כלכלת בחירות". על כן, הפרמטרים המקצועיים וההתייחסות להסכמי שכר בעבר, מקבלים משנה חשיבות במקרה זה.

67. לעניין זה נפסק בבג"ץ "סל התרופות", כך: "על כן, ניתן בהחלט להבין הנחיה שהוציא היועץ לפיה על הממשלה והשרים להימנע מקבלת החלטות שאינן נכללות בגדר ניהול שוטף ואשר יש בהן משום רפורמה במדיניות או שינויים בסדרי עדיפויות בעלי השלכה תקציבית משמעותית".

68. לעניין זה אף נוסף, כי שביתה זו היא שביתה לא חוקית הואיל ודרישות הסתדרות המורים מבקשות למעשה לעשות פעולה החורגת ממתחם הסבירות הקיימת בתקופת בחירות, והצורך בחובת איפוק וריסון (וראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1501 – מינויים בתקופת בחירות (להלן: הנחיית היועץ"ש)) המתקופת מעת לעת בהגיע מערכת בחירות נוספת, וכן מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה מיום 30.6.2022).

- מצ"ב הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1501, מסומנת 9
- מצ"ב מכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 30.6.2022, מסומן 10

מכאן, נשוב לבאר את המשכו של המו"מ

69. כאמור לעיל, לאור זאת שהסתדרות המורים דחתה את המתווים שהציעה המדינה לדחיית המשא ומתן הקיבוצי כולו או חלקו, לעת שתיכון הממשלה החדשה, כך שזה יוכל להמשיך שלא תחת מגבלות תקופת הבחירות, נדרשו גורמי המדינה לעמוד על ולאמוד את השלכות תקופת הבחירות על המשך ניהול המשא ומתן הקיבוצי.

70. המדינה הונחתה על ידי בכירי משרד המשפטים, ועל דעת היועצת המשפטית לממשלה, כי נקודת המוצא לעלות השנתית של ההסכם הקיבוצי שייחתם בתקופת בחירות צריכה להיות בהלימה לעלויות המקובלות בהסכמים רלבנטיים שנחתמו בעבר (ודוק: הסכמי שכר קיבוציים ולבנטיים, ולא הסכמי רפורמה). זאת בהתבסס על כך, שככל שיתגדר ההסכם בעלויות מקובלות שניתן לזהותן במבט צופה פני עבר, לא תהא בחתימה על ההסכם קיבוצי ממין זה משום כבילה של הממשלה הבאה לקבוע את סדרי העדיפויות שלה, וכך גם לא יתעורר החשש מפני השפעת תקופת הבחירות על תוצאת המשא ומתן באופן פסול, ואף לא למראית עין. בה בעת הובהר כי לצרכים החיוניים של מערכת החינוך ניתן ואפשר ליתן מענה במסגרת העלויות האמורות, בתעדוף המתאים, ובגבולות האפשר בנסיבות הזמן והמקום.

- מצ"ב הסכם קיבוצי מיום 25.1.2011, מסומן 11
- מצ"ב הסכם קיבוצי מיום 29.2.2012, מסומן 12
- מצ"ב הסכם קיבוצי מיום 30.9.2016, מסומן 13
- מצ"ב הסכם קיבוצי מיום 19.3.2017, מסומן 14

71. ביום 26.6.22 הועברה להסתדרות המורים הצעה להסכם שכר שתקופתו 5 שנים בעלות כוללת של 2.1 מיליארד ₪, כלומר תוספת שכר שנתית בשיעור 1.5%. ההצעה כללה שכר התחלתי למורה בסך של 8,600 ₪. מדובר בתוספת משמעותית של 1,700 ₪ למורה המתחיל (העלאת השכר בשיעור 25%).

72. הסתדרות המורים סירבה להצעה זו, ויומיים לפני סיום שנת הלימודים, 28.6.22, נקטה פעם נוספת בשביתה מלאה חלף קיום שית ענייני בנסיבות שנוצרו.

73. במאמץ ובמטרה לקדם את המשא ומתן, בשבועות שלאחר מכן פנה הממונה על השכר לקבל אישורים נדרשים במשרד המשפטים, וביום 25.07.22 הועברה להסתדרות המורים הצעה משופרת בעלות של 2.9 מיליארד ₪, לתקופה של שבע שנים. בכך נשמרה עלות תוספת השכר השנתית בשיעור של 1.5% לשנה, אך התאפשר להציע שכר התחלתי בגובה 9,000 ₪ למורה מתחיל. מדובר בתוספת 2,100 ₪ לשכר המורה המתחיל (תוספת שכר בשיעור 30%). יוער כי ההצעה לטפל בשכרם של המורים המתחילים הייתה דרישה שעלתה מהשטת, ושגם הסתדרות המורים עמדה עליה (מבלי לגרוע מדרישותיה האחרות). בנוסף כללה ההצעה תוספות שכר למורים ותיקים (בשיעור נמוך יותר מהמתחילים); תוספות שכר משמעותיות למנהלים ולסגנים; מענק בגובה 18,000 ₪ למורה חדש שיתמיד 3 שנים במערכת; יצירת גמולי תפקיד חדשים שיינתנו למורים בהחלטה של מנהל בית

הספר (כגון הגדלת גובה הגמול למחנך מתחיל בשיעור של 90%); תגמול נוסף למנהלים שיקבלו על עצמם תפקידים נוספים.

