

המוסד לבוררות מוסכמת בשירותים הציבוריים

בוררות מוסכמת (בר"מ) 9/86

בענין: איגוד עובדי המחקר

נגד

מדינת ישראל

בפני: השופט צבי ברנזון, יו"ר
 עו"ד מרדכי ביבי, חבר
 ד"ר יעקב ארנון, חבר

בשם התובע: עו"ד משה וגנר
 בשם הנתבעת: עו"ד גב אסתר נחליאלי

פסק בוררות

התובע, איגוד עובדי המחקר (להלן - "האיגוד"), מאגד בתוכו את עובדי המחקר בשירות המדינה, להוציא את עובדי המחקר במוסדות מערכת הביטחון. בתביעה זו הוא תובע בשביל חבריו 3 דברים:

- מתן פיצוי כספי הולם עבור ההבדלים בין דירוג חבריו לדירוג עובדי המחקר במערכת הביטחון, והוא מציע שהפיצוי יינתן בצורה של הנהגת רכיב שכר חדש שייקרא "גמול שיבוץ".
- להחליף את השיטה הנוכחית של תשלום הוצאות הרכב לחבריו בתשלום 2 תוספות שכר בשמות "מקדמת שכר ברוטו" ו"תוספת ניידות", כמקובל במוסדות להשכלה גבוהה לגבי הסגל האקדמי שבהם.
- להנהיג "קרן התיעלות" לחבריו כמו לעמיתיהם במוסדות המחקר של מערכת הביטחון.

את התביעה בשלושת הנושאים הללו מבסס התובע על העיקרון המוסכם בדבר שוויונם של עובדי המחקר האזרחיים בשירות המדינה עם עובדי המחקר הבטחוניים בשירות המדינה בתנאי שכר, ובעקיפין - עם הסגל האקדמי במוסדות להשכלה גבוהה.

אכן, הכל מסכימים ומאשרים את קיומו של העיקרון הנ"ל, והמחלוקת בין הצדדים נסבה על היקף תחולתו על חברי התובע. התובע גורס כי עקרון השוויון בתנאי שכר בין 2 חטיבות עובדי המחקר בשירות המדינה הוא מקיף ויש ליישמו באורח אוטומטי על חבריו לגבי כל תוספת שכר הניתנת לעמיתיהם במערכת הביטחון, ואילו המדינה גורסת, כי החובה לקיים את השוויון הזה אינה מוחלטת ויש לדון ולהגיע להסכמה מיוחדת בנפרד לגבי כל תוספת שכר. מכל מקום, גורסת המדינה, שאף כי עובדי המחקר הבטחוניים מושווים בתנאי השכר שלהם לסגל האקדמי במוסדות להשכלה גבוהה, עובדי המחקר האזרחיים אינם יכולים להשתוות ולוא בעקיפין לסגל האקדמי במוסדות להשכלה גבוהה. הם מושווים בנידון זה לעובדי המחקר הבטחוניים ואליהם בלבד.

כאמור, עיקרון השוויון בין שתי חטיבות עובדי המחקר בשירות המדינה, האזרחיים והבטחוניים, אינו מוטל בספק. וכדי לעמוד על משמעותו והיקפו האמיתיים של שוויון זה; נסקור בקצרה את השתלשלות הענינים בקשר להנהגת השוויון והשימוש שנעשה בו במשך הזמן הלכה למעשה.

ראשיתו של הענין בהמלצות ועדה מיוחדת לדירוג חוקרים בשירות המדינה, שמונתה ע"י שר האוצר ושהגישה לו את הדו"ח שלה ביום 16.6.65. בהמלצות אלה, שאושרו ע"י שר האוצר, נאמר בין השער כלהלן:

"הועדה מוצאת לנכון להשוות את שיטת הדירוג ותנאי השירות של החוקרים במשרדי הממשלה השונים לעמיתיהם במשרד הביטחון".

"דירוג עובדי המחקר מבוסס על קביעת דרגות התואמות את השיגיו המדעיים של החוקר ולא לפי מידת אחריותו המינהלית..."

"חוקרים בשירות המדינה ידורגו בדירוג החדש באמצעות ועדת דירוג עליונה שתיעזר בוועדות משנה".

"תפקיד ועדות המשנה - לטפל בהצעות הדירוג של כל מוסד מחקר. ועדת הדירוג העליונה תשקוד על שמירת רמת דירוג שווה במוסדות המחקר השונים".

עם אישור ההמלצות ע"י שר האוצר, פורסמה ביום 1.12.65 הודעה מאת נציב שירות המדינה ובה נאמר, בין השאר, כלהלן:

"סולם הדירוג של עובדי המחקר, הנהוג במכוני המחקר של מערכת הביטחון, יונהג למפרע מיום 1.10.1965 בשירות המדינה כולו..."

"הנחיות מפורטות לשיבוץ העובדים בדרגות עובדי המחקר תיקבענה על ידי ועדת הדירוג, על בסיס הכללים הקיימים כיום בנידון זה במערכת הביטחון".

