

המוסד לבוררות מוסכמת בשרותים הצבוריים

בוררות מוסכמת (בר"מ) 4/87

בענין: ההסתדרות הכללית של העובדים בע"י
הסתדרות הפקידים
ארגון עובדי משרד הביטחון
התובעים

נגד
מדינת ישראל
הנתבעת

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

בשם התובעים: עו"ד מר דוד ישראלי

בשם הנתבעת: עו"ד גב מרים רובינשטיין

פסק - בוררות

מערכת הביטחון, הפועלת במסגרת משרד הביטחון, מורכבת ממשרד ראשי וממספר יחידות סמך העוסקות במחקר ופיתוח (מו"פ) וייצור. יחידת סמך במשרד ממשלתי יש לה מעמד מיוחד השונה מהמעמד של יחידה רגילה במשרד כמו חטיבה, אגף, מחלקה, מדור, או ענף. יחידת סמך במשרד ממשלתי, אף שהיא נתונה לפיקוח, בקרה והנחיה מטעם המשרד הראשי והיא כפופה לו בתחומים שונים של מדיניות, כספים ותקציבים, לפי התקשי"ר יש לה עצמאות מסוימת בענינים שונים. היה אף מי שאמר על יחידות הסמך במערכת הביטחון, על דרך של הגזמה, שכל אחת מהן היא "כמעט במעמד של משרד".

עילת התביעה הנוכחית מובססת 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)."

הערה:

משום מה - ולא הוסבר מדוע - הושמטה יחידת סמך נוספת של מערכת הביטחון "התעשייה

תוספת תפקיד	22 - 8	כל בעלי תפקיד בכל הדירוגים בכל יחידות הסמך. (ואילו במשרד הראשי התוספת הזאת ניתנת רק לעובדי המחקר)
תוספת התייעלות	60 - 30	כל העובדים בכל הדירוגים. ברפא"ל ובממ"ג (1).
תוספת השוואה	28 - 16	כל העובדים בכל הדירוגים (למעט עובדי מחקר) ברפא"ל וממ"ג. (1)
תוספת פמ"מ/מ"מ	32 - 20	כל העובדים בכל הדירוגים (2) בכל יחידות הסמך (למעט דירוג מחקר) מדרגה 4 ומעלה (או בדרגות המקבילות).

הערות לטבלה:

(1) בקמ"ג ניתנות תוספות אחרות (כגון: תוספת תמריץ, תוספת קמ"ג, תוספת קרן קמ"ג) המצטברות לאותם שיעורים.

(2) בדירוג אחיד ובדירוג מקצ"ט - מחצית התוספת.

לעומת זאת, נאמר בהמשך, כי:

"קיימת רק תוספת אחת הניתנת לעובדי המשרד הראשי ואינה ניתנת לעובדים הסמוכים. זוהי תוספת דריכות, ששיעורה בין 26% ל-32%, בערך כשיעור תוספת פמ"מ/מ"מ".

לדעת התובעים:

"אין צידוק שלענין גמול העבודה יהיו עובדי משהב"ט במשרד הראשי מופלים לרעה לעומת עובדי משהב"ט ביחידות הסמך. אלה ואלה עושים עבודה שווה בתנאים שווים בעיקרם. ובעד עבודה שווה בתנאים שווים מגיע גמול שווה".

יושם אל לב, כי התביעה אינה מוגבלת לאותם עובדים במשרד הראשי שלפי הטענה מעורבים ומשולבים ישירות ועמוקות בעבודתם עם העובדים ביחידות הסמך. התביעה מתיחסת לכלל העובדים במשרד הראשי כיחידה קולקטיבית, לדירוגיהם ולמקצועותיהם השונים, שרבים מהם מועסקים ביחידות ובמחלקות שלפי תפקידיהן אין להן ולא כלום עם העבודה הנעשית ביחידות המסך. נמנה כאן את העיקריות והבולטות שבהן: אגף הנוער והנח"ל, צנזורה, ארכיון צה"ל, מוזיאון צה"ל, שיקום והנחצה, הוצאה לאור, מתפרה, לשכות גיוס, מדריכי גדנ"ע, ממר"ם (צה"ל אזרחים), המהווים כרבע מסך כל העובדים במשרד הראשי. כמו-כן, למעלה ממחצית מספר העובדים במשרד הראשי הם בדירוג האחיד ומסתבר שלפחות רובם הגדול אינו מעורב כלל בעבודה הנעשית ביחידות הסמך, שהרי ביחידות הסמך עצמן יש סגל עובדים מתאים בדירוג האחיד. נאמר לנו, שאומדן משוער, שכ-10% מהעובדים במשרד הראשי מטפלים ישירות בעניני יחידות הסמך, בכל זאת,