74. גם הצעה זו סורבה על ידי נציגי הסתדרות המורים. עם זאת, המשא ומתן נמשך.
75. ביום 27.7.22 העבירה מזכ"לית הסתדרות המורים את רשימת הדרישות הכוללת של הסתדרות המורים במו"מ. עלות הדרישות לעניין טבלאות שכר המורים והגננות בלבד, עמדה על 6.5 מיליארד ₪ לתשלום בטווח המידי ו- 8.8 מיליארד ₪ בטווח הארוך. בצד זאת, עלות הדרישות האחרות שהועלו על-ידי הסתדרות המורים נאמדת בכ- 2 מיליארד ₪. קרי, בטווח המידי מדובר בעלות של 8.5 מיליארד ₪, ובטווח הארוך – 10.8 מיליארד ₪.

76. ביום 8.8.2022 העבירה מזכ"לית הסתדרות המורים הצעה חדשה אך ורק לעניין עדכון טבלאות שכר המורים והגננות. עלות הדרישות לעניין טבלאות שכר המורים והגננות עמדה על 5.3 מיליארד ₪ לתשלום בטווח המידי ו- 6.3 מיליארד ₪ בטווח הארוך. יתר הדרישות נותרו על כן, עלותן כאמור נאמדת בכ- 2 מיליארד ₪. קרי, בטווח המידי מדובר בעלות של 7.3 מיליארד ₪, ובטווח הארוך – 8.3 מיליארד ₪, מעלות זו נגזרת עלות שנתית של ההסכם בשיעור של כ- 5.2% לשנת הסכם.

77. לא למותר להזכיר בהקשר זה כי סיבה נוספת (על המחלוקת הכלכלית) לכך שהשיח לא מתקדם כדבעי נעוצה בכך שהסתדרות המורים מניחה דרישות שונות שיש להן עלות מאוד משמעותית אך היא נמנעת מלהכיר בתחשיבים המשקפים את העלות האוטנטית של אותן דרישות לתחשיב העלות של ההסכם, כשלשיטתה, המדובר בתקציב לבר-הסכמי, שהמדינה חייבת להעמידו, ללא קשר להסכם. בכך מתעתעת הסתדרות המורים בהצגת העלות של ההצעות שהיא מניחה מטעמה, שהן ממילא חורגות ממתחם הסבירות של מגבלות תקופת הבחירות, ועוד מעבר לכך, עת נותנים את הדעת לעלות האוטנטית של ההצעה.

78. אחת ממטרות ההסכם החדש היא טיוב המערכת בכללותה. אופן התגמול והתמרוץ של עובדי ההוראה המצוינים הוא חלק בלתי נפרד מההסכם, וכך גם באשר לגמישות הניהולית המתחייבת המקדמת את מטרות מערכת החינוך בכלל ומטרותיה של הכיתה בפניה הם עומדים בפרט וזאת לצד סוגיית השינוי בלוח החופשות. לאורך רוב תקופת המשא ומתן, חלק מההצעות המדינה בעניינים האמורים נתקלו בסירוב לא רק לגוף ההצעה, כי אם לעצם קיום הדיון בה. עמדה ממין זה איננה מתיישבת עם חובות תום הלב בניהול משא ומתן קיבוצי, שהרי כל צד מחויב לשאת ולתת.

79. אם כן, ראינו כי לאורך המשא ומתן הסתדרות המורים רואה את חזות המו"מ בעיקר בהעברת דרישות שכריות מספריות, וגם אלה חורגות באופן ניכר מן העלות המקובלת בהסכמי שכר תקופתיים מסוג זה, ומנותקת מכל הקשר תעשייתי, קל וחומר בתקופת בחירות.

מן הכלל אל הפרט

80. יש יסוד לעמדה כי דרך המלך היא להימנע מלקיים מו"מ בנוגע להסכמי שכר בתקופת בחירות, ככל שהדבר ניתן. זאת, בין השאר, באשר תוספת שכר, אינה חד פעמית, היא בבסיס התקציב ויש לה השלכות תקציביות ארוכות טווח. ודוק. משניתנה תוספת שכר בהסכם קיבוצי, הפחתתה נעשית רק בהסכמת ארגון העובדים היציג, ככל שתינתן כזו. הנה כי כן, הסיכוי שממשלה עתידית, לה יהיו סדרי עדיפות שונים, תוכל להסיג המצב לאחר ולשנות מהסכמות השכר, הוא לא קיים – בבחינת "נגעת נסעת". הסכם שכר יכול שייצור עובדות מוגמרות ארוכות טווח, שיש בהן כדי לכבול ממשלה עתידית, וממילא למנוע ממנה מלקבוע את סדרי העדיפויות שלה ולממש את מדיניותה.

81. עם זאת, בנסיבות המקרה דנן, ובסופם של דיונים שהתקיימו בראשותם של המשנים ליועצת המשפטית לממשלה למשפט ציבורי-חוקתי ולמשפט ציבורי-מנהלי, כאמור בפתח הדברים, הוחלט כי בהצטרפות נסיבות העניין החריגות והמיוחדות של הבקשה דנא, ובכלל זאת העובדה כי ההסכם הקיבוצי עם הסתדרות המורים

הסתיים בשנת 2019; העובדה כי נעשתה עבודת מטה מעמיקה קודם לתקופת הבחירות במטרה לגבש עקרונות להסכם שכר עתידי, ובהינתן כי המו"מ החל לפני פיזור הכנסת – ניתן לקיים מו"מ סביב הסכם שכר חדש לעובדי ההוראה המיוצגים על ידי הסתדרות המורים, ככל שהסתדרות המורים תעמוד על כך, ולא תשעה למתווים האחרים שהציע הממונה על השכר של דחיית המשא ומתן כולו או חלקו לעת שתיכון ממשלה חדשה, שתוכל לקבל החלטות מבלי שמגבלות תקופת הבחירות מונחות על צווארה.