למעשה, קיימות הנחיות אחידות לדירוג עובדי המחקר כולם, לסוגיהם השונים. ההנחיות האחרונות בענין זה הן מיום 22.4.1980 והן מציינות 6 דרגות בסולם הדירוג של עובדי המחקר: החל מדרגה ה המקבילה לדרגת אסיסטנט בסגל האקדמי במוסדות להשכלה גבוהה, דרך דרגות ד, ג, ב, א ו-א+, שהיא הדרגה הגבוהה ביותר ומקבילה לדרגת פרופסור מן המניין במוסדות להשכלה גבוהה. במכתב מיום 6.7.72, שנשלח ע"י מר י.

אלוני, הממונה על תנאי העבודה והתקנות בנציבות שירות המדינה, אל ד"ר י. זיידרמן, יו"ר החטיבה האוטונומית לעובדי המחקר, נקבע כי:-

"הבסיס להסכם אשר נערך אתכם ביום 26.12.71 היה השוואה לתנאי עבודה המקבילים לגבי החוקרים במערכת הביטחון..."

מכתב זה, "על כל תוכנו וניסוחיו", אושר מחדש בהסכם הקיבוצי המיוחד של עובדי המחקר מיום 19.9.74, ובהסתמך עליו הסכימו הצדדים לחדש את ההסכם הקיבוצי הקודם מיום 26.12.72 לשנתים נוספות אפריל 72 - אפריל 1974.

הוראה זו, שלא בוטלה ולא שונתה מאז, ממשיכה להיות בתוקף מכוח חוק ההסכמים הקיבוציים תשי"ז - 1957, סעיף 13. יתר-על-כן, גם מכוח הוראות מפורשות בהסכמים הקיבוציים המיוחדים הדו-שנתיים שנעשו מאז בין הצדדים בדבר שמירת תוקפם של תנאים שנקבעו בין הצדדים בהסכמים קיבוציים קודמים או בהסדרים והתחייבויות קודמים, נמשך וקיים עד היום תוקפה של ההוראה בדבר השוואה של החוקרים האזרחיים אל החוקרים הבטחוניים בתנאי השכר והעבודה שלהם.

יושם אל לב, כי לפי הניסוח של עקרון השוואה, הוא טוטלי. המדינה אינה כופרת בקיומו של עיקרון השוויון, אבל היא טוענת שהשוויון אינו מוחלט. כאמור בכתב התשובה של המדינה, לדעתה:

"זכות השוואה (של התובע) עם עובדי המחקר במערכת הביטחון... אינה זכות כללית המוחלת אוטומטית על התובע, אלא קיימת במקום שנקבעה במפורש, וכפי שמוחלט ליישמה מעת לעת".

את הפירוש הזה למשמעותו של עיקרון השוויון מבקשת המדינה להסיק במיוחד מתוכנם של סעיפים 22 ו-23 (א) לזכרון הדברים שבין הצדדים מיום 11.11.79. הטענה היא:

"כי מכוח סעיפים אלה בלבד עומדת לתובע זכות השוואה ואין הוא יכול לבס זכות כזו על מסמכים מוקדמים יותר מעת חתימתו האחרונה על הצטרפות להסכם המסגרת, שכן חתימה זו מיצתה את כל תביעותיו שקדמו לחתימתו.

לכן, יש לקרוא את התביעה על רקע הבנת הסעיפים הללו".

איננו מקבלים את הטענה.

ייאמר מיד באופן כללי, כי לא מצאנו בדברים שצוטטו לעיל בנוגע לעיקרון השוואה סמוכין לטענת המדינה. הדברים מנוסחים בלשון כללית ואין בהם שום סייג, פחת או מגבלה על היקף תחולתו של העיקרון, או על צורך בהחלטה או בהסכמה מיוחדת כדי ליישמו במקרה זה או אחר. גם סעיפים 22 ו-23 (א) הנ"ל אין בהם כדי לשנות מצב זה. לאמיתו של דבר, הם מהווים דוגמה מאלפת להפעלת עיקרון השוויון.

סעיפים אלה קובעים לאמור:

"22. מוסכם בין הצדדים כי במידה שיחולו שינויים בנושאים המוסדרים בהסכם זה לגבי עובדי המחקר במערכת הביטחון, יחולו שינויים אלו גם על העובדים עליהם חל הסכם זה".

23. א. אם ייקבעו לעובדי המחקר במערכת הביטחון בהסכמי השכר לשנים 78/80 רכיבי שכר חדשים מעבר לאמור בזכרון הדברים שנחתם ביום 9.9.79 בין הממשלה לבין ההסתדרות הכללית והועד הארצי של עובדי המחקר במערכת הביטחון, ידונו הצדדים לזכרון דברים זה בדבר דרך יישומם על עובדי המחקר".

אמת, סעיף 22 מתיחס רק לנושאים המוסדרים בהסכם זה, וקובע מה שקובע לגביהם בלבד. אבל, אין בכך כדי לשלול או לגרוע מתוקפם של הסכמים או התחייבויות קודמים בדבר השוויון בתנאי שכר ועבודה של שתי חטיבות העובדים, הבטחוניים והאזרחיים, הממשיכים להתקיים, כאמור, הן מכוח חוק ההסכמים הקיבוציים והן מכוח סעיפי הוראה מפורשים בהסכמים השונים שבין הצדדים. לדעתנו, מה שאפשר ללמוד מסעיף 22 הוא דווקא ההיפך מהנטען. לאמיתו של דבר, הוא מהווה הוכחה חותכת להמשך קיומו באותו זמן של עיקרון השוויון המחייב השוואת התנאים, והשינויים החלים בהם, בין שתי החטיבות.

אשר לסעיף 23 (א), גם הוא קובע שיש ליישם על עובדי המחקר האזרחיים כל רכיב שכר חדש אשר ייקבע (אם ייקבע) לעובדי המחקר במערכת הביטחון בתקופת תוקפם של הסכמי השכר לשנים הנדונות. וכיצד ייעשה הדבר? על כך ידונו הצדדים. אין בכך כדי לשלול את קיומו באותו זמן של עיקרון השוויון המלא, או להפחית מערכו. היפוכו של דבר הוא הנכון, זוהי דוגמא נוספת לעשיית שימוש בעיקרון השוויון בדרך שיסכימו עליו הצדדים.

סיכומו של דבר, עיקרון השוויון בתנאי השכר של 2 חטיבות העובדים, שנקבע בעבר, שריר וקיים. זה גם בא לידי ביטוי ברור בסעיף מפורש באותו זכרון דברים מיום 11.11.79 (סעיף 27), שזו לשונו:

"תנאים שנקבעו בין הצדדים בהסכמים קיבוציים או הסדרים קודמים ימשיכו להיות בני תוקף בתקופת תוקפם של זכרון דברים זה, אלא אם שונו במפורש או במשתמש על ידי הוראה מהוראות זכרון דברים זה".

על משמעותו הנכונה של סעיף 22 הנ"ל עמדנו בפרטות בבר"מ 5/81 (החטיבה האוטונומית לעובדי המחקר נגד מדינת ישראל ומינהל המחקר החקלאי ומשרד החקלאות, פסקי בוררות ב עמ' 105), אין צורך לחזור כאן על הדברים בהקשר הנוכחי, שהרי התובע אינו מבסס את תביעתו הנוכחית על סעיף 22 או סעיף 23 א. הנ"ל, כי אם על העיקרון הכללי של שוויון חברי לעמיתיהם במערכת הביטחון.

לאור האמור לעיל, נדון כעת בשלושת הנושאים הספציפיים של התביעה כסדרם: גמול שיבוץ, מקדמת שכר ברוטו ותוספת נייזות, וקרן התיעלות.

1. גמול שיבוץ

תוספת שכר כזו בכלל אינה קיימת במערכת הביטחון, בכל זאת, מציע התובע, להנהיג לגבי חבריו רכיב שכר חדש בשם זה, שייתן פיצוי הולם בעד פער הדירוג הקיים בינם לבין עמיתיהם במערכת הביטחון. ההצעה היא כי גמול השיבוץ יבוסס על תחשיב של 10 שנות ותק. לא ניכנס לפרטי ההצעה הזאת, כפי שהם מועלים בכתב התביעה. ממילא בסופו של דבר אנו שוללים את החידוש הזה מיסודו ובכללותו.

מאידך, נבחן כעת את ההבדלים האמיתיים הקיימים בדירוג של עובדי המחקר האזרחיים לעומת עמיתיהם במערכת הביטחון, כפי שהוכחו בעדויות שבאו לפנינו, ובהתאם לכך נקבע את הפיתרון לבעיה על פי שיטת הדירוג האחידה שצריכה לחול על עובדי המחקר כולם בשירות המדינה, במערכת האזרחים והבטחונית גם יחד.

הטענה העיקרית של התובע בענין זה היא, שבעוד שבמערכת הביטחון מתקבלים עובדי מחקר מתחילים, גם כשאין להם תואר שלישי (תואר דוקטור), בדרגה ג, הרי שבשירות האזרחי מתקבלים עובדים כאלה בדרגה ה-1, ורק בעל תואר ד"ר יכול להתקבל כעובד מחקר בדרגה ג. מתוך כך נוצר פער של שתי דרגות בין העובדים משני הסוגים הנמשך והולך לאורך כל הקריירה של העובדים האזרחיים. הטענה בדבר קבלת עובד מחקר מתחיל ושאינו לו תואר דוקטור במערכת הביטחון בדרגה ג לא הוכחה. היא נשללה לחלוטין על-ידי שנים מעדי המדינה: מר זלמן וידנפלד, הממונה על מערכת הביטחון בנציבות שירות המדינה, וגב אביבה שור, סגנית למינהל וליחסי עבודה ברשות לפיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל).

מאידך, הוברר מעדותם של אלה, כי קיימים הבדלים מהותיים, נוהליים וענייניים, בנושא הדירוג של העובדים בשתי המערכות, האזרחית והבטחונית.