התביעה היא להשוואה טוטלית של כל העובדים במשרד הראשי עם כלל העובדים לסוגיהם ביחידות הסמך - למעשה עם רפא"ל, שבה תנאי השכר בהשוואה ליחידות הסמך האחרות, הם נמוכים ביותר.

נדון תחילה בנושא הפער בשכר, שהוא היסוד והעילה לתביעה, וננסה להעמיד מספר דברים על מכונם. נתחיל בטבלת השכר ההשוואתית הנ"ל, המתיחסת ל-4 תוספות שכר: תוספת תפקיד, תוספת התיעלות, תוספת השוואה ותוספת פמ"מ/תמ"מ. לכתב התביעה צורפה טבלת שכר השוואתית נוספת, מפורטת יותר המתייחסת לכל מרכיבי השכר הקבועים במשהב"ט, ברפא"ל ובממ"ג:

השוואת (1) שכר משהב"ט - רפא"ל - ממ"ג

(מרכיבי שכר קבועים)

מרכיב שכר	משהב"ט	רפא"ל	ממ"ג
שכר בסיס (משולב+ותק+פיצוי התיקרות)	1.0	1.0	0.10
תוספת ("4+4")	0.069	0.069	0.069
תוספת דריכות	0.32	--	--
תוספת כוננות	---	--	0.2 - 0.6
תוספות אחרות			
פמ"מ/תמ"מ (2)	---	0.30	0.30
ת.השוואה	---	0.25-0.16	0.25-0.16
תוספת תפקיד	---	0.22-0.00	0.22-1.00
תוספת קרן התיעלות	---	0.3 - 0.6	0.3 - 0.6
תוספת יצור	---	0.039	0.039
סה"כ	1.39	2.478-1.948	3.078-2.148
פער באחוזים בהשוואה למשהב"ט	---	78.3-40.1	121.4-54.5

(1) דרגה יט 2 בדרוג אחיד/דרגה 8 בדרוגים מהנדסים, מח"ר, הנדסאים, טכנאים.

(2) בדרוג אחיד מאושרת במחצית התוספת."

פסקינו הנ"ל במהופך, ולא רק לגבי עובדי הדירוג האחיד, כי אם לגבי כל סוגי העובדים בשני מקומות העבודה.

לפני שאנו באים לדון בתביעה זו לגופה, יש להבהיר ולסלק שלושה דברים נוספים:

1. תוספת פמ"ם/תמ"ם

התוספת של פמ"ם/תמ"ם הקיימת ביחידות הסמך אינה רלבנטית עוד. תוספת התד"ם המשולמת במשרד הראשי לא זו בלבד שהיא מקזזת את תוספת הפמ"ם/תמ"ם המשולמת ביחידות הסמך, אלא שכנראה היא אף עולה עליה ולגבי הדירוג האחיד ודירוג המקצ"ט היא אף יותר מכפלים.

2. תוספת התיעלות

מקורה של תוספת זו בקרן שהוקמה ברפא"ל בדצמבר 1978. הקרן נועדה לשתי מטרות: תיקוני שכר והתיעלות בעבודה. במשך הזמן הופרד אותו מרכיב בקרן שנועד לתקן את השכר בהשוואה לשכר שהיה נהוג בתע"ש וקיבל את השם של "תוספת השוואה"; ומה שנותר בקרן נחשב כתמורה לעובדים עבור התיעלות אמיתית בעבודה ונקראה מאז "תוספת התיעלות". תוספת זו אינה יכולה לחול על העובדים במשרד הראשי משתי סיבות: בדרך כלל, שיטה של תשלום שכר עידוד עבור התיעלות בעבודה אינה מתאימה לעובדים נותני שירותים במשרד ממשלתי, וממילא העובדים במשרד הראשי גם לא הנהיגו התיעלות מיוחדת מקבילה לזו של עמיתיהם ביחידות הסמך. ואומנם, כאשר במהלך סיכומיו של מר ישראלי, הופנתה תשומת ליבו לכך, הוא הסכים להניח "שיש קושי בענין של תוספת התיעלות". והוסיף לאמור: "אם כך, הבה נתמקד בשתי התוספות (האחרות); תוספת תפקיד שהיא בין 8% ל-22%; ותוספת השוואה, שנועדה רק להשוואה" של שכר.

תוספת ההתיעלות יורדת אפוא מן הפרק ובעקבותיו של מר ישראלי נדון כעת בנפרד בכל אחת משתי התוספות האחרות.

3. תוספת תפקיד

עובדי המחקר במערכת הביטחון, הממלאים תפקידי ניהול, זכו בתוספת זו מפני שהם מושווים בתנאי שכרם אל תנאי השכר של הסגל האקדמאי במוסדות להשכלה גבוהה.

בא ועד העובדים של ההנדסאים והטכנאים ברפא"ל בתביעה אלינו וביקש להשוות בענין זה את חבריו ההנדסאים והטכנאים הממלאים תפקידי ניהול מקבילים, לעובדי המחקר (בוררות מוסכמת 20/77, פסקי בוררות א עמ 136).

בפסקנו בבוררות זו חזרנו והבענו את דעתנו הנחרצת נגד שיטת ההצמדה של קבוצת עובדים אחת למשנה. גם אמרנו, כי ענין התוספות השונות לשכר הניתנות מסיבה זו או אחרת, אינו תמיד הפיתרון הטוב והמועיל ביותר. ואם בכל זאת נענינו לתביעה בחלקה ובצורה מוגבלת, נימקנו זאת בכך ואמרנו:

"מה לעשות כאשר במקום העבודה הנדון נהגו ונוהגים אחרת לגבי סוג אחד של עובדים, וסוג אחר של עובדים באותו מקום עבודה מבקש להידמות לו?"

שמנו דגש מיוחד על העובדה, כי מדובר בנעשה "באותו מקום עבודה".

"במקרה כזה", הוספנו ואמרנו, "נראה לנו שקודם כל יש לבחון עד כמה יש

קרבה ודמיון בין עבודתם של שני הסוגים ולפי זה להחליט אם יש בכלל מקום להשוואת תנאים, ואם כן - באיזו מידה".

"במקרה הנדון, במידה שיש דמיון אמיתי בין תפקידי הניהול של ראשי יחידות עובדי מחקר והנדסאים וטכנאים, הרי זה לגבי האחרונים המנהלים לא יחידות טכניות בלבד כי אם יחידות מחקר מובהקות - כלומר, יחידות שעיסוקן הוא ביצוע עבודת מחקר, ואפילו לגבי אלה התפקיד מצומצם יותר מאשר התפקיד המשולש של עובדי מחקר המשמשים בתפקידים מקבילים".

במילים אחרות, לגבי שני סוגי עובדים באותו מקום עבודה המבקשים להשתוות בתנאי שכר, יש קודם כל לבחון אם יש דמיון אמיתי בין התפקידים המקבילים שלהם, ואם כן - באיזו מידה; ורק לפי זה ניתן להשוות ביניהם. על אחת כמה וכמה כאשר מדובר בשני מקומות עבודה שונים.

בהיותנו מודרכים עפ"י שיקולים אלה, פסקנו שם:

"שרק הנדסאים וטכנאים הממלאים תפקיד של ראשי יחידות מחקר מובהקות כנ"ל יזכו בתוספת תפקיד, בשיעור המחצית מן התוספת המשולמת באותו זמן לעובדי מחקר בתפקידי ניהול מקבילים".

בפסק הדין, כי הגם שעובדי המחקר וההנדסאים והטכנאים נקראים באותו שם של ראשי תחומים ומדורים, הרי מבחינת המהות אין התפקידים שווים. "עובדי המחקר, המשמשים כראשי יחידות, ממלאים 3 פונקציות: הנחייה מקצועית של עובדי המחקר שביחידתם אחריות מקצועית לנעשה במחקר של היחידה ואחריות מינהלית". ואילו תפקידם של הנדסאים וטכנאים, אף כראשי יחידות מחקר, כפי שכבר נאמר, הוא מצומצם יותר, מטעם זה הם זכו רק במחצית מתוספת התפקיד שמקבלים עובדי המחקר.

מה בדיוק קרה, ואיך קרה, אחרי זה בקשר לתוספת זו, שכיום (כאמור בכתב התביעה) היא משולמת לכל בעלי התפקידים בכל הדירוגים ובכל יחידות הסמך בשיעור של 8% עד 22% מהשכר המשולב, לא ידוע לנו. מסתבר, שקרה פה מה שקורה בדרך כלל, שתוספת שכר הניתנת בהתחלה לקבוצת עובדים אחת מסיבה עניינית מוצדקת, חיש מהר היא מתפשטת ונעשית נחלת כלל העובדים באותו מקום עבודה, ופעמים היא אף גולשת מאותו מקום עבודה ונעשית נחלת עובדים גם במקומות עבודה אחרים.

זה בדיוק מה שהתובעים מבקשים להשיג לעצמם בתביעה זו: הם רוצים להעביר מיחידות הסמך אל המשרד הראשי את תשלום תוספת התפקיד.

כאן מתעוררת שתי שאלות: האם יש דמיון אמיתי ובאיזה מידה בין מילוי תפקיד ניהולי במשרד הראשי לבין מילוי תפקיד מקביל ביחידות הסמך? ואם כן - מה נפקא מינה לגבי עובדים בתפקידי ניהול במשרדים ממשלתיים אחרים?

השאלה הראשונה תידון להלן בהרחבה גם בקשר לענין תוספת ההשוואה. לגבי השאלה השנייה התנהלו במהלך סיכומיו של מר ישראלי חילופי הדברים הבאים:

עו"ד ישראלי:

"ת-11 מנתק לגמרי את תוספת תפקיד מהמקור ההיסטורי שלה. זה הסכם שנעשה בין הממונה על השכר לבין הסתדרות הטכנאים ועל פיו כל העובדים בכל אותם דרוגים שקיבלו את תוספת תפקיד, יקבלו אותו בשעור אחוזים ובהגדלה ללא קשר בכלל עם העילה ההיסטורית של התוספת. כי העילה ההיסטורית היתה, אם אתם זוכרים, רק מי שעומד בראש יחידה מחקרית, רק טכנאי.... והכוונה היתה למתי מעט. כלומר, במקור זאת לא היתה תוספת מפעלית. במקור זאת היתה תוספת לפי קריטריונים אישיים שהיתה אמורה להינתן לעובדים בודדים ביחידה ולא לכל הדרוג. זה היה המקור ההיסטורי, לא תוספת מפעלית.

"אחר כך זה גלש לדרוגים אחרים וממכון דוד 3 זה גלש לכל יחידות הסמך האחרות וזה נהפך באמת לתוספת מפעלית ללא קריטריונים אישיים, אלא רק במובן של איזה שהוא מילוי תפקיד כלשהו, ולא דווקא תפקיד של יחידה מחקרית. זהו המצב דה-פקטו שנוצר ביחידות הסמך..."

"היום זאת תוספת שהיא איננה תלויה בשום שילוב אישי

מר ברנזון:

תפקידים כאלה קיימים בכל המשרדים. אם יתנו במשרד הבטחון בתור שכזה תוספת תפקיד, מדוע זה לא מגיע למשרד החקלאות או למשרד המסחר והתעשייה? לכל אחד שמועסק בתפקיד דומה?

עו"ד ישראלי:

נכון, זאת השאלה. כלומר, השאלה היא שאלה של השלכות צודקות. לזה רציתי להגיע. זאת בעצם השאלה האמיתית. אם לנו יש זכות שתוטל עלינו התוספת הזאת מיחידות הסמך, משום ששם היא ניתנת לכל בעל תפקיד ביחידות הסמך, ואנחנו טוענים שיש לנו זכות משום שאם היא ניתנת בכל תפקיד בטחוני ביחידות הסמך - יש צידוק שהיא תינתן לכל

תפקיד בטחוני במשרד הראשי, כי תפקיד בטחוני במשרד הראשי לא נופל בערכו.

מר ברנזון:

זה לא תפקיד בטחוני. מי שסמנכ"ל למינהל, איננו ממלא תפקיד בטחוני.

עו"ד ישראלי:

הוא ממלא תפקיד במערכת.

מר ברנזון:

אבל לא תפקיד בטחוני. אם הוא ממלא תפקיד מינהלי, זה בדיוק מה שסמנכ"ל במשרד החקלאות ממלא. המשרד כולו נכון שממלא תפקיד בטחוני, אבל הוא, באופן אישי, איננו ממלא תפקיד בטחוני.

עו"ד ישראלי:

לא, כבודו, הכוונה היתה שהוא ממלא תפקיד במערכת שעובדת למען הבטחון. זאת הכוונה. מה ההבדל בין בעל התפקיד ביחידת הסמך, אם כבר לא נדרש ממנו שילוב עם עובדי מחקר, לבין בעל תפקיד מקביל במשרד הראשי? מה ההבדל ביניהם? אלה ואלה ממלאים תפקיד כגוף שעובד למען בטחון המדינה.

מר ברנזון:

אז מה ההבדל בינו לבין מקביל לו בכל משרד אחר?

עו"ד ישראלי:

נכון. זאת השאלה האמיתית.

.....

"מר ברנזון: נניח שהם עשו שם דבר לא נכון....."

האם בגלל זה צריך להרחיב את הדבר הלא נכון גם לגבי אחרים? אם יעשו את זה לגבי אחרים במשרד הבטחון, אז באמת יבואו אחרים ויגידו: במה אנחנו - מבחינה מהותית, לא מבחינת איזו השקפה בטחונית, מדוע אנחנו לא נהיה כמוהם? בדיוק כמו שאתם טוענים: מדוע העובדים במשרד הראשי לא יהיו שווים לעובדים ביחידות הסמך?"

עו"ד ישראלי:

לדעתי, זהו הראש של המסמר. זה העוקץ של הענין. ולכן, לדעתי, אי אפשר בעצם להתעלם מכך שבין שמצהירים על זה במפורש ובין שלא מצהירים על זה במפורש - במציאות הוכרה עדיפות וייחודיות לכל מערכת הבטחון בהשוואה למערכות האחרות. אם היא לא היתה מוכרת, אי אפשר היה לעצור התד"ם ואי אפשר היה לעצור את התוספות

האלה מלהתפשט למכוני מחקר, כי גם שם יש שילוב בין עובדים לבין עובדי מחקר..

.....
 מספרים לנו: לא, לא בגלל זה התוספות נשארו בתוך הגדר של מערכת הבטחון ולא עברו למערכת האזרחית, הם נשארו בגלל העילה ההיסטורית. אני שואל אתכם כבודכם: העובדים במערכות האזרחיות הם טפשים? הם באמת אומרים לעצמם: מכיוון שבמקור ההיסטורי התוספת (תד"ם) ניתנה לעובדי המשרד הראשי בגלל שילוב עם קצינים, לכן זה לא מגיע לנו כי אצלנו אין שום קצין? הלא הם יודעים שבמציאות שכחו לגמרי את העילה ההיסטורית, הם יודעים שבמציאות התוספת הזאת במשרד הראשי ניתנת היום לכולם, כמו שהם יודעים שתוספת תפקיד כבר לא ניתנת רק למי שממלא תפקיד מחקר. הם יודעים שתוספת השוואה לא קשורה בשום תנאים מיוחדים. זה נשמר, זה משתמר בתוך הגדר משום שיש איזו שהיא הכרה שזאת מערכת עדיפה, בגלל העדיפות של נושא הבטחון במדינה החלשה הזאת. זה הרעיון האמיתי".

עד כאן קטעים נבחרים ממה שנאמר במהלך הסיכומים של מר ישראל.

ובכן, הטענה העיקרית בענין תוספת תפקיד לבעלי תפקידים במשרד הראשי היא שהמשרד הראשי ויחידות הסמך מהווים מערכת אחת בעלת יעד בטחוני משותף והיא בעלת עדיפות וייחודיות בהשוואה למערכת הממשלתית האזרחית. יש לנהוג מידה שווה לגבי המשרד הראשי ויחידות הסמך, ועם זאת מידה שונה לגבי המערכת הממשלתית האזרחית.

כדוגמא מובא ענין תוספת הדריכות המבצעית (תד"ם), שנשארה בתחום משרד הביטחון ולא גלשה למשרדים ממשלתיים אחרים.

לתד"ם יש היסטוריה משלה היכולה לשמש דוגמא טובה דווקא מדוע לא צריך להנהיג את תוספת התפקיד במשרד הראשי של משרד הביטחון. ענין התד"ם עלה לפנינו בארבע תביעות: בר"ם 3/78, פסקי בוררות א עמ 180; בר"ם 6/78, פסקי בוררות א עמ 189; בר"ם 17/82, פסקי בוררות ב עמ 217; בר"ם 9/83, פסקי בוררות ג עמ 81.

(1) התביעה הראשונה (בר"ם 3/78) היתה של ועד מהנדסים ומח"ר ברפא"ל, שביקש להחיל על חבריו מספר תוספות והטבות שכר הנהוגות במשרד הראשי של משרד הביטחון, ביניהן תוספת הדריכות המבצעית. דחינו את התביעה ונימקנו זאת בכך ש"לא מצאנו שישנו

שילוב בעבודה עם קציני צה"ל ובמתכונת הנדרשת". יש לשים לב במיוחד למה שהוספנו שם ואמרנו:

"אמת, אנשי צה"ל הם בני בית קבועים ברפא"ל וענינים משותפים להם ולעובדי הרשות. אבל הקשר הזה איננו בבחינת שילוב בעבודה במתכונת הקיימת במשרד הביטחון, המוצא שם את ביטויו בהיות אנשי הצבא על תקן המשרד והם עושים אותה עבודה כמו עמיתיהם האזרחים".

(2) התביעה השנייה (בר"ם 6/78) היתה של ועד הגג של עובדי המדינה בדירוג האחיד במערכת המחקר והפיתוח של המשרד, ובה נטען שגם עובדי הדירוג האחיד במוסדות אלה זכאים, בתוקף היותם עובדי מערכת הביטחון, לקבלת התד"ם, כעמיתיהם מהמשרד הראשי. טענה זו דומה ממש לטענה בתביעה הנוכחית ביחס לתוספת תפקיד, רק כאן היא במהופך: להעביר תוספת זו ממוסדות המחקר והפיתוח אל המשרד הראשי. את התביעה היא דחינו בנימוק הבא:

"אחרי ששקלנו את חומר הראיות המקיף והמגוון שהובא לפנינו בענין זה, לא שוכנענו שאכן קיים ביחידות הסמך הנדונות שילוב כזה בעבודה, לא במתכונת ורחוק מאד מן ההיקף הקיימים במשרד הביטחון. בעבודות שיחידות סמך עושות למען הצבא היחס ביניהם הוא, בעיקרו של דבר, יחס של מזמין וספק, ולצורך זה משתתף בדרך כלל מספר קטן של קצינים בצוותים העוסקים בתכנון הפרויקטים, בעיבודם, בביצועם ובניסויים בשדה... מתוך כך, בגלל השוני הקיים בשילוב המעשי בעבודה בין המשרד הראשי לבין יחידות הסמך עם הצבא בענין זה, אנו בדיעה שאין צידוק להנהיג ביחידות הסמך תשלום התד"ם כמו במשרד הראשי".

(3) התביעה השלישית (בר"ם 17/82) היתה של ועד הדירוג האחיד בקמ"ג, שנבעה מפסקנו בבר"ם 6/78. מאחר ובפסקנו זה דחינו את התביעה לתשלום התד"ם ביחידות הסמך, שאלה זו לא נתעוררה עוד.

(4) גם העובדים בשטחים המוחזקים ממשרדים ממשלתיים אחרים לא זכו בתביעתם לתוספת התד"ם, שנותרה ייחודית לעובדים במשרד הראשי של משרד הביטחון.

כל הנסיונות הללו של סוגי עובדים שונים לקבל את התד"ם שניתנה לעובדים במשרד הראשי של משרד הביטחון לא עלו יפה מהסיבה הפשוטה שלא נתמלא לגביהם התנאי היסודי ששימש עילה למתן התוספת במשרד הראשי, היינו עשיית אותה עבודה ביחד עם קציני צה"ל באותו מקום עבודה.

כמו כן העובדה שבמשרד הראשי הופר התנאי הזה והתוספת ניתנה גם לשאר העובדים, לא הצדיקה הרחבת ההפרה לגבי קבוצות עובדים אחרות מחוץ למשרד הראשי. אין מתקנים עיוות בעיוות.

כאשר נדון להלן בענין מהות העבודה הנעשית במשרד הראשי וביחידות הסמך ניווכח לדעת כי, ביסודו של דבר, העבודה אינה שווה בשני המקומות וגם תנאי העבודה שונים בהם ואין איפוא ליישם את הכלל של "תשלום שכר שווה בעד עבודה שווה בתנאים שווים".

אשר לתוספת תפקיד, גם לגביה קרה ביחידות הסמך משהו הדומה למה שקרה לגבי התד"ם במשרד הראשי. לאחר שהיא ניתנה לעובדי המחקר הממלאים תפקידי ניהול במפעלים באו ההנדסאים והטכנאים ברפא"ל ותבעו תוספת זו גם לעצמם בטענה שהם ממלאים אותם תפקידים. (בר"ם 20/77, פסקי בוררות א עמ 136). בדקנו ומצאנו שזה לא בדיוק כך. בסופו של דבר מצאנו שיש צידוק לתת לתובעים מחצית התוספת ורק לאלה העומדים בראש יחידה מחקרית ולא סתם מינהלית. אחר כך, שוב קרה מה שקורה לרוב אצלנו, שחלה הרחבה לגבי הדירוגים האחרים עד שהפכה להיות תוספת מפעלית המשולמת לכל בעל תפקיד ניהולי בכל יחידות הסמך.

במילים אחרות, גם ביחס לתוספת זו שובשה ועוותה הקונצפציה המקורית להנהגתה

ולקיומה וכיום היא תוספת מפעלית בכל יחידות הסמך. העברת התוספת למשרד הראשי של משרד הביטחון לגבי כל הדירוגים בנוסף לעובדי המחקר פירושה העברת אותו עיוות ממשי אליו, שנעשה ביחידות הסמך.

נאמנים לדרכנו, לא נוכל לתת את ידינו ליצירת עיוות חדש מסוג זה, מה גם שבענין

זה אין המשרד הראשי כמשרד הביטחון שונה במאומה מהמשרדים הממשלתיים האחרים, שבכל אחד מהם ישנם עובדים הממלאים תפקידי ניהול ביחידות מנהליות ומקצועיות של המשרד ואינם זוכים לתוספת שכר מיוחדת עבור זה.

תוספת השוואה

זכור, תוספת זו נוצרה כתוצאה מחלוקת והפרדת כספי קרן ההתייעלות ברפא"ל לשתי מטרות שהונחו ביסודה: התייעלות והשוואת שכרם של העובדים ברפא"ל לעובדים המקבילים בתעשייה הצבאית (תע"ש).

ראשית לכל, יש לשים לב לעובדה שתוספת זו היא תוצאה של השוואת שכר בין מפעל יצרני למפעל יצרני. זה כשלעצמו הוא שיקול חשוב נגד בקשה להעביר את התוספת למשרד הראשי של המשרד. כאשר ברור למדי שהם ממלאים תפקידים שונים. תפקידו של משרד ראשי של משרד ממשלתי הוא ביסודו מתן שירותים, ואילו מפעל יצרני תפקידו לייצר. העובדה הבסיסית היא שמדובר בשני סוגים שונים של מקומות עבודה: שירותי ויצרני. מתעוררת איפוא, השאלה הגדולה, אם בנסיבות המקרה, מבחינה עקרונית ומעשית גם יחד, יש צידוק מיוחד לעשות את ההשוואה המבוקשת בענין זה בין שני הסוגים של מקומות העבודה. כלומר, האם אפשר לומר שבשני המקומות נעשית עבודה שווה בתנאים שווים, המחייבת ומצדיקה תשלום שכר שווה?

שכר שווה ממילא כבר לא יהיה, שהרי כבר הוצאנו מהחשבון את תוספת ההתייעלות ותוספת התפקיד הקיימות ביחידות הסמך, ואת תוספת הפמ"ם/תמ"ם הקיימת בהן לעומת תוספת התד"ם הקיימת במשרד הראשי.

מטעם המדינה הוגשה לנו טבלה השוואתית ל-1.1.1988 של העלות החודשית של משרה בדירוגים השונים ביחידות הסמך השונות בהשוואה לעלות הממוצעת במשרד הראשי של משהב"ט. טבלה כזאת אינה משקפת את הפערים הממשיים בשכר של כל עובד בנפרד בדירוג מסוים ובדרגה מסוימת במקומות העבודה השונים. אבל היא מצביעה במידה מסוימת על המגמה הכללית בשכר העובדים ביחידות השונות.

מפאת כלליותה וחשיבותה של הטבלה אנו נותנים אותה בזה בשלמותה:

+-----+					
שכר חודשי ממוצע					דרוג
-----					משהב"ט
-----					תע"ש
-----					ממ"ג
-----					קמ"ג
-----					רפא"ל
+-----+					
1563	1850	1970	2020	1640	אחיד
2620	3390	2680	2850	2140	מח"ר
2620	3310	3350	3140	2460	מהנדסים
2995	2950	3535	3010	2300	טכנאים
			4030	2540	עתונאים
	5000	2500	4270	2250	משפטנים
			2881	2284	עובדים סוציאליים
	6330	3000	4620	3594	רופאים
	4000	3000	1990	2000	אחיות
		2750		1500	מיקרוביולוגים

מחקר	4100	5240	3615	4380	3046
מקצ"ט	1920	2835	2690	2480	2706
+-----+					
+-----+					
	שכר חודשי ממוצע				
דרוג	-----				
	משהב"ט	תע"ש	ממ"ג	קמ"ג	רפא"ל
+-----+					
אחיד	100	123	120	113	95
מח"ר	100	133	125	158	122
מהנדסים	100	128	136	135	107
טכנאים	100	131	154	128	130
עתונאים	100	159			
משפטנים	100	190	111	222	
עובדים סוציאליים	100	126			
רופאים	100	120	83	176	
אחיות	100	100	150	200	
מיקרוביולוגים	100		183		
מחקר	100	128	88	107	74
מקצ"ט	100	148	140	129	141
+-----+					

הטבלה מראה, כי בדרך כלל (יש מתי מספר יוצאים מהכלל) העלות הממוצעת של השכר לעובד ביחידות הסמך השונות עולה על העלות במשרד הראשי. אבל הטבלה גם מראה על הבדלים ניכרים בשכר הכולל הממוצע לעובד בכל אחד מהדירוגים במקומות העבודה השונים. עוד מראה הטבלה, כי מלבד העובדים במקצועות המדעיים, המחקריים והיצרניים (עובדי מחקר, מהנדסