

המוסד לבוררות מוסכמת בשרותים הציבוריים

=====

בוררות מוסכמת (בר"מ) 12/89

בענין: איגוד עובדי המחקר
התובע

נגד

מדינת ישראל
הנתבעת

בפני: השופט צבי ברנזון, יו"ר
מר יואל אלוני, חבר
מר אברהם כהן, חבר

בשם התובע: עו"ד מר משה וגנר

בשם הנתבעת: עו"ד מר משה גולן

פסק-בוררות

=====

נושא הדיון בתביעה זו הוא מכתב מיום 8.5.88, שהוציא הממונה על עניני עובדים
בנציבות שירות המדינה אל יושב-ראש הוועדה העליונה לדירוג עובדי המחקר
הממשלתיים, ובו הוראה בנוגע לרטרואקטיביות של החלטה בדבר קידום בדרגה של עובד
מחקר במערכת האזרחית של המדינה בהשוואה לעובדי המחקר במערכת הבטחונית.

כך נכתב במכתב הנ"ל:

"בהמשך להתכתבויות בנושא השואת קידום העובדים בדירוג עובדי מחקר לפי
השגיות, למערכת הבטחון על פי פסיקת המוסד לבוררות מוסכמת, הריני לציין
בזה שני אלמנטים בסיסיים שטרם בוצעו כפי שמקובל במערכת הבטחון.

הועדות המקצועיות המשרדיות ידונו בקידום עובדיהם עד דרגה ב מחקר
(כולל) על פי הקריטריונים שהועברו אליכם, כפי שמקובל במערכת הבטחון.

המועד שהעובדים יהיו זכאים לקידום בדרגה יקבע, לפי הענין, עד 9 חדשים
רטרואקטיבית מיום ההחלטה הסופית של הוועדה העליונה או הועדות המקצועיות
המשרדיות".

השאלה היא אם אמנם הוראה זו בענין הרטרואקטיביות של קידום בדרגה של עובדי המחקר בשירות האזרחי תואמת את הפסיקה שלנו בענין זה.

ראשיתה של פסיקה זו בבוררות מוסכמת מס 5/81 (פסקי בוררות ב עמ 105), בה נדון, בין השאר, מועד כניסה לתוקף של העלאה בדרגה ותשלום שכר קידום של עובדי המחקר בשירות הממשלתי האזרחי. שם מצאנו, כי לפי המוסכם, "שכר הקידום של עובדי המחקר (האזרחיים) בשירות המדינה חייב להיות כשכר הקידום של עובדי המחקר במערכת הביטחון, שעה שזה מתאים למקובל באוניברסיטה העברית בירושלים. אלא, שבגלל השוני

בנוהל הקידום של החוקרים במערכת הביטחון, בהשוואה לנוהל באוניברסיטה העברית, אין מיישמים את ההסכם הנדון הלכה למעשה. בפועל, מסיבות עניניות, נוהגים במערכת הביטחון אחרת מאשר באוניברסיטה העברית בענין זה". כמו כן, מצאנו שם, כי "הדרגות החדשות של עובדי המחקר האזרחיים נכנסות בתוקף פעמים בשנה: או בראשון באפריל כאשר התחלת הנוהל להעלאה בדרגה היתה התקופה שבין הראשון בינואר לסוף יוני, או בראשון באוקטובר כאשר התחלת הנוהל להעלאה בדרגה היתה התקופה שבין הראשון ביולי לסוף דצמבר..."

ואולם, בפסיקתנו קבענו הסדר חדש אחר בענין זה. אמרנו, כי: "נראה לנו כי מבחינה ענינית מוטב שכמו באוניברסיטה העברית יהיה מועד אחד בשנה, שבה התחיל הנוהל להעלאה בדרגה, להתחלת הקידום בדרגה לענין תשלום המשכורת וקידום בשכר גם יחד, שהוא יהיה אמצע השנה, דהיינו הראשון ביולי; וכך אנו פוסקים".