בדירוג האזרחי עדיין מחולקת דרגה ה לשתי דרגות משנה: ה-1 וה-2. עובד מתחיל מקבל בשנה הראשונה דרגה ה-1 ורק בשנה השנייה הוא עולה לדרגה ה-2. לעומת זאת, במערכת הביטחון ישנה דרגה ה אחת (ה-2), ועובד מחקר מתחיל מקבל מיד דרגה זו.

מה שחשוב הרבה יותר הוא ההבדל הבא: במערכת הביטחון יכול בוגר מצטיין מהטכניון או מי שיש לו ניסיון מחקרי קודם להתקבל מיד כחוקר בדרגה ד, מה שאין כן במערכת האזרחית. שבה מתקבל תמיד עובד חדש בדרגה ה-1.

גם בנושא הקידום בדירוג ישנו הבדל מהותי בין שתי המערכות, האזרחית והבטחונית. על כך העיד מר דוד נהיר, מנהל מחלקה במכון להנדסה חקלאית במינהל המחקר החקלאי, משרד החקלאות לאמור:

"ההנחיות לדירוג של נציבות שירות המדינה אינן מיושמות אצלנו כמות-שהן. למעשה, מחמירים אצלנו יותר. ההחמרות הן בתחום התואר האקדמי. לדוגמא, אצלנו לא יכול עובד לקבל דרגה ג בלי תואר דוקטור, בעוד שלפי ההנחיות יכול עובד להגיע לכל דרגה שהיא בלי תואר דוקטור. בעבר היו מקרים כאלה גם אצלנו, והתבססו בעיקר על ההישגים של אנשים בשטח. כיום זה פשוט בלתי אפשרי אצלנו".

במילים אחרות, בשירות האזרחי אין עובד מחקר יכול לעבור את המחסום של דרגה ג, ולהתקדם הלאה אל דרגה יותר גבוהה, אלא אם הוא בעל תואר דוקטור. במערכת הבטחונית אין מחסום כזה. והוא גם לא קיים בהנחיות לדירוג של נציבות שירות המדינה. זוהי בלי ספק, מגרעת רצינית מבחינה כספית והמעמד המדעי האישי בשביל עובדי המחקר בשירות האזרחי. מבחינה אחרת, מבחינה כללית, יש בזה משום ייתרון אם אומנם זה מבטיח קיומה של רמה מדעית כללית גבוהה יותר.

על צד זה של הקידום בדירוג העיד מר נהיר לאמור:

"בלי מילוי שלושת התנאים הבאים אי-אפשר להתקדם אצלנו בדירוג:

- 1) הישגים ממשיים בשדה, מבחינת הגדלת הייצור, כלומר היכול החקלאי;
- 2) יישום פיתוח של שיטות שהוא (העובד) פיתח;
- 3) פרסום עבודות מחקר בספרות מדעית".

ולהלן:

"יותר נכון לאמר שבגלל (ולא למרות) היישום השונה בשתי המערכות אחוז החוקרים ברמות הגבוהות במינהל המחקר החקלאי גדול מאחוז החוקרים ברמות אלה במערכת הביטחון. אצלנו, כיום אדם עד שלא יגיע לדרגה ב, לא יקבל קביעות, ולכן רבים נפלטים מהמערכת לפני שהם מגיעים לדרגה ב."

ואומנם הוברר לנו, כי אחוז החוקרים במערכת האזרחית בדרגות הכי גבוהות (דרגות א ו-א+) הוא פי אחד וחצי מאחוז החוקרים בדרגות אלה במערכת הביטחונית - 30% במערכת האזרחית לעומת 20% במערכת הבטחונית. אכן, גם במערכת הביטחון אין הקביעות מושגת בקלות או על דרך השגרה. העיד על כך מר וידנפלד:

"מי שלא מגיע תוך שנתיים לד נשלח הביתה. מי שלא מגיע תוך 7-8 שנים לדרגה ב, שהיא הדרגה הדומיננטית, אינו רצוי לשירות, ונשלח הביתה... תוך 7 שנים מגיע הרוב לדרגה ב, נאמר 85%. המתחילים עובדים על-פי חוזים אישיים חד-שנתיים. אם הוא נראה כבלתי מתאים או כלא טוב, פשוט לא מחדשים את החוזה איתו. בשנים האחרונות עם רבים כאלה לא חודשו החוזים".

בשתי המערכות אין קידום אוטומטי בדרגה ע"ס שהייה של פרק זמן קבוע בדרגה קודמת. בשתי המערכות הדיון בכל מקרה של קידום חוקר בדרגה הוא אינדיבידואלי ותלוי בהשגיו בתחום שבו הוא עוסק. עם זאת, יש הבדל נוהלי בדרך הדיון בשתי המערכות. המערכת האזרחית, כל דיון והחלטה לגבי קידום עובד בדרגה נעשים ע"י ועדת הדירוג העליונה. ואילו במערכת הבטחונית מפוצל הנושא בין שתי ועדות דירוג: ועדה אחת פנימית לקידום עד דרגה ב ועד בכלל והועדה העליונה לקידום לדרגות א ו-א+.

