

המוסד לבוררות מוסכמת בשרותים הציבוריים

=====

בוררות מוסכמת (בר"מ) 3/93

- בענין: 1. ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י
 2. הסתדרות הפקידים, ארגון עובדי משרד הבטחון
 3. ועד עובדי המחקר במשרד הבטחון (המשרד הראשי)

התובעים

נ ג ד

מדינת ישראל

הנתבעת

בפני: עו"ד משה בן-זאב, יו"ר
 עו"ד מרדכי ביבי, חבר
 מר אברהם כהן, חבר

בשם התובעים: עו"ד מר חיים ברנזון
 בשם הנתבעת: עו"ד מר משה גולן

פסק - בוררות

=====

התביעה שלפנינו היא להשוות את עובדי המחקר במשרד הראשי של משרד הבטחון עם יתר עובדי משרד הבטחון, בקבלת תוספת דריכות מבצעית, הידועה בשמה המקוצר כ-"תד"ם", לחלופין להשוותם עם עובדי יחידות הסמך של משרד הבטחון, המקבלים תוספות מפעליות, ולחלופי חלופין להשוותם עם עובדי המחקר האזרחיים במשרדי הממשלה, האמורים לקבל "תוספת השוואה", בתוקף פסיקת המוסד לבוררות מוסכמת. נדון בכל אחת מן החלופות בנפרד.

1. תוספת דריכות מבצעית.

התביעה על כל חלופותיה נוגעת ל-26 עובדי מחקר במשרד הראשי של משרד הבטחון. הללו, הינם למעשה היחידים, או כמעט היחידים מבין עובדי משרד הבטחון שטרם זכו בתד"ם. מלבדם לא מקבלים את התד"ם גם הרופאים וגם האחיות, אולם נאמר לנו שאין בכלל אחיות בשירות של משרד הבטחון ואילו הרופאים, אף הם מהווים

קבוצה הדומה בגודלה בערך לקבוצת עובדי המחקר, אלא שהדירוג והתוספות שהם מקבלים הם בעלי אופי שונה.

מקורה של תוספת הדריכות המבצעית הוא בצה"ל ומשם היא עברה גם למשרד הבטחון, וזאת בתוקף החלטה של ועדה פריטטית בהרכב ה"ה ניצן, נציג שירות המדינה דאז, וברטל, מזכיר הסתדרות הפקידים דאז. החלטה זו, שתוקפה היה כשל פסק בוררות, התבססה על הרעיון, שיש להנהיג במשרד הבטחון את התוספת לדריכות מבצעית הנהוגה בצה"ל, "בהתחשב שצורכי הבטחון מחייבים שילוב בעבודה בין קציני צה"ל בכירים לבין עובדי המשרד בדרגה ט"ז ומעלה", ובהתאם לכך תוספת זו אמורה

היתה לבוא, כפי שנאמר באותה החלטה, "במקום תשלום שעות נוספות, שעות כוננות וועדות ציבוריות". (ראה תיאור תחילת דרכה של תד"ם במשרד הבטחון בבר"מ 6/78, פסקי-בוררות כרך א 189, וראה החלטת ה"ה ניצן וברטל, מיום 15.7.73, המצורפת לכתב ההגנה של המדינה).

עם חלוף הזמן הורחבה תחולתה של התד"ם על סוגי עובדים נוספים במסגרת משרד הבטחון, כך שלבסוף היא הקיפה את כלל העובדים. אולם בכל ההסכמים שעסקו בענין זה הוצאו מכלל תחולת התד"ם עובדי המחקר במשרד הראשי, הרופאים, האחים והאחיות. נכון להיום, התד"ם משתלמת לכלל עובדי משרד הבטחון וגם לאזרחים עובדי צה"ל, למעט עובדי המחקר, הרופאים, האחים והאחיות, הן אלה העובדים במשרד הראשי והן אלה העובדים כאזרחים עובדי צה"ל.

תהליך זה של התרחבות היקף העובדים שזכו בתד"ם ושל שיבוש הרעיון המקורי, שהיה קיים בעצם הנהגתו לגבי סוג מסויים של עובדי משרד הבטחון, תואר בבר"מ 9/83 - פסקי בוררות ג 86, ומן הראוי שנביא תיאור זה כלשונו:

"...אומנם, הטעם שבעטיו הוחלט בזמנו להנהיג במשרד הבטחון את תוספת הדריכות המבצעית הקיימת בצה"ל היה על סמך העובדה "שצורכי הביטחון מחייבים שילוב בעבודה בין קציני צה"ל בכירים לבין עובדי המשרד מדרגה ט"ז ומעלה" ונקבע אז כי "תוספת זו תבוא במקום תשלום שעות נוספות ושעות כוננות וועדות ציבוריות" (ראה בר"מ 6/78, פסקי בוררות כרך א 189), אך בענין זה קרה מה שקורה לרוב בענינים כאלה בשירות המדינה, כאשר פותחים פתח צר למדי למתן הטבה פלונית לקבוצת עובדים מצומצמת מוגדרת היטב. במשך הזמן הולך ומתרחב הפתח עד שהוא נעשה פרוץ לחלוטין. וכך קרה גם כאן שבמספר שלבים הורחב והורחב תשלום התוספת הנדונה עד שהפך תוספת מפעלית ייחודית לכלל עובדי המשרד הראשי במשרד הבטחון, בין שעבודתם משולבת עם קצינים בצה"ל ובין אם לאו, ובכל מקום שבו הם משרתים, הנושא של שילוב בעבודה עם אנשי צבא ירד מן הפרק ואינו קיים עוד..."

ואכן, התובעים שבפנינו נאחזים בתיאור זה ומביאים אותו כאסמכתא לכך, שהתד"ם, לאור האמור כאן ולאחר שהיא עברה גם שינוי בזה שמתוספת סכומית היא הפכה להיות תוספת אחוזית, היא יום רכיב שכר רגיל, קבוע ואחיד בגובה של 32%, המשתלם לכלל עובדי משרד הבטחון "כתוספת מפעלית" של משרד הבטחון, ובאופייה זה היא גם רכיב שכר רגיל ומוכר לצורך פיצויי פיטורים וגימלאות. בהיותה, כאמור "תוספת מפעלית", אין לטענת התובעים כל סיבה שהיא לא תשולם גם להם, שהרי גם הם עובדים באותו "מפעל" הקרוי משרד הטחון, ובמידה שהיא איננה משולמת להם, הרי הם נמצאים מופלים לרעה בהשוואה עם עמיתיהם, העובדים

להגדרה זו של התד"ם כתוספת מפעלית מתנגד בכל תוקף מר שלום גרניט, הממונה על השכר, שהעיד בפנינו מטעם ההגנה. להלן דבריו:

"להערכת ייש (כאן) בלבול מושגים. אני לא מכיר במשרדי ממשלה תוספת מפעלית. לא יודע מה זה. תוספת מפעלית היא מוגבלת על ידי חצר, שנותן (1) תוספת מפעלית. אם יחידת סמך סגורה כנ"ל נותנת תוספת מפעלית בתוך החצר בסדר. משרד הבטחון הוא שייך למשרדי הממשלה. זה לא חצר מבודדת. הוא משרד כמו משרד הפנים כמו משרד החלקאות וכמו משרד האוצר. מה הוא מקבל? הוא מקבל תוספות ייחודיות וצריך להבחין בין תוספת ייחודית לתוספת מפעלית". (פרוטוקול הישיבה מיום 18.10.93 בעמ 17).

מן הראוי לציין כאן שבאותו בר"מ 9/83 נקט המוסד לשון כפולה בהגדירו את התד"ם כ"תוספת מפעלית ייחודית". נמצא, איפוא, שתרעומתו של מר גרניט והאבחנה שהוא עושה בין תוספת מפעלית לתוספת ייחודית, גם אם יש בה ממש לבד מן הצד הסימנטי, איננה פוגעת כלל באפיון זה שהמוסד הדגיש בתד"ם. מפעלית או לא מפעלית, ייחודית היא בודאי. ובשני המקרים, בין שהיא מפעלית ובין שהיא

ייחודית ובין שנקרא לה "משרדית", כהצעתו של עו"ד חיים ברנזון, נציג התובעים, טענת העובדים היא אותה הטענה: אם משלמים אותה לכלל עובדי משרד הבטחון מדוע אין משלמים אותה לנו? האין כאן אפלייה?

כדי לענות על שאלה זו עלינו לשאול את עצמנו שאלה נוספת, מהי בעצם "הייחודיות" שבתד"ם? ראינו שבמקורה היה לה אופי ייחודי מהותי. היא ניתנה לעובדים שעבודתם היתה משולבת, מטעמים של צורכי הבטחון, בעבודתם של קצינים בכירים בצה"ל. אולם עם חלוף הזמן התרחבה תחולתה גם על עובדים אחרים, ולבסוף נוצר המצב, כפי שהמוסד תיארו בבר"מ 9/83: "הנושא של שילוב העבודה עם אנשי צבא ירד מן הפרק ואינו קיים עוד". לאמור, האופי הייחודי המהותי של התוספת התעוות בתהליך התרחבותה של סוגי עובדים שהאפיון הנ"ל אינו תופס לגביהם. במלים אחרות, הייחודיות המהותית, שמכוחה ולמענה התוספת האמורה בכלל הונהגה במשרד הבטחון, חדלה להיות רלוונטית ואת מקומה תפסה הייחודיות של מקום העבודה, וזה מה שמקרב אותה למעשה באופייה למה שקרוי "תוספת מפעלית".

מר גרניט אומר, שזהו כנראה גורלן של תוספות ייחודיות, והוא מביא כדוגמא את התוספות הייחודיות של עובדי המסים, וכך הוא אומר:

"...החיים עושים את שלהם, הלחצים עושים את שלהם וכדי להימנע מתוספות אחרות אז יש זחילה, כי זה החיים שמעוותים את מערכת השכר וזה בסדר עד גבול מסויים. בגבול הזה צריך לעצור..." (שם, עמ 21).

כדי לענות על השאלה, האם אכן קיים כאן גבול שבו יש לעצור, עלינו לברר, מדוע בעצם לא הוחלה התוספת האמורה על התובעים עד עצם היום הזה. הסיבה לכך היא, לדברי מר גרניט, שהיו להם תוספות אחרות. (שם בעמ 22). לפנינו לא הובא פירוט שכרם של התובעים, על רכיביו השונים, אל מול שכרם של עובדים אחרים במשרד הבטחון המקבלים את התד"ם. אולם הוכח לנו, שלכל אורך הדרך, שבה הלכה התד"ם והתרחבה על סוגים שונים של עובדים, התובעים, ויחד עמהם גם

הרופאים, האחים והאחיות, הוצאו מכלל אלה שזכו בה.

בפנינו הוצגו שני מסמכים הנוגעים להחלת התד"ם על עובדי משרד הבטחון. הראשון - זכרון דברים מיום 24.10.74, שקבע את סוגי העובדים, שהיו אמורים לקבל את התד"ם בשלב הראשוני של החלתו, והשני הסכם מיום 20.8.86 בין ממשלת ישראל לבין ההסתדרות הכללית, שקבע מחדש את שיעורה של התד"ם. עובדי המחקר, הרופאים, האחים והאחיות לא נכללו בין סוגי העובדים הזכאים לתד"ם בהסכם הראשון ואילו בהסכם השני הודגשה אי-זכאותם לתד"ם בצורה בולטת ומיוחדת. נאמר שם בסעיף 1-ג שאם ישונה הדירוג של קבוצת עובדים ממקבלי התד"ם לא תיפגע זכותם להמשיך ולקבל את התד"ם "ובלבד שהשינוי יהא לדירוג חדש שאינו נמנה על אחד הדירוגים הבאים: רופאים, אחיות ואחים ועובדי מחקר".

להסכם מ-20.8.86 צורף רישום של סיכומים שונים שנעשו בענייני התד"ם, לפי הפירוט שדלהלן:

1. ב-1.4.73 נחתם הסכם על תשלום תד"ם לעובדי משרד הבטחון מדרגה ט"ז ומעלה למעט דירוג הרופאים, האחים ועובדי המחקר.
2. ב-1.4.78 נעשה הסכם לתשלום תד"ם לכלל עובדי משרד הבטחון, למעט דירוג הרופאים, האחים ועובדי המחקר.
3. ב-1.4.84 נחתם הסכם על הפיכת התד"ם לתוספת אחוזית.
4. ב-1.4.86 - התד"ם הוכרה במלואה כשכר לכל דבר וענין לצורך פיצויים ופנסיה.

אנו רואים, איפוא, שבעקביות ובהתמדה, הקבוצות הללו של עובדי המחקר, הרופאים, האחים והאחיות, מוצאות ממעגל זכאי התד"ם והדבר נעשה, כמובן,

בהסכמתם. בשנת 1987 מוגשת תביעה למוסד לבוררות מוסכמת בשמו של ארגון עובדי משרד הבטחון והתביעה כוללת בין היתר דרישה מפורשת להחיל את התד"ם עם על עובדי המחקר, הרופאים האחים והאחיות. תביעה זו, (בר"מ 1/87), הצדדים מגיעים לפשרה מקיפה, שבה הם מסדירים דברים שונים, גם כאלה הקשורים בתד"ם, אך מוותרים על תביעתם להחיל את התד"ם על החוקרים, הרופאים והאחיות.

אין להעלות על הדעת שהוותר מצד החוקרים, הרופאים והאחיות על התד"ם בכל השלבים השונים, שבהם נעשו הסכמים לגבי החלטה או הרחבתה על סוגים שונים של עובדים במשרד הבטחון, היה וויתור העלמא, לא יכול להיות ספק בכך, שהיו להם הטבות, או תנאי שכר כאלה, שהיו עדיפים בעיניהם על התד"ם.

אין אנו עוסקים כאן ברופאים או באחים ואחיות, לגבי עובדי המחקר ידוע, כי שכרם ותנאי עבודתם זהים לאלה של הסגל האקדמי במוסדות להשכלה גבוהה והטבות שונות, כגון השתלמויות ושבתונים, ניתנות להם בדומה ועל פי השיעור שניתן לסגל האקדמי. שכרם מתעדכן גם מדי פעם בפעם במקביל לשכרו של הסגל האקדמי, וכך קרה שבעצם הימים האלה, שבהם עסקנו בבוררות זו, הסתיימה שביתה של עובדי הסגל באוניברסיטאות בהעלאה מסויימת של שכרם של הללו, והעלאה זו מיושמת כמעט אוטומטית גם לטובת עובדי המחקר. כמו כן זוכים עובדי המחקר בתוספות ייחודיות כמו תוספת תפקיד, גמול ייעוץ, שכר עידוד.

מבין התוספות האלה יש לציין במיוחד את גמול הייעוץ, שהוא בשיעור שבין 16% עד 27% בערך, והוא משתלם לעובדי המחקר, כדי לפצותם על כך, שהם אינם יכולים לעסוק בעבודות פרטיות בנוסף על עיסוקיהם בשירות המדינה, כפי שאנשי הסגל האקדמי רשאים לעשות. אותם חוקרים הרשאים לעסוק בעבודה פרטית ואינם עושים זאת מקבלים במקום גמול ייעוץ תוספת הקרויה תוספת אישית.

כיוון שכך שכרם ותנאי עבודתם של עובדי המחקר מעצם המהות ומעצם המיבנה שלהם אינם ניתנים ואינם עומדים להשוואה עם שכרם ותנאי עבודתם של העובדים האחרים במשרד הבטחון והדבר מקבל משנה חיזוק בהתפתחות ההיסטורית, לאורך תקופה של קרוב לעשרים שנה, מאז החלטת ניתן-ברטל, של הסכמות חוזרות ונישנות שלא להחיל את התד"ם על עובדי המחקר במשרד הבטחון.

כדי להתגבר על קושי זה טוען עו"ד ברנזון טענה נוספת והיא שבנתיים השתנו התנאים והסיבה המקורית לאי הענקת התד"ם לעובדי המחקר עברה מן העולם, וכיוון שכך, היום אין עוד מניעה להחיל את התד"ם עליהם. לדבריו, התד"ם במקורה ניתנה במקום גמול שעות נוספות וכוננויות ובאותה עת שולם לעובדי המחקר גמול ייעוץ, שגם הוא היה במקום תשלום בעד שעות נוספות וכוננויות. כלומר, אלה קיבלו תד"ם ואלה קיבלו גמול ייעוץ. אולם בינתיים, גם התד"ם וגם גמול הייעוץ הפכו לרכיבי שכר רגילים, פנסיוניים, ובנוסף להם החלו עובדי משרד הבטחון וגם עובדי המחקר לקבל גמול בעד שעות נוספות וכוננויות.

עו"ד משה גולן, המייצג את המדינה, חולק על התיאור העובדתי הזה, לדעתו גמול ייעוץ לא היה קשור לענין השעות הנוספות. אולם שמענו עדות בנושא זה מפיו של מר זלמן ויידנפלד, מי שהיה בעבר הממונה על מערכת הבטחון בנציבות שירות המדינה, והלה הסביר לנו, שגמול הייעוץ אכן נקרא בהתחלה "גמול ייעוץ עבודה נוספת" והוא ניתן מפני שלא איפשרו לעובדים במערכת הבטחון לעבוד עבודה פרטית. אולם הוא הסביר, שגמול הייעוץ התקשר גם לשעות הנוספות והוכר לענין זה ע"י שלטונות המס כתשלום בעד שעות נוספות.

מכל מקום, מר גולן מקשה, מהו השינוי שמצדיק על פי עובדות אלה לשלם את התד"ם לעובדי המחקר? הרי גמול שעות נוספות משתלם היום גם לעובדי המחקר וגם לעובדים האחרים, לאמור, גם אלה וגם אלה זכו במידה שווה מן ההתפתחות החדשה, ואילו התוספות המקוריות, התד"ם וגמול הייעוץ, אף הן נשארו במקומן. כך שהסימטריה והשוני שהיו בעבר נשארו גם היום.

גם אנו בדעה שלא חל כאן שינוי, שיש בו כדי להצדיק ביטול הסכמות של שנים.

אפילו, אחרי שכבר כולם קיבלו גמול שעות נוספות בנפרד ונוסף על התד"ם ועל גמול הייעוץ, חזר מר ברנזון, עצמו, כנציגו של ארגון עובדי משרד עובדי משרד הבטחון על ההסכמות הללו בפשרה שנחתמה במוסד לבוררות מוסכמת בבר"מ 1/87, לדבריו, מאחר שקבוצת עובדי המחקר היא קבוצה קטנה "הקריבו" אותם למען האחרים והוא עצמו פעל כך שעניינם יידחה. (דברי מר ברנזון, פרוטוקל הישיבה מיום 18.10.93, עמ' 56). לגבי דידנו ההסכמות הן הסכמות והפשרות הן פשרות. הסיבות שהכתיבו בעבר מהלך כזה או אחר ביחסי העבודה הן לא תמיד רלוונטיות לגבי המציאות כפי שהתגבשה בינתיים.

מר גולן היפנה את תשומת לבנו לפסק הבוררות של המוסד בבר"מ 9/90, שבו נדחתה תביעה דומה לזו שבפנינו, דהיינו תביעת עובדי המחקר, שהם אזרחים עובדי

צה"ל, לתשלום תוספת דריכות מבצעית. המוסד קבע שם, "כי עובדי המחקר נהנים מתנאי שכר ועבודה מיוחדים, משופרים בהרבה מתנאי השכר והעבודה הרגילים של סוגי העובדים האחרים" והכוונה בדברים אלה היתה לצמידות שכרם ותנאי עבודתם לסגל האקדמי במוסדות להשכלה גבוהה. על כן נדחתה שם הטענה בדבר אפלייה בלתי מוצדקת לרעת עובדי המחקר בהשוואה לעובדים האחרים המקבלים את בתד"ם. למרות טענתו של מר ברנזון שהמוסד לא היה מדוע באותו פסק בוררות לעובדות המלאות והנכונות, אנו בדעה שההכרעה באותו פסק בוררות היתה נכונה והיא תואמת גם את עמדתנו אנו בבוררות שלפנינו.

התוצאה מן האמור לעיל היא, שאין לדעתנו מקום להעניק לעובדי המחקר במשרד הראשי של משרד הבטחון את תוספת הדריכות המבצעית שאותה מקבלים עובדים אחרים באותו משרד.

2. תוספות מפעליות

תביעתם החלופית של התובעים היא להשוות את שכרם של עובדי המחקר במשרד הראשי של משרד הבטחון עם שכרם של עובדי המחקר ביחידות הסמך של משרד הבטחון, בראש ובראשונה עם אלה העובדים ברפא"ל, או עם אלה העובדים בקמ"ג או במכון הביאולוגי בנס-ציונה. תביעה זו היא, לכאורה, הגיונית. גם כאן וגם שם מדובר בעובדי מחקר, הנהנים מתנאי שכר ועבודה הדומים לאלה של אנשי הסגל האקדמי במוסדות להשכלה גבוהה. לאמור, העבודה היא במהותה אותה עבודה, עבודת מחקר, ותנאי השכר הבסיסיים הם אותם תנאים. ובכל זאת, החוקרים ביחידות הסמך מקבלים בנוסף לכך גם את התוספת המפעלית הנהוגה באותה יחידת סמך והם נמצאים עולים בשכרם על עמיתיהם במשרד הראשי.

גובה התוספת המפעלית שונה ממפעל למפעל. על פי טבלת שכר השוואתית שהוגשה לנו ע"י ב"כ התובעים, תוספת רפא"ל, בנתונים של אותה טבלה, היא בשיעור של 33.5% מן השכר המשולב, תוספת המכון = 37.3%. תוספת קמ"ג 23.6% ותוספת ממ"ג 30%. במקום אחר, בבר"מ 8/92, נקבע, כי היום השיעורים של תוספת רפא"ל נעים בין 36.9% ל-49.4% מהשכר המשולב, ושל תוספת קמ"ג בין 23.8% ל-35.8% מהשכר המשולב. תוספות אלה יוצרות, ללא ספק, הפרש משמעותי בשכרם של עובדי יחידות הסמך לעומת שכרם של התובעים. על רקע זה מובן גם, מדוע קשה, כפי שנמסר לנו, לגרום להעברת עובד מחקר מיחידת סמך למשרד הראשי, וכאשר העברה כזאת, בוצעה הלכה למעשה, הובטח לעובד, שתוספת המפעלית, אשר לה הוא היה זכאי ביחידת הסמך, תמשיך להתשלם לו כתוספת אישית.

אף על פי כן אין אנו בדעה, שיש מקום להחיל על התובעים תוספת מפעלית כלשהי מן התוספות שפורטו לעיל. תוספת מפעלית מתאפיינת בכך, שהיא ניתנת לעובדי מפעל, משום היותם עובדי המפעל וכל עוד הם עובדים בחצר המפעל. עמדתנו כבר על כך בבר"מ 7/92 (דעת הרוב), שם גם הדגשנו את הצורך להיות זהירים ולא לפרוץ את העקרון הנורמטיבי הזה, כל עוד אין בעמידה על העקרון משום פגיעה ממשית בתחושת הצדק ואין לה פתרון אחר. וכל זאת, כדי לא להרבות מבוכה ועיוותים ביחסי העבודה במשק הציבורי, שהינם בלאו הכי מסובכים ולעתים אף מעוותים.

כאן המקום לציין, כי תביעה, דומה בדיוק לזו שלפנינו, היתה כבר בפני המוסד לבוררות מוסכמת בבר"מ 4/87, פסקי בוררות, כרך ד 195, ונדחתה על ידו. אותה

תביעה תוארה על ידי המוסד בפסק הבוררות 4/87 בזו הלשון:

"עילת התביעה הנוכחית מבוססת על טענה של "קיפוח ואפלייה פסולה של עובדי משרד הבטחון, המועסקים במשרד הראשי. הפסול הוא בכך, שהמדינה מסרבת לשלם להם אותו גמול עבודה, שהיא משלמת לעובדי אותו משרד עצמו, המועסקים ביחידות הסמך: רפא"ל (הרשות לפיתוח אמצעי לחימה), ממ"ג (מרכז למחקר גרעיני), קמ"ג (הקריה למחקר גרעיני)".

הבקשה באותה תביעה היתה להורות:

"לסלק כליל את הפליית עובדי המשרד הראשי, לתקן באופן מלא את קיפוחם, ולקיים בינם לבין העובדים הסמוכים לדירוגיהם השונים, שוויון בגמול העבודה הכולל..."

באותה תביעה עמדו עובדי המחקר שכם אחד עם יתר העובדים במשרד הראשי של משרד הבטחון לדירוגיהם השונים, אך תביעתם, כאמור נדחתה, ואין אנו מציינים דבר זה כדי להשתיק מכוחו את תביעתם הנוכחית של עובדי המחקר, אלא כדי להזכיר את דבריו של המוסד על השוני שבין מהות העבודה במשרד הראשי לבין מהות העבודה ביחידת הסמך. "המשרד הראשי", כהגדרת המוסד באותו פסק בוררות, "הוא גוף למתן שירותים, והאחר... הוא גוף למחקר ופיתוח מוצרים וייצורם", ואכן, הדברים פורטו שם בהרחבה רבה ואין אנו מוצאים צורך לחזור על פירוט זה גם כאן.

נוסיף לכך, שכפי שהמציאות הכלכלית בארצנו הוכיחה, אותן תוספות מפעליות ביחידות הסמך, שצמחו מקרנות להתייעלות, ושאמורות היו להמריץ עובדים לתפוקה מוגבלת ואולי אף לשתפם בצורה זו או אחרת ברווחי המפעל, הופכות לעתים לרועץ למפעל כאשר השוק מצטמצם, ההזמנות פוחתות וקיומו של המפעל מתחיל להיות מוטל בספק. כבר ראינו במקרים כאלה תוכניות הבראה למיניהן, המשולבות בדרך כלל בפיטורי עובדים ואף בהקטנת שכרם, שלא לדבר על אי השקט התעשייתי, שנגרם בעקבות כל אלה. עבודתו של עובד מחקר במשרד הראשי פטורה, בדרך כלל, מסיכונים כאלה, והרי גם לדבר זה ישנו ערך כלכלי של ממש. דברים דומים נאמרו גם בבר"מ 8/92, שעוד יוזכר להלן.

על יסוד דברים אלה אין לדעתנו מקום להיענות גם לבקשתם החלופית של התובעים בדבר השוואת שכרם של עובדי המחקר במשרד הראשי עם עובדי המחקר ביחידות הסמך.

3. עובדי המחקר האזרחיים.

וכך אנו מגיעים לתביעתם החלופית האחרונה של התובעים, שהיא להורות למדינה לנהל עמיהם משא ומתן שיוביל להנהגת "תוספת השוואה" שתשווה את שכרם של עובדי המחקר במשרד הראשי של משרד הבטחון לשכר עובדי המחקר האזרחיים בכלל משרדי הממשלה, על פי תוצאות בר"מ 8/92. כדי שתביעה זו תובן, יש להבהיר מה קרה בבר"מ 8/92.

בבר"מ 8/92 נתבעה מדינת ישראל להשוות את שכרם של עובדי המחקר במשרדי הממשלה השונים - עובדי המחקר האזרחיים - עם עמיתיהם במערכת הבטחון - עובדי המחקר הבטחוניים. המוסד קבע בפסק הבוררות, שהוציא באותו ענין, כי ישנו

בסיס להשוואה הנדרשת. היתה החלטת ממשלה על בסיס המלצות של ועדה, שמונתה ע"י שר האוצר עוד בשנת 1965, להשוות את שיטת הדירוג ותנאי השירות של החוקרים במשרדי הממשלה השונים, לעמיתיהם במשרד הבטחון. היה גם מכתב של נציבות שירות המדינה מיום 6.7.72 אל יו"ר החטיבה האוטונומית לעובדי המחקר, הקובע, כי הבסיס להסכם שנערך אתם, ביום 26.12.71, היה השוואה לתנאי העבודה המקבילים לגבי החוקרים במערכת הבטחון. על יסוד דברים אלה קבע המוסד שעקרונם ההשוואה "קיים ומחייב עד היום".

בהמשכו, לאחר סקירת התפתחויות שונות שהיו בנושא השוואת שכרם של עובדי המחקר בעבר, מורה פסק הבוררות הנ"ל בחלקו האופרטיבי "להחזיר את הענין כולו לצדדים לביטול, לדיון ולהחלטה על מתן תוספת שכר מתאימה לעובדי המחקר האזרחיים להשוואת תנאי השירות שלהם לתנאי השירות של עובדי המחקר הבטחוניים - "תוספת השוואה". להוראה זו מתלווה שורה של הנחיות שיש לקחת בחשבון לצורך ההשוואה האמורה, וכמו-כן ניתנה הזכות לצדדים להחזיר את הענין כולו למוסד לבכרעתו הסופית, אם המשא ומתן לא יניב הסכמה תוך חודשיים.

פסק הבוררות ניתן ב-24 ביוני 1993. עד היום לא הושגה הסכמה בין הצדדים וגם טרם היתה הכרעה במוסד לבוררות מוסכמת.

תשובת הנתבעת לתביעתם החלופית הנדונה של התובעים היא ראשית, שאין לה עילה, כי אותו עקרון הסכמי שקיים להשוות את שכרם של עובדי המחקר האזרחיים לעמיתיהם הבטחוניים אינו קיים לגבי שכרם של עובדי המחקר במשרד הראשי של משרד הבטחון. ושנים, טוען, ב"כ הנתבעת, כי התביעה עדיין מוקדמת, באשר טרם נפסק סופית כיצד תיעשה ההשוואה על פי מה שנקבע בבר"מ 8/92.

לדעתנו, התביעה על פי החלופה האחרונה, ראוייה להתקבל, נכון שבר"מ 8/92 התבסס על יסוד הסכמי, אך למעשה היה שם לא רק יסוד הסכמי. החלטת הממשלה בעקבות המלצת הועדה שמונתה ע"י שר האוצר בשנת 1965, דיברה על השוואת שכרם של החוקרים במשרדי הממשלה לעמיתיהם במשרד הבטחון, וזאת היא החלטה ממשלתית ללא אלמנט הסכמי.

אולם בין שהאלמנט ההסכמי הוא המכריע ובין אם לאו, זה לא נראה לנו סביר ואף לא צודק, שבכל המערכת הממשלתית, על כל שלוחותיה, תישאר בפינה אחת, ודווקא במשרד הראשי של משרד הבטחון, קבוצת חוקרים לא גדולה, שתהליך השוואת השכר האמורה, תפסח עליה. ראשית, גם אלה וגם אלה הם עובדי מחקר, ועבודתם נראית זהה באופייה ובטבעה. שנית, גם אלה וגם אלה נהנים מטבלת שכר זהה ומתנאי שירות זהים. כולם צמודים לסגל האקדמי במוסדות להשכלה גבוהה. ומה שעוד חשוב הוא, שהרי במקור, אמור היה שכר החוקרים האזרחיים להיות משווה לשכרם של החוקרים במשרד הבטחון, קרי גם לשכרם של העובדים האלה שאנו עוסקים בהם כאן. ואם, בשלב מאוחר יותר, דובר כבר על החוקרים "במערכת הבטחון" הרי גם אז החוקרים שאנו דנים בהם היו בכלל אלה.

הפער נוצר ע"י התוספות המפעליות ביחידות הסמך. אולם אלה לא תוצמדנה לחוקרים האזרחיים, כפי שאנו מבינים את בר"מ 8/92, על כרעיהם ועל קרבם. הן תיבדקנה ותישקלנה בתהליך ההשוואה על פי הנחיות שהמוסד ניתן. בסופו של דבר תיקבע ההשוואה. כפי שאמר זאת בפנינו מר גרניט, עקרון ההשוואה נקבע אך השיעור עדיין אינו ידוע. בתהפוכות השונות שהשכר במערכות אלה עבר, נמצא

שאותם חוקרים במשרד הראשי של משרד הבטחון, שצריכים היו להיות, ביחד עם אחרים, את "קבוצת ההתייחסות" שאליה יושווה שכרם של החוקרים האזרחיים, מבקשים היום להישען על החוקרים האזרחיים כעל "קבוצת התייחסות" למען השוואת שכרם שלהם. אולם בסופו של דבר, הרי זו היתה הכוונה. ששכרם של החוקרים בכל הקבוצות האלה יהיה שווה.

בר"מ 8/92 איננו נתון עוד בוויכוח, הוא יצר עובדה. העובדה האמורה עדיין לא תורגמה לשפת המספרים ועדיין לא ידוע במה היא תבטא. אבל היא כבר קיימת, ואין לדעתנו למנוע את הפרי שנקצר בבר"מ 8/92 מן התובעים שלפנינו.

טענת ב"כ המדינה, עו"ד גולן, שהתביעה בנושא זה היא עדיין מוקדמת, לא נראית לנו. מה שהתובעים מבקשים זה לקבוע שעל המדינה לנהל עמהם משא ומתן, ובענין זה לא צריך להיות קושי. אפשר לצרף אותם למו"מ שמתנהל על פי החלטת בר"מ 8/92 ואפשר לנהל אתם מו"מ בנפרד, מתוך התייחסות וקשר לאותו המו"מ על פי בר"מ 8/92. אפשר גם שהתובעים יסכימו להמתין לתוצאותיו של אותו המו"מ. נראה

לנו, שכל האופציות הללו צריכות להישאר פתוחות ועל התובעים להחליט מה הם מעדיפים.

על יסוד כל האמור לעיל התביעה להענקת תוספת דריכות מבצעית או תוספת הדומה או שווה לתוספת רפא"ל, תוספת המכון הביאולוגי או תוספת קמ"ג, נדחתה. מתקבלת התביעה להשוואת שכרם של עובדי המחקר במשרד הראשי של משרד הבטחון לשכרם של עובדי המחקר האזרחיים בכל משרדי הממשלה, כפי שייקבע עפ"י בר"מ 8/92. התובעים רשאים להשהות את ביצוע זכותם האמורה עד אשר תקבענה תוצאות המשא ומתן על פי בר"מ 8/92, ובהעדר תוצאות כאלה, עד אשר תינתן פסיקה סופית בבר"מ 8/92. התובעים רשאים לדרוש, במקום זאת, שהמדינה תיכנס איתם למשא ומתן בענין השוואת שכרם כנ"ל או תצרפם למשא ומתן המתנהל במסגרת בר"מ 8/92. בכל מקרה, כמו בבר"מ 8/92, גם כאן יוכלו התובעים לפנות למוסד לבוררות מוסכמת לצורך הכרעה סופית בנושא הנידון, אם הכרעה כזאת תידרש.

ניתן היום 8 בנובמבר 1993.

(-) משה בן זאב (-) מרדכי ביבי (-) אברהם כהן