82. בה בעת, הובהר כי ניהול משא ומתן זה כפוף לחובות האיפוק והריסון החלות על ממשלת מעבר, בראי העקרונות של מניעת כבילת שיקול דעתה של הממשלה החדשה; הצורך למנוע חשש מפני עירוב שיקולי התמודדות בבחירות; העלויות התקציביות המשמעותיות הכרוכות בהסכם קיבוצי לגבי עובדי הוראה והשלכותיו התקציביות על הסכמים אחרים שעוד ייחתמו; והעדרו של תקציב מדינה לשנת 2023 ואילך; כל אלה הובילו לכלל מסקנה כי לעת הזו ניתן להלו משא ומתן קיבוצי שתכליתו הגעה להסכם בגבולות של הסכמי שכר תקופתיים בעיתות שגרה, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בהסכמים קיבוציים רלוונטיים דומים בעבר, ובמסגרת זו ליתן את המענה לצרכים הדחופים של מערכת החינוך בתעודף של כלל הגורמים המקצועיים המוסמכים. וכך פעל הממונה על השכר במסגרת המשא ומתן.

83. כמוסבר מעלה, ניתן להידרש כעת לסוגיות מרכזיות, במסגרת הסכם מצומצם.

84. מסקנה זו מתחזקת גם בשל העיתוי בו אנו נמצאים, כמוסבר לעיל ככל שקרבות הבחירות כך יש לדקדק יותר בציציות ההחלטה. מדינת ישראל מצויה כחודשיים לפני הבחירות, כאשר המפלגות השונות מתחרות בריש-גלי על קולו של הבוחר. על כן, נכון לומר כי האינטרס הציבורי בקיום לימודים סדירים במוסדות החינוך מחייב אחד מן השניים: דחיית המו"מ הקיבוצי לאחר כינונה של ממשלה חדשה ובכלל זה אפשרות של חתימה על הסכם קצר מועד לעת הזו, או המשך קיומו של מו"מ קיבוצי בתום לב, בהקדם וללא דיחוי, תוך הכרה של הסתדרות המורים במגבלות הבחירות.

85. זאת ועוד בשים לב להיקפי התקציב הכרוכים במשא ומתן על הסכם שכר של עובדי הוראה, ובמיוחד בשים לב לעלויות שדורשת הסתדרות המורים, ברי כי הסכם שיחזיק בתוכו עלויות ממין אלה ייצור החלטה **בלתי הפיכה**. מעת כינון הממשלה ה-36 לא התקבלה החלטה כלשהי בעלת משמעות תקציבית גדולה יותר מההצעות שמועברות כעת כחלק ממו"מ בין הסתדרות המורים למדינה. לכל אלה יש להוסיף כי סביר להניח שהסכם שכר, ככל שיושג לבסוף במסגרתו של המו"מ המתנהל, עלול להשליך על הסכמי שכר נוספים אשר יגדילו באופן ניכר את עלויות הממשלה, ועלולים לכבול את ידי הממשלה הבאה. וכאמור, לולא כלל הנסיבות החריגות בענייננו, כולל עצם קיומו של המו"מ עובר להתפזרות הכנסת, כלל לא ניתן היה לקיים מו"מ בתקופת הבחירות. כן, שאלה מנחה נוספת לעניין יכולתה של הממשלה לקבל החלטה כזו או אחרת בתקופת בחירות, היא מידת **ההסכמה החברתית להחלטה או להכרעת הממשלה**. הכרעה בעלת משמעות תקציבית רחבה, הסוטה מן המקובל תהיה שנויה במחלוקת ציבורית, וממילא עלולה להוות בלתי סבירה.

86. היקף ההחלטה אותה מבקשת ההסתדרות לכפות על הממשלה כנגד הדין, ובניגוד למגבלות האיפוק והריסון, הינו דרסטי, וכאמור ככל שמדובר **בהחלטה בעלת חשיבות משמעותית** כך פוחתת סבירות קבלתה בשעת בחירות. זאת, כאשר בימים אלו, טרם אושר תקציב המדינה לשנת 2023 ובשים לב לעובדה, כי התקציב בשנה זו עתיד, למצער בחודשים הראשונים של השנה, להיות תקציב המשכי. יודגש, כי הממשלה הבאה, עתידה להידרש לקבל החלטות קשות המתמודדות עם האתגרים הפיסקאליים וראוי כי ממשלה זו, היא שתידרש לכך ולסוגיות העולות בסכסוך זה. בהתאם לכך, אין מקום שהממשלה הנוכחית, בתקופת הבחירות, תכריע עבורה אלו אתגרים כלכליים יעמדו בפניה.

87. כן, קבלת החלטה בעלת משמעות כה רחבה, עלולה להיתפס בעין ציבור כמונעת מתוך אינטרס פוליטי והנהגת **כלכלת בחירות**, ולו למראית עין.

88. מאידך, חתימה על הסכם קיבוצי, בהקשר הנדון, שבו יישמרו אמות המידה המקצועיות, כפי שהממונה על השכר כגורם המקצועי סומך ידיו עליהן, לא תיתפס כ"הטבה לציבור בוחרים", כהקשרו של המונח בהנחיות הקיימות בעת תקופת בחירות, ובלבד שהדבר יעלה בקנה אחד עם האופן שבו התנהלה המדינה גם בעבר בהקשרים דומים. וכאמור, עצם קיומו של מו"מ לקראת הסכם שכר תקופתי בין המדינה לבין הסתדרות המורים היה צפוי מראש, כאירוע שבשגרה אשר מתרחש מידי תקופה, וכפועל יוצא, נערכה עבודת מטה לאורך תקופה לא מבוטלת לקראת הסכם קיבוצי עם הסתדרות המורים, עוד לפני שנודע על הכוונה לקיים בחירות. ומשכך, ניתן לקיים מו"מ מוגבל בהיקפו מול ההסתדרות בתקופה זו, בשונה כאמור בסקטורים אחרים שגם לגביהם אין הסכמי שכר בתוקף.

89. חשוב להדגיש כי מצוקת המורים וקול שוועת מערכת החינוך, נשמעים והאוזן כרויה להם. צרכי המערכת מרובים, אך בעת הזו של תקופת הבחירות מתויתבת הממשלה כאמור בחובות של איפוק וריסון. בהתאם, וכפי שבואר לעיל, הממונה על השכר מעת לעת, ובכפוף לאישורים שקיבל נוכח מגבלות הבחירות, עשה כל שלאל ידו כדי לייצר פתרונות הולמים לצרכים הדחופים והתיוניים שהונחו על שולחן המשא ומתן והניח בסופו של יום הצעה מקיפה שיש עמה, בין שאר המענים, שיפור משמעותי ביותר לשכרו של המורה המתחיל (בהיקף של 30%).

90. ואולם, העלויות שמניחה הסתדרות המורים (שאף עלו במהלך המשא ומתן באופן שאין לו אח ורע) לא רק שאינן מתכתבות עם הסכמי שכר תקופתיים, אלא מאפיינות הסכמים קיבוציים הנערכים במגזר הציבורי ובכלל זה במערכת החינוך לצד רפורמה מקיפה, ולעת הזאת לא תוכננה רפורמה כוללת וממילא אף לא ניתן לקיים משא ומתן על השלכות רפורמה בתקופת בחירות. כאמור, הממשלה היוצאת לא קיבלה עובר לכניסה לתקופת הבחירות החלטה על הקצאת תקציב ייעודי בסדרי גודל ממין אלה שמניחה הסתדרות המורים על שולחן המשא ומתן, ובנסיבות כהונתה היום כממשלה היוצאת אין בידה לעשות כן, משעה שעליה להימנע מלכבול את שיקול דעתה של הממשלה החדשה, שצריכה להיות זו שתחליט אם צריך לקיים רפורמה משמעותית בין היתר בשכרם של המורים ואיזו רפורמה לקדם, ולהחליט על המקור התקציבי שיוקצה לצורך זה.

כך לשם הדוגמה - בהקשר לרפורמת "אופק חדש", ממשלת ישראל קיבלה החלטה עקרונית על קידומה של רפורמה, ולצורך כך נוהל מו"מ קיבוצי עם ארגוני המורים. את ההחלטה על מהלך כזה קיבלה ממשלה מכהנת שהקצתה תקציב של מיליארדי שקלים למטרה זו. ר' החלטת ממשלה מס' 2669 מיום 02.12.2007 שקבעה כי הממשלה תקצה, באופן מדורג במהלך השנים 2008-2013, 5 מיליארד ₪ (בהבשלה מלאה בשנת 2013) לבסיס התקציב של משרד החינוך לטובת יישום רפורמת 'אופק חדש'.

91. בהמשך ולאחר שהושלם המשא ומתן עם הסתדרות המורים, הוחלה על מערכת החינוך רפורמה ששינתה את שבוע העבודה של המורה בתכלית, הכניסה שעות שהיה, ושעות עבודה פרטניות עם קבוצות קטנות של תלמידים, והביאה איתה תמורות משמעותיות ורחבות היקף למערכת החינוך.

92. כאן המקום להזכיר כי עלות השכר של רפורמת "אופק חדש" עמדה על 30% מעלות השכר של עובדי ההוראה הרלוונטיים אותה עת (ס"ק (ארצי) 20/07 מדינת ישראל - ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים בסמינרים ובמכללות (נבו 04.12.2007, עמ' 11-21).

• **מצ"ב החלטת ממשלה מיום 2.12.2007, מסומנת 15**

• **מצ"ב מתווה עקרונות לרפורמת אופק חדש מיום 16.5.2007 מסומן 16**

93. על מנת לסבר את האוזן, נבאר כי דרישת העלות שמציגה הסתדרות המורים, בהצעתה האחרונה במו"מ (נכון למועד כתיבת שורות אלו), עומדת על 20% מעלות השכר של המורים. מספרים אלה מדברים בעד עצמם ומלמדים יותר מאלף עדים על כך, שסדרי גודל של עלות הסכם ממין זה אינם יכולים להתקיים במרחבי פעולתה של ממשלת מעבר.

על כל זאת נוסף ונזכיר כי הסכם שכר עם הסתדרות המורים הוא מהאירועים בעלי המשמעות הגדולה ביותר על תקציב המדינה, ובהתאם גם על היכולת של הממשלה הבאה לקבוע את סדרי העדיפויות שלה.

בנסיבות דנא – השביתה המתוכננת איננה לגיטימית ואף בלתי חוקית

94. מושכלות ראשונים הן כי השביתה אינה מטרה כשלעצמה אלא אמצעי אחרון להגשמת התכליות שביסוד הסכסוך, ולתשגת יעדי². וכן כי יחסי העבודה, כיחסי שיתוף ותלות מתמשכים, דורשים מן הצדדים מידה מוגברת של אמון, הגינות ותום לב. חובת תום הלב המוגברת חלה על כל יחסי העבודה הקיבוציים מתחילת שלב המשא ומתן, ועד סופו, שלב ביטול ההסכם הקיבוצי³.
95. גם בשלב המשא ומתן, מחויבים הצדדים לנהוג בתום לב. עמדת צד הגורס "כזה ראה וקדש" או "זהו זה" או "קח או הנח" הינה גישה המתאימה לעולם המסחר ואינה מתאימה לתחום דיני העבודה. צד המתבצר בעמדת הפתיחה שלו, ונוקט בעמדה כזו במהלך המשא ומתן מפר את חובת תום הלב וההגינות⁴.
96. להווה ידוע, כי אם עשה ארגון העובדים שימוש באקט הארגוני כמטרה ולא כאמצעי⁵, אז נשללת הלגיטימיות שבשימוש בחירות השביתה, בלי קשר לשאלת הנזק שהיא גורמת.
97. בנסיבות אלה, בהן הסתדרות המורים בחרה לסרב להצעת המדינה לפתרון זמני, ארעי וקצר מועד עד לכינונה של ממשלה חדשה, ובחרה להמשיך במשא ומתן, הרי שבחירתה היא להיכנס למשא ומתן תחת הגבלות הנובעות מתקופת בחירות, ואולם התנהלותה מלמדת כי לא כך היא פועלת, ובעת שהיא אוזרת בעמדתה זו היא מבקשת לעצמה את חירות השביתה.
98. המדינה תטעים כי איומי השביתה, כמו גם השביתה המתוכננת, מכוונים לגרום לממשלה להסכים לדרישות במשא ומתן שמציגה הסתדרות המורים, דרישות שהממשלה מנועה מלהיעתר להן מכוח הדין וההלכה הפסוקה בהיותה מכהנת כממשלה יוצאת, כאמור, ובשים לב למכלול השיקולים שפורטו לעיל הנובעים מכך.
99. בהינתן כך מתחייבת המסקנה כי שביתה כזו שכל תכליתה להניע את הממשלה למעשה שאל לה לעשות מכוח הדין וההלכה הפסוקה - היא שביתה הנגועה באי חוקיות אינהרנטית, אשר חותרת תחת עקרונות היסוד של השיטה המשפטית, בכלל, ושל משפט העבודה בפרט.
100. אף כי לא יהיה מי שיחלוק על כך שתפקידו של ארגון עובדים לעשות למען מקסום תמורות לחבריו ואין לבוא אליו בטענות עת הוא פועל לכך אלא להיפך, הכרזה על שביתה בנסיבות דנן, לוקה בפגמים כבדים, חותרת תחת ההלכה הפסוקה ומבקשת לנצל את המצב הרגיש בו נתונה הממשלה המכהנת כממשלה יוצאת.
101. בית דין נכבד זה יתבקש לעמוד על המשמר ולא ליתן ידו לשביתה ממין זו שמבקשת להתרגש על מאות אלפי תלמידים, שהרי משפט העבודה הקיבוצי אינו בן חורג להלכה הפסוקה שהתווה בית המשפט העליון, ולהנחיות היועצת המשפטית לממשלה, לעניין התנהלות בתקופת בחירות.
102. בשולי הדברים אך לא בשולי החשיבות, נוסף בצער כי הרושם המתקבל מן האופן שבו הסתדרות המורים מתנהלת במשא ומתן הוא שהסתדרות המורים בכוונת מכוון מבקשת להגיע לעת שביתה ערב פתיחת שנת

² סק"י 722-09-11 מדינת ישראל משרד הבריאות ומשרד האוצר – הסתדרות הרופאים בישראל (לא פורסם), 04.09.11.

³ דב"ע 400022/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מ"י משרד הבינוי והשיכון (פורסם בנבו, 1.6.1999); לעניין קיום הסכם בתום לב ר' דב"ע לט/2-7 עובדי שירותי תחבורה ציבוריים ב"ש - חב' שירותי תחבורה ציבוריים ב"ש בע"מ (פורסם בנבו, 4.11.1979).

⁴ דב"ע לז/4-17 הסתדרות המהנדסים נ' מדינת ישראל, עמוד 329; ודב"ע מא/4-18 הסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל, מועצת פועלי באר שבע ואח' נ' מפעלי ים המלח בע"מ, עמודים 243-242; ר' גם מאמרו החדש של עידו עשת, "חובת תום הלב במשא ומתן קיבוצי" שעתיד להתפרסם בעבודה חברה ומשפט ט"ז (2020), עמ' 17, 24, 25.

⁵ דב"ע מח/20-41 ההסתדרות הכללית נ' רשות שדות התעופה פד"ע י"ט 458.

הלימודים, כדי לנצל את תקופת הבחירות, ואת הלחצים שבדיוק בגינם קבעה הפסיקה את המגבלות הקפדניות שחלות על ממשלת מעבר, והכל כדי למקסם את התמורות לחבריה.

103. משכך יתבקש בית דין נכבד זה להוציא צו מניעה שימנע שביתה כזו.

ההכרזה והשביתה נעשו חרף הליך ההידברות בין הצדדים, אשר טרם מוצה

104. כידוע, בטרם מימוש זכות השביתה מוטלת על נציגות העובדים חובה למצות את הליכי ההידברות.⁶ כבי הנשיא אדלר (כתוארו אז), עמד על כך במאמרו "חופש השביתה בראי הפסיקה"⁷, בציינו:

"השביתה היא חלק מתהליך המשא ומתן שבין המעביד לעובדיו והיא כלי לגיטימי של העובדים בבואם להפעיל את כוחם, במטרה לשפר את תנאי עבודתם. עם זאת, השביתה צריכה להיות האמצעי האחרון במסגרת המאבק המקצועי, לאחר שמוצו הליכי המשא ומתן והתיווך. יצוין, כי גם למעסיק יש זכות להגן על עמדותיו במאבק כוח זה."

105. לאור עקרונות אלה, יקפיד בית הדין לעבודה על איזון נאות, הלוקח בחשבון את הכותניות שבאמצעי השביתה⁸, ויבחן את מהלכי ההידברות שקיימו הצדדים ומיצויים טרם ההכרזה על שביתה וצעדים ארגוניים.

106. הנשיאה ארד, (כתוארה אז) קבעה:⁹

"ביחסי עבודה קיבוציים, מדיניות ראויה היא, כי רק לאחר שהתנהלו מגעים אינטנסיביים בין הצדדים ומשהוברר כי אכן לא צלחו, יבשילו התנאים להפעלת השביתה. או אז עומדת לצדדים, כל אחד לשיטתו, דרך העתירה לבית הדין לעבודה. וזאת, בין לסעדים למניעת השביתה או הגבלתה, ובין למתן סעד המכיר במימוש זכות השביתה. כך דרך כלל, כך ובמיוחד בסכסוכים ובשביתות המקיפות את כלל המשק ופעילותו. בנסיבות מעין אלה, וכדי שארגון העובדים לא יקלע לעמדת מיקוח מוחלשת, בהינטל ממנו ההכרה בזכותו להכרזה על שביתה מוגבלת, או ללא הגבלת זמן, יבחן בית הדין לעבודה את נסיבות המקרה לגופו, ואת לגיטימיות עילת השביתה, מידתיותה, היקפה ומתכונתה, במסגרת החלטתו בדבר הענקת סעד של שביתה, או סעדים להגבלתה. לאור עקרונות אלה, יעודד בית הדין הידברות אינטנסיבית ותכליתית בין הצדדים, קודם להכרעתו בלגיטימיות השביתה, מידתיותה ומימושה בפועל".

107. לאחר שהמדינה ביססה היטב את טענתה, שנשמעה גם בתדרי המו"מ, לפיה אין בידה לחתום על הסכם שכר החורג ממגבלות האיפוק והריסון, בעוד שממול, הסתדרות המורים עומדת על דרישות שעלותן רחוקה עד מאד ממתחם הסבירות שמשורטט על-ידי מגבלות אלה, מאליה עומדת וניצבת המסקנה, כי טרם מוצה המו"מ במסגרת המגבלות המוטלות עליו. קרי, עד עתה התבצרה הסתדרות המורים בעמדתה לפיה משתרעת המחלוקת לגבי הסכם שכר גורף וכולל, אך לאחר שתתקבל עמדת המדינה כי ידיה כבולות מלחתום על הסכם

⁶ סק"כ (ארצי) 8375-11-11 לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים – הסתדרות העובדים הכללית החדשה [פורסם בנבו] (2.2.2012) (להלן: "עניין מגה שביתה"); סק"כ (ארצי) 40815-07-13 לשכת המסחר תל אביב והמרכז – איגוד לשכות המסחר – הסתדרות העובדים הכללית החדשה [פורסם בנבו] (החלטות מיום 23.9.2013 ומיום 23.3.2014).

⁷ סטיב אדלר, עמ' 476.

⁸ עס"ק 1013/04 בנק דיסקונט בע"מ – הסתדרות הכללית החדשה ואח', פורסם בנבו.

⁹ סכ"ק 8375-11-11 לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים ואח' נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה [פורסם בנבו, (2.2.2012)].

שכר כפי שדורשת הסתדרות המורים, וכי ביכולתה לחתום על הסכם שכר מן הסוג השגור, אזי יוכלו הצדדים להתכנס בחדרי המו"מ, ולקיים את השיח ביניהם ב"גבולות המגרש" המתוחמים היטב.

108. ובמילים אחרות, שביתה כאמור, כפי שיפורט, אם חלילה תפרוץ, לוקה גם בכך שאין היא עומדת מניה וביה בדרישת המידתיות והסבירות משעה שבנסיבות דרך התנהלותה של הסתדרות המורים במשא ומתן, אין לומר כי השביתה ננקטת כאמצעי האחרון. זאת שהרי הדרישות עליהן עומדת הסתדרות המורים במשא ומתן מצויות הרחק מחוץ ל"גבולות הגזרה" שברשותה של הממשלה היוצאת. צאו ולמדו כי שביתה כאמור איננה עומדת באמות מידה של חוקיות, מידתיות וסבירות, וכל זאת עוד טרם נדרשנו לדון בנוזקה האדירים לציבור התלמידים ולמשק הישראלי כולו.

109. ומכאן, כי טרם מוצה המו"מ בין הצדדים לעת זו, וניתן להניח, כי לאחר שמרחב התמרון יובהר לצדדים, יוכלו הם לנסות ולהגיע הסכמות. ורק אם ניסיון זה ייכשל, יהיה מקום לבחון האם בשלה העת להשתמש בנשק השביתה כמוצא אחרון.

מאזן הנוחות

110. מאזן הנוחות נוטה במובהק לטובת המדינה למניעת שביתה. הלכה פסוקה היא, כי חופש השביתה אינו חופש מוחלט אלא יחסי ובעת מתן צו מניעה כנגד שביתה על בית הדין הנכבד לשקול נזק שב"יודאות קרובה" ייגרם לציבור הרחב ממנה. בכלל זה על בית הדין הנכבד לשקול את האמצעים שמבקשים לנקוט במסגרת השביתה, אל מול עילות השביתה, האפשרויות לפתרון והנזק שיגרם למעסיק ולצדדים שלישיים עקב השביתה.¹⁰

111. יתרה מזאת, כיוון שעניין לנו בשביתה במערכת החינוך, יש ליתן בראש ובראשונה את הדעת לחשיבותו של השירות הציבורי בו ננקטת השביתה, את היקף השירות שמושבת ואת השלכות השיבושים על הציבור, ובכלל זאת התלמידים:

"החינוך הממלכתי, ניתן על פי הוראות החוק (ראה: חוק לימוד חובה, תש"ט-1949). עתידה של החברה הישראלית קשורה לרמת החינוך שהיא מספקת. חשיבות החינוך אף עולה ממטרת החינוך, כפי שהוגדרה בסעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953, כדלקמן:

"מטרת החינוך הממלכתי היא להשתית את החינוך במידה על ערכי תרבות ישראל והישגי המדע, על אהבת המולדת למדינה ולעם ישראל, על הודעת זכרון השואה והגבוהה, על אימון בעבודה חקלאית ובמלאכה, על הכשרה חלוצית, ועל שאיפה לחברה בנויה על חירות, שוויון, סובלנות, עזרה הדדית ואהבת הבריות".¹¹

112. בענייננו, הנזקים האדירים לתלמידים, להורים ולמשק בכללותו, אליהם מכוונת הסתדרות המורים, אינם צעד לגיטימי בסכסוך כלכלי, כאשר השביתה לא תוכל להביא לסיום הסכסוך, בשל מגבלות הבחירות המוטלות על הצדדים, כפי שפורטו לעיל בהרחבה.

113. נזקי השביתה משתרעים הן על התלמידים והן על ציבור ההורים. נזקי שביתה גורפת במערכת החינוך מורגשים שבעתיים בקרב תלמידי הגנים והכיתות הנמוכות, התלויים בהוריהם, ומונעים מהם לצאת לעבודה בימי השביתה. נזק זה חמור אף יותר, לאחר שנתיים של לימודים מקוטעים ולא רציפים במשבר

¹⁰ דב"ע נג 4-4/ ההסתדרות הכללית נ' בזק, פד"ע כה 367; עס"ק 18/99 ההסתדרות נ' כור, פד"ע לד 510; ס"ק (י"ס) 23/06 מגן דוד אדום נ' הסתדרות המעו"ף (פורסם בנבו, 6.11.2006).

¹¹ דב"ע נג 9-4 מדינת ישראל נגד ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים עבודה ארצי (א) (1) (845)

הקורונה, והשביתות בסוף שנה"ל שעברה. עניין זה ראוי לו להישקל על ידי בית הדין הנכבד אם וככל שתבקש לעצמה ההסתדרות את זכות השביתה ולא תפעל באופן שיחריג מלכתחילה את תלמידי הגנים והכיתות הנמוכות נוכח הנזקים המיוחדים הנלווים לשביתה בקרב אלה.

114. סגירת מערכת החינוך בפני תלמידים בגילאים צעירים, ובפרט עבור גילאי גן עד כיתות ד', פוגעת במשק באופן משמעותי, שכן הורי הילדים נאלצים להעדר מעבודתם בכדי להשגיח על הילדים. הפגיעה בתוצר בעקבות השבתת מערכת החינוך הרשמית, מוערכת בכמיליארד ₪ בשבוע (על בסיס הערכות של הכלכלנית הראשית במשרד האוצר).

115. מדובר בשביתה שמטילה על המדינה לחץ פסול בתקופת בחירות, ומכאן כי השביתה אינה לגיטימית וממילא נזקיה עולים על תועלתה.

116. בהינתן שזקיה של השביתה עולים על תועלתה, והם כשלעצמם בלתי מידתיים, בעוד מנגד להסתדרות המורים ייגרם לכל היותר נזק בהיבט דחיית הזכות לנקוט בצעדים ארגוניים, כך במיוחד כאשר המדינה נכונה להמשיך בקיום מו"מ (בתוך הגבולות המותרים), מתבקש בית הדין הנכבד לקבוע שמאזן הנוחות נוטה לטובת המדינה. משכך, מבוקש צו המונע את קיום השביתה.

117. לסיכום, השיקולים המנחים את בתי הדין לעבודה בכל הנוגע למתן צו מניעה נגד שביתה לגיטימית - מה שאין כן במקרה שלפנינו - נעוצים במבחנים של איזון בין הנזק שייגרם בשל השביתה, מול שלילת זכות השביתה. במסגרת זו בוחן בית הדין הנכבד, בין היתר, האם הייתה השביתה צעד ראשון או אחד הצעדים הראשונים או שהיא באה לאחר ניסיון כן, שלא צלח, להגיע להסכם. ר' לעניין זה בדברי בית הדין הארצי לעבודה בעניין רשות שדות התעופה:¹²

"על בית הדין בשקלו אם ליתן צו מניעה אם לאו, לבחון אם השביתה הייתה "צעד ראשון", או אחד הצעדים הראשונים או שהיא באה לאחר ניסיון כנה, שלא צלח, להגיע להסכם, וכן אם מדובר ב"שביתה אזהרה" בת כמה שעות, או יום אחד, או שביתה ללא הגבלת זמן."

118. היות שהאקט הארגוני הוא אמצעי ולא מטרה בפני עצמה, עולה הצורך לבחון את שאלת תוס הלב. האם אכן עשה ארגון העובדים שימוש באקט הארגוני כאמצעי ולא כמטרה בפני עצמה. אם עשה ארגון העובדים שימוש באקט הארגוני כמטרה - כי אז נשללת הלגיטימיות שבשימוש בחירות השביתה, בין אם היא גורמת לנזק כבד, ובין אם היא גורמת לנזק פחות כבד.

119. בענייננו, כפי שמפורט לעיל, נזקיה של השביתה עולים על תועלתם והם מהווים מעשה בלתי מידתי, ומבוקש צו האוסר על קיום הצעדים הארגוניים כאמור תוך המשך הליכי הידברות ומשא ומתן לצורך הגעה להסכמות, שטרם מוצה עד כה.

סוף דבר

120. הסכם שכר עם הסתדרות המורים הוא מהאירועים בעלי המשמעות הגדולה ביותר על הקצאת התקציב, ובהתאם משמעותו ניכרת גם על היכולת של הממשלה לקבוע את סדרי העדיפויות בתקופת כהונתה, אך גם בתקופת הממשלות הבאות.

121. ממשלה יוצאת, ככל ממשלה, נדרשת לפעול בסבירות ובמידתיות, ואולם מרחב הפעולה ואופן הפעלת סמכויות של ממשלה זו, כמו גם של העומד בראשה ושל חבריה, שונים משל ממשלה רגילה.

¹² דב"ע מח/20-41 ההסתדרות הכללית נ' רשות שדות התעופה פד"ע י"ט 458.

122. הנחיות היועצת המשפטית לממשלה, החוק, ההלכה הפסוקה והספרות מעלים כי על הממשלה היוצאת להימנע ככל הניתן מקבלת החלטות בלתי הפיכות, בעלות משמעות רחבת היקף, העלולות לכבול את ידיה של ממשלה עתידית, שתחל לפעול לאחר הבחירות, ועשויה לשאוף להעדפות תקציביות משלה.
123. על יסוד הדברים האמורים בבקשה זו, מתבקש בית דין נכבד זה ליתן צו מניעה נגד השביתה הצפויה לפרוץ ביום 1.9.22. זאת, משכל תכליתה תהא לכפות על ממשלה יוצאת לעשות מעשה שעומד בניגוד לחובות האופק והריסון בהן היא מחויבת בתקופת בחירות, מעשה שתהיה לו השלכות תקציביות מרחיקות לכת וכבילה של הממשלה החדשה, ואשר חלילה עלול להיות נגוע בשיקולי בחירות.
124. לחלופין מתבקש בית הדין הנכבד להורות להסתדרות המורים, שלא להפנות עורף למשא ומתן ולהמשיך לקיימו בגדר המתחייב מהמצב המשפטי האמור, וכן לסייע לצדדים בדרך זו ובכל דרך אחרת שימצא לנכון, לקדם את המשא ומתן באופן אפקטיבי ולהתכנס לכדי הסכמות.

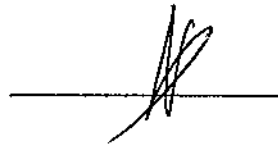
הבקשה נתמכת בתצהירו של הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, מר קובי בר נתן.



יחיאל מיכל גרליק, עו"ד

המחלקה למשפט העבודה

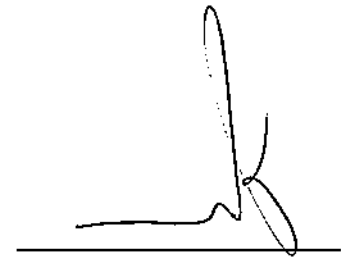
בפרקליטות המדינה



אביעד בן יעקב, עו"ד

המחלקה למשפט העבודה

בפרקליטות מחוז ת"א אזורי



איה דויטשר קורנהאוזר, עו"ד

מנהלת המחלקה למשפט העבודה

בפרקליטות מחוז ת"א – אזורי