לדוגמא, על הנעשה בענין זה ברפא"ל שמענו עדות מפורטת מפי גב שור לאמור:

"ועדות הדירוג עד דרגה ב הן פנימיות. הועדות לגבי הדרגות שמעבר לזה הן חיצוניות. עד דרגה ב יש פז"ם - אצלנו זה פרק זמן מינימלי ובתקשי"ר זה מקסימלי. יש מקרים חריגים, כשהעובד הוא "גאון", שאפשר לקצר לו את הפז"ם. אין אצלנו בשום מקרה פז"ם מקסימלי".

סדר זה של פיצול הטיפול בנושא הדירוג בין ועדות פנימיות וועדה חיצונית עליונה, כפי שהוא נהוג כעת ברפא"ל, אינו מעוגן בהנחיות הקיימות של נציבות שירות המדינה. אלה מתיחסות לוועדת הדירוג העליונה כגוף בלעדי לטיפול בנושא הדירוג לכל אורך סולם הדירוג. לפיכך, על נציבות שירות המדינה לשקול כעת ענין זה מחדש, בהתיעצות עם כל הגורמים הנוגעים בדבר, ולקבוע את הסדר הנראה לה כמתאים מבחינת האינטרס הכללי של עובדי המחקר בשירות המדינה למיניהם ולסוגיהם.

על השוויון בשיטת הדירוג של עובדי המחקר בשתי המערכות הקיימות בשירות המדינה, האזרחית והבטחונית, הוחלט מבראשית עפ"י המלצת ועדת שרים משנת 1965. גם הנחיות הדירוג הקיימות, שהוצאו ע"י נציב שירות המדינה, הן אחידות לגבי העובדים בשתי המערכות. כל מה שדרוש איפוא הוא לשים קץ להבדלים המהותיים והנוהליים שנוצרו

במשך הזמן ושהצבענו עליהם לעיל על מנת לקיים, הלכה למעשה, שוויון אמיתי מלא של העובדים האזרחיים עם עמיתיהם הבטחוניים בנושא זה של שיטת דירוג, על כל פרטיה ודקדוקיה.

אנו מחליטים איפוא שעד לראשון ביוני שנה זו על נציב שירות המדינה להוציא הוראות חדשות מתאימות למימוש השוויון בשיטת הדירוג בשתי המערכות. לאחר מכן יהיה עליו לדאוג לכך שמאז והלאה הן תקוימנה ותבוצענה כראוי, הלכה למעשה. באם יתעוררו חלוקי דעות בין הצדדים בקשר לביצוע החלטה זו שלנו, יוכל כל צד להביאם לפנינו.

כמו-כן, בעתיד, בכל מקרה של סטייה ממשית מההוראות האמורות של הנציב ומקיום ממש של השוויון בענין זה, יוכל הצד הנפגע לפנות לנציב שירות המדינה בדרישה לתיקון המצב. ועל הנציב יהיה אז לנקוט באמצעים הדרושים העומדים לרשותו כדי לשים קץ, בהקדם האפשרי, לסטייה ולפגיעה שתוכחנה לפנינו. והיה ובמקרה פלוני יתגלעו חילוקי דעות בין הצדדים הנוגעים בדבר בענין זה כאמור, יוכל כל צד להביא את חילוקי הדעות להכרעתנו.

עם זאת, התביעה לתשלום מה שנקרא גמול שיבוץ בעד העבר נדחית.

2. רכב - מקדמת שכר ברוטו ותוספת ניידות

כאן, התביעה המקורית בנושא זה של תשלום עבור רכב היתה להשתוות דווקא אל הסגל האקדמי במוסדות להשכלה גבוהה, ולא אל עובדי המחקר במערכת הביטחון. זאת, מפני שאף שהללו צמודים בתנאי שכרם אל תנאי השכר של הסגל האקדמי, החלטנו בבוררות מוסכמת 10/83 (פסקי בוררות ג עמ 88), שאין מקום להשוואה ביניהם בנושא זה של תשלום רכב. הנימוקים שניתנו שם לדחיית התביעה היא כוחם יפה גם לגבי התביעה הנוכחית. ההשוואה שלה זכאים עובדי המחקר במערכת האזרחית היא אל עובדי המחקר במערכת הביטחון ולא - ולוא בעקיפין - אל הסגל האקדמי במוסדות להשכלה גבוהה. משנדחתה התביעה היא של עובדי המחקר במערכת הביטחון, אין מנוס גם מדחיית התביעה הנוכחית, שהרי לא ייתכן שהמושווה יזכה במה שהמושווה אליו לא זכה בעצמו.

כאשר דבר זה הובהר למר וגנר במהלך הדיון לפנינו הוא ביקש לקיים את ההשוואה בנושא הרכב על עובדי המחקר במערכת הביטחון. דא עקא, שגם השוואה זו אינה אפשרית מבחינה מעשית ואינה רצויה מבחינה עקרונית.

מבחינה מעשית, הזכות להשוואה מוגבלת להשוואה על עובדי המחקר במערכת הביטחון ככלל ובתור שכאלה. והינה, נושא התשלום עבור הרכב, שהיה פעם אחד בכל המפעלים של מערכת הביטחון, איננו עוד כזה והוא כיום מפעלי בשינויים מקומיים עפ"י החלטתו של מנהל המפעל. פירוש הדבר, שנושא זה אינו מוסדר במיוחד לגבי עובדי המחקר במערכת הביטחון בתור שכאלה, כי אם בכל מקום בתור חלק מכלל העובדים. מתוך כך בלבד, אין עיקרון ההשוואה תופס בכלל בנושא זה והוא גם אינו ניתן ליישום מעשי.

מאידך, בשירות המדינה קיימת שיטה אחידה בנושא התשלום עבור הרכב במשרדי הממשלה השונים, והיא חלה על כל העובדים שבהם ובכללם עובדי המחקר. מבחינה עקרונית, לא מתקבל על הדעת שעובדי המחקר בכל משרד יוצאו מהסדר הכללי הקיים בו ולגביהם ייקבע הסדר מיוחד שונה, הגם שכאמור אין להתאימו לשום

הסדר כללי אחר קיים במערכת הביטחון.

מה יהיה הדין באם תונהג בנושא זה שיטה אחת ואחידה בכל מפעלי מערכת הביטחון - זוהי כיום שאלה היפותטית ואין אנו נקראים לדון ולהחליט בה. אנו משאירים אותה איפוא כצריך עיון בבוא העת, אם וכאשר יבוא.

אשר על כן, אנו דוחים את התביעה בנושא זה.

3. קרן התיעלות

נושא זה נדון בהרחבה על ידינו בתביעה קודמת של התובע לפנינו, ונדחתה. זה היה בשנת 1981 בבוררות מוסכמת 5/81 (פסקי בוררות ב 105 בעמ 9-108).

טוענת המדינה, כי תביעה שפעם נדחתה אין להעלותה מחדש. לדעתה -

"עקרון הסופיות הוא עיקרון שגם המוסד לבוררות מוסכמת חייב לפעול על פיו. לא ייתכן כי החלטה של מוסד שיפוטי תהא ניתנת לפתיחה לעיון מחדש".

בעיקרון, איננו מקבלים את הטענה. העיקרון בדבר סופיות הדיון בבוררות חל על בוררות בשאלה משפטית, שפעם הוכרעה לתמיד הוכרעה. לא כן הדבר בבוררות בתביעה בעלת אופי כלכלי. עם שינוי הנסיבות המצדיקות עיון מחדש בהכרעה קודמת, אין לדעתנו מניעה חוקית לעשות כן.

זאת ועוד, לפי ההסכם על המוסד (סעיף 9 (2)), יש להגיש פסק בוררות שלנו לרישום לפי חוק הסכמים קיבוציים, ובהרשמו הוא הופך להיות חלק בלתי נפרד מההסכם הקיבוצי על המוסד עצמו. במילים אחרות, פסק בוררות שלנו שנרשם לפי חוק הסכמים קיבוציים, מלבד היותו פסק-בוררות לפי חוק הבוררות, הוא גם בגדר הסכם קיבוצי. כמו כן, לפי סעיף 12(א) בהסכם המוסד, תקופת תוקפו של הסכם קיבוצי כזה מכוח פסק בוררות שלנו, הוא עד גמר תקופת תוקפו של הסכם המוסד עצמו, אלא אם נקבע בפסק הבוררות תאריך מוקדם יותר. בתום מועד זה, הופך פסק-הבוררות להסכם קיבוצי לתקופה בלתי מסוימת, שניתן לגמור את תוקפו בכל עת בדרך הקבועה בסעיף 13 לחוק ההסכמים הקיבוציים.

העולה מכל זה הוא, שהעיקרון בדבר ענין שפוט אינו חל על פסק-בוררות שלנו, ובנסיבות מתאימות ניתן לאחר זמן מתאים לשנותו ואף לבטלו. מה שנדרש לצורך זה הוא, שמאז שניתן פסק הבוררות יתחולל שינוי מהותי רציני במצב שיצדיק את המעשה.

במקרה הנדון, אומנם עברו למעלה מחמש שנים מאז שניתן הפסק הקודם שלנו בנושא קרן התיעלות, אבל לא מצאנו כי בפרק זמן זה חל שינוי בנסיבות או בכלל חלה התפתחות רצינית כזאת שיצדיקו פתיחת הדיון מחדש והחלטה לשנות את הפסק.

הדבר העיקרי שקרה בפרק הזמן הנדון הוא, שהיקף ההטבה הנובעת מקיומה של קרן ההתיעלות בחלק של מפעלי מערכת הביטחון גדלה עד כדי שיעור של 20%-30% מהשכר. אבל, לדעתנו, אין די בכך בלבד כדי להצדיק דיון מחדש בנושא זה.

עוד יש לציין, כי קרן זו אינה קיימת בכל המפעלים של מערכת הביטחון, כי אם בשנים בלבד משלושה ובכל מקום היא מפעלית וחלה על כל העובדים במפעל ולא על עובדי המחקר בלבד ובתור שכאלה. ממילא, לא מתמלא התנאי הדרוש להפעלת עיקרון השוואה בנושא זה. כלומר, שהשוואה תהיה עם כלל עובדי המחקר בכל המפעלים המהווים את מערכת הביטחון. מכאן, שגם הטענה החילופית, שאם נקבעה לחלק מסוים של עובדי המחקר במערכת הביטחון הטבה חדשה, יש להחילה על חלק זהה מבין עובדי המחקר האזרחי, אינה יכולה להתקבל.

התוצאה היא שאנו דוחים גם את התביעה ביחס לקרן התייעלות.

התוצאה הסופית הזאת, שנדחו שנים מתוך שלושת נושאי התביעה, היא, מחויבת המציאות שנתהוותה במרוצת הזמן מאז שנתקבל עיקרון השוויון בתנאי השכר והעבודה בין עובדי המחקר בשתי המערכות, האזרחית והבטחונית. נוכחנו לדעת, שגם בשלושת המפעלים המהווים את מפעלי מערכת הביטחון אין כיום אחידות במה שנוגע לתנאי השכר והעבודה. פרט לסולם השכר המשולב, שהוא שווה בכל המפעלים, יש כיום הסדרים ותנאים מיוחדים מקומיים, שאינם משותפים לכל המפעלים. מסתבר שזה נובע מהאופי המיוחד של כל מפעל, וגם מתוך כך שהמו"מ על תנאי השכר שבו אינו מתנהל תמיד ע"י או בהשתתפות גוף מרכזי ייצוגי של כל עובדי המחקר במערכת הביטחון. לא אחת מתנהל המו"מ באופן פרטיקולרי בין נציגות העובדים והנהלת המפעל הנוגע בדבר, ונעשית ביניהם הסדרים מקומיים שלא תמיד הם אפילו מגיעים בעת עשייתם לידיעת ועדי העובדים והנהלות של המפעלים האחרים.

ניקח לדוגמא את שני הנושאים שנדונו בתביעה הנוכחית: הרכב וקרן ההתייעלות:

(1) בנושא הרכב ראינו שכאשר בשנת 1980 הונהגה בשירות המדינה שיטה חדשה לתשלום עבור רכב, הותר לרפא"ל בלבד להמשיך ולנהוג לפי השיטה הקודמת, ובמשך הזמן הותר הדבר גם למרכז למחקר גרעיני (ממ"ג). לעומת זאת לא שמענו שעד כה נעשה הדבר גם בקריה למחקר גרעיני (קמ"ג), וכנראה שבה נוהגים לפי השיטה החדשה.

(2) גם בנושא של קרן התייעלות בשביל עובדי המחקר במערכת הביטחון קרה דבר דומה. תחילה זכו אצלנו עובדי המחקר ברפא"ל בנתח מסוים מכספי קרן התייעלות שהוקמה במפעל שלהם, בלי שיתופם. בעקבות זאת, זכו גם עובדי ממ"ג להטבה דומה. אבל בקמ"ג אין עד היום קרן התייעלות, ובמקומה יש תוספות מפעליות ייחודיות אחרות. כנראה שמפאת השוני בטיב העבודה הנעשית במפעלים השונים של מערכת הביטחון ובתנאי העבודה השוררים בהם, הסכמים והסדרים פרטיקולריים כאלה הם מחויבי המציאות. אבל, כאמור, התוצאה מכך לגבי עובדי המחקר האזרחיים בשירות המדינה היא שהם אינם יכולים לזכות בהישגים דומים ובענינים מסוימים עיקרון השוויון, שצריך לחול בין 2 המערכות, נעשה פלסטר.

אין פלא שעובדי המחקר האזרחיים בשירות המדינה יש להם הרגשה חזקה של קיפוח, כי במשרדי הממשלה האזרחיים אין תוספות שכר מפעליות. העובדה שגם עובדים מקצועיים אחרים במשרדי הממשלה (כמו מהנדסים, מח"רים, טכנאים והנדסאים), אינם נהנים מתנאי שכר ועבודה שווים לאלה של עמיתיהם במפעלי מערכת הביטחון אינה מפיגה את תחושת הקיפוח העמוקה של עובדי המחקר האזרחיים. מה גם שלא הלאה האחרונים יש זכות חוזית להיות מושווים אל עמיתיהם במפעלי מערכת הביטחון. במקרה הנוכחי צרת רבים

מטבע הדברים, כמעט בכל מקרה של הצמדה בתנאי שכר ועבודה של קבוצת עובדים אחת למשנה, מתעוררים קשיי ביצוע המשבשים ומעוותים את עיקרון ההצמדה. זה קורה ביתר שאת כאשר מצמידים מין שלא במינו. מתוך כך הבענו לא אחת את דעתנו הנחרצת נגד השימוש הנפוץ בשירותים הציבוריים בשיטת ההצמדה של סוגי עובדים שונים בתנאי שכר ועבודה.

לא כן הדבר במקרה הנוכחי. כאן מדובר באותו סוג של עובדים בשתי המערכות בבחינת "מצא מין את מינו".

מן המפורסמות שעבודות המחקר והפיתוח של עובדי המחקר האזרחיים והישגיהם בתחומי עבודות אלה הם רבים ושמם יצא לתהילה ברחבי עולם. הישגים אלה תורמים רבות לפיתוח ולקידום המשק והכלכלה של המדינה, ואין ערוך לחשיבותם. שמענו גם עדויות על כך מפי עדים רמי מעלה בקהילה המדעית בארץ. למעשה, אין חולקין על כך וכדי למנוע את הצורך בריבוי עדויות כאלה, הצהירה בפנינו גב נחליאלי, באת כוח המדינה, ואמרה:

"אני מסכימה שעובדי המחקר האזרחיים בעבודתם תרומה חשובה למדינה, ולא אוכל וגם איני מתכוונת להביא עדות השוואתית לטיב וחשיבות עבודתם של עובדי המחקר האזרחיים לאלה של עובדי המחקר במערכת הביטחון".

בכל זאת, כנראה שמבחינה מעשית, השוואה אמיתית טוטלית בתנאי השכר והעבודה בין החוקרים בשתי המערכות, האזרחית והבטחונית, אינה אפשרית. ראינו שאפילו בין החוקרים במפעלים השונים בתוך המערכת הבטחונית עצמה, אין שוויון טוטלי כזה. עם זאת, נראה לנו, שיש למצוא דרכים ולקבוע נוהלים שיהיה בהם כדי להפחית ולמתן עד כמה שאפשר את ההבדלים בענינים אלה בין החוקרים בשתי המערכות.

נראה לנו, שכדי להשיג מטרה זו, יש לשקול את האפשרות להקים מנגנון קבוע משותף למדינה ולכלל העובדים בשירות המדינה המדורגים בדירוג עובדי המחקר לטיפול בנושאי השכר ותנאי העבודה שלהם; ומוצע שהגוף הזה יורכב ויפעל לפי העקרונות והכללים האלה:

- (1) ההרכב יהיה פריטטי למדינה ולעובדים. צד העובדים יורכב מנציגי הסתדרות העובדים הכללית, הועד הארצי של עובדי המחקר במערכת הביטחון, ואיגוד עובדי המחקר. במקביל, הצד השני, המדינה, תיוצג גם היא ע"נ נציגות משולשת, והם נציגי משרד האוצר כולל איש נציבות שירות המדינה שיהיה היושב ראש בישיבות ובדיונים של הגוף הזה.
- (2) ההחלטות בגוף תתקבלנה פה אחד או ברוב דעות של גורמי הנציגות של כל אחד משני הצדדים, כשלכל גורם מכל צד יהיה קול אחד.
- (3) הנושאים שהגוף הזה יטפל בהם הם: השכר ותנאי העבודה הכלליים של עובדי המחקר בשירות המדינה, וכן תנאי שכר ועבודה מיוחדים של סוג פלוני של עובדי מחקר בתור שכאלה, במקום עבודה זה או אחר ממקומות

4) מאידך, בכל מקרה שינוהל מו"מ וייקבעו תנאי שכר ועבודה לסוג פלוני של עובדי מחקר במקום עבודה זה או אחר לא בתור שכאלה אלא כחלק מהעובדים במקום - זה אינו מחייב דיון והחלטה בגוף המשותף הנ"ל. אבל הגורם הנוגע בדבר מצד ההנהלה או העובדים ידווח על כך בעיתו לכל הגורמים האחריים המרכיבים את הגוף.

במלים אחרות, באם ינוהל מו"מ מפעלי וייקבעו תנאי שכר ועבודה מפעליים לכלל העובדים במפעל, לרבות עובדי המחקר אבל לא במיוחד בתור שכאלה, הדבר לא יהיה טעון אישור הגוף המשותף ורק תחול חובת הדיווח האמורה.

5) הגוף המשותף יפקח גם על ביצוע תקין של ההסכמים וההסדרים הנוגעים לעובדי המחקר בכל אחד ממקומות העבודה במערכת הבטחונית והאזרחית, לרבות ההסדר הנוכחי שאנו מעלים בזה, ויהיה זכאי לקבל כל מידע שיידרש לו לשם כך ולהורות על תיקון חריג, אם יתגלה.

6) כמו כן, בכל תביעה שתוגש למוסד זה מטעם או למען עובדי המחקר בשירות המדינה, או לחלק מהם או נגדם, מן הראוי לצרף כצדדים לתביעה את כל הגורמים המרכיבים את הגוף המשותף כבעלי אינטרס בתוצאת התביעה. והיה ואף צד מהצדדים לתביעה לא ינהג כך ולא יבקש זאת, יוכל כמובן צוות הבוררים של המוסד שידון בתביעה להחליט מיוזמתו ועל דעתו הוא על הצירוף.

7) במקרה של חילוקי דעות בגוף המשותף, יוכל כל צד או כל גורם שבכל צד להביא את הענין להכרעת מוסד זה.

דומני שבדרך זו ניתן לקיים, הלכה למעשה, את השוויון המובטח על עובדי המחקר בשירות המדינה, הבטחוניים והאזרחיים כאחד.

ניתן היום 10 בפברואר 1987

(-) מרדכי ביבי

(-) יעקב ארנון

(-) צבי ברנזון