לפי הוראת משרד האוצר, הופעל פסק זה שלנו כהלכתו. ברם, לבקשת התובעת דאז, עלה ענין זה שוב לדיון בפנינו, ונתברר כי "המועד של אמצע השנה, שקבעו בפסקנו בתביעה הקודמת..., יש בו משום הרעה מסויימת לגבי חלק מהעובדים - אלא שהנוהל בענינם מתחיל במחצית הראשונה של השנה - בהשוואה למצב שהיה קיים לפני כן". ומאחר שאצל איש הסגל האקדמי באוניברסיטה העברית בירושלים, דרגתו החדשה נחשבת מתחילת השנה האקדמית, שבה החל הנוהל להעלאה בדרגה, פסקנו שהחל משנת הכספים של שנת 1982, גם דרגתו החדשה של עובד מחקר בשירות האזרחי של המדינה, תוקדם לראשית שנת הכספים שבה החל הנוהל להעלאה בדרגה.

לפי הוראה נוספת של משרד האוצר, הופעל גם פסק זה שלנו כהלכתו, והוא יושם בפועל לגבי כל עובדי המחקר האזרחיים בשירות המדינה.

בבוררות מוסכמת 9/86 (פסקי בוררות ד עמ 103). נדונו ההבדלים הקיימים בשיטת הדירוג של עובדי המחקר בשתי המערכות, האזרחית והביטחונית, בשירות המדינה. הוברר, כי הנחיות הדירוג הקיימות, שהוצאו ע"י נציב שירות המדינה, הן אחידות לגבי העובדים בשתי המערכות. הנחיות אלה הוצאו בהתאם לעיקרון השוויון המוסכם בשיטת הדירוג של שתי המערכות. אף-על-פי-כן, במשך הזמן נוצרו הבדלים מסויימים, מהותיים ונוהליים, בענין זה.

כדי לשים כף להבדלים אלה, החלטנו שעד למועד מסוים שנקבע שם על נציב שירות המדינה להוציא הוראות חדשות מתאימות למימוש השוויון בשיטת הדירוג בשתי המערכות, ושיהיה עליו לדאוג לכך, שמאז והלאה הן תקוימנה ותבוצענה כראוי, הלכה למעשה.

הדבר נעשה, ובהנחיות שהוציאה נציגות שירות המדינה בעקבות פסק זה שלנו נקבעו קריטריונים אחידים לקידום בדירוג של עובדי המחקר, בממערכת הביטחון ובמערכת האזרחית גם יחד. אלא, שעדיין נותרה השאלה בדבר אחידות דרכי הביצוע של

הקריטריונים בשתי המערכות. בבוררות מוסכמת 11/87 (פסקי בוררות כרך ד עמ 235), נדונה שאלה זו, והוברר כי ביחס למנגנונים המטפלים ומחליטים בענין זה בשתי המערכות אין האחידות הנדרשת. בעוד שבכל יחידת סמך במערכת הביטחון קיימת ועדה מקצועית פנימית, הדנה ומחליטה על קידום בדרגה של עובדי המחקר באותה יחידה עד דרגה ב (ולא בכלל), ורק לגבי קידום בדרגה מדרגה ב ומעלה הגוף המחליט הוא הוועדה העליונה לדירוג עובדי מחקר, הרי שבמערכת האזרחית ישנן ועדות מקצועיות פנימיות במשרדי הממשלה השונים, שכל אחת מהן דנה בקידום עובדי המחקר באותו משרד, אבל סמכותה מוגבלת לדיון והמלצה בלבד, המועברת לוועדה העליונה, להחלטה סופית.

בקשר לכך, אמרנו כי לדעתנו "האחידות בנושא הנדון, צריכה לשרור הן לגבי הקריטריונים לקידום והן לגבי דרכי הביצוע של הקידום". לפיכך, החלטנו כי "הוועדות המקצועיות המשרדיות בשירות האזרחי תהיינה, גם הן, בעלות סמכות להחליט בדבר קידום בדרגה של עובדי המחקר הנוגעים בדבר, עד דרגה ב (לא בכלל), באותם תנאים הקיימים במערכת הביטחון".

בנציבות שירות המדינה הבינו, שכאילו בהחלטה זו שלנו, התכוונו לתקן ולבטל את ההבדלים שהתקיימו עד אז בין עובדי המחקר האזרחיים לבין עובדי המחקר הבטחוניים

לענין הקידום בכללותו. כלומר, הקביעה שלנו, כי דרכי הביצוע היו אחידים שינתה את המצב הקיים באופן כזה שגם מועד כניסתה לתוקף של העלאה בדרגה של עובדי המחקר האזרחיים יהיה כמועד כניסתה לתוקף של העלאה בדרגה של עובדי המחקר הבטחוניים; במילים אחרות, בנציבות התכוונו לבטל את ההוראה המיוחדת שלנו בבר"מ 9/82 בדבר מועד כניסתה לתוקף של העלאה בדרגה של עובדי המחקר האזרחיים מראשית שנת הכספים שבה הוחל הדיון בהעלאה ולהשוותה למה שקיים בענין זה לגבי עובדי המחקר הבטחוניים.

פירוש זה של פסקנו בבר"מ 11/87 אינו נכון לא מבחינה משפטית וודאי לא מבחינה עניינית. מבחינה משפטית אפילו נאמר מה שנאמר בפסק דין בלשון כללית, אין לפרש זאת אלא כמתיחס לנושא הנדון בו. במקרה זה, הנושא שנדון בפסקנו בבר"מ 11/87 היה המנגנון המטפל ומחליט בענין ההעלאה בדרגה. מועד הכניסה לתוקף של ההעלאה כלל לא הועלה בדיון ובכלל לא עמד שם על הפרק. מבחינה עניינית אין להניח שפסק חדש מאוחר יותר מבטל פסק קודם מבלי שהדבר נדון והוחלט במפורש ובצורה ברורה ביותר. אין מוציאים ישן מפני חדש ואין מבטלים פסק קיים כלאחר יד בעקיפין ובמרומוז בלבד באמירה כללית שאינה מתיחסת לאותו פסק. לגופו של ענין, גם לא היתה כל סיבה לשנות את פסקנו בבר"מ 9/82, הנסיבות והנימוקים שהיוו הבסיס להחלטותינו בבר"מ 5/81 ובבר"מ 9/82 לא השתנו מאז נתינתם.

העובדה שנציבות שירות המדינה בדקה כעת ומצאה כי מידת הרטואקטיביות של העלאה בדרגה של עובדי המחקר במערכת הביטחון הוא עד 9 חודשים בלבד מלפני מועד האישור הסופי של ההעלאה, אין בה כדי להשפיע על החלטותינו בבר"מ 5/81 ובבר"מ 9/82. בהחלטות אלה קבענו כמודע ובמפורש שבענין זה אין לקיים את עיקרון השוויון בין עובדי המחקר בשתי המערכות, הבטחוניות והאזרחיות, והחלטנו שאת עובדי המחקר האזרחיים יש להשוות בענין זה אל הסגל האקדמי באוניברסיטה העברית בירושלים.

אנו מקבלים איפוא את התביעה וקובעים כי ההוראה של הממונה על עניני העובדים בנציבות שירות המדינה במכתבו הנ"ל מיום 8.5.88 בדבר מועד תחילתה של העלאה בדרגה של עובדי המחקר האזרחיים בשירות המדינה אין לה תוקף ויש להמשיך ולפעול בענין זה כאמור בפסקינו בבר"מ 5/81 ובבר"מ 9/82. עובדים אשר בתקופת הבינים מאז שנתנה

ההוראה הנ"ל של הנציבות ועד היום זכו להעלאה בדרגה, שנעשתה עפ"י ההוראה, יהיו זכאים לתשלום הסכום שנמנע מהם בגללה, בצירוף הצמדה למדד יוקר המחיה עד למועד התשלום בפועל של הסכום.

יצוין, ולא לשכחה של נציבות שירות המדינה, כי ההוראה הנ"ל ניתנה מטעמה באורח חד צדדי בלי שנדונה עם התובע ואף לא הובאה לידיעתו לאחר מעשה, הדבר נודע לתובע באקראי. מכיוון שהיה בהוראה משום שינוי בתנאי עבודה קיימים עפ"י פסקי הבוררות שלנו, מן הדין היה שהדבר לא ייעשה אלא לאחר דיון והסכמה עם התובע. כמו כן, מן הדין היה לפחות להודיע לתובע על מתן ההוראה לאחר מעשה.

אנו קובעים, איפוא, כי להבא על המדינה לבוא בדברים עם התובע בכל מקרה שבכוונתה לשנות תנאי שירות קיימים של עובדי המחקר האזרחיים בשירות המדינה, ובמקרה של חילוקי דעות לאפשר לו להפנותם להכרעת גופים משפטיים מוסכמים ו/או רשויות מוסכמות אחרות, בטרם שיבוצע השינוי המכוון.

ניתן היום 12 באוקטובר 1989.

(-) צבי ברנזון (-) יואל אלוני (-) אברהם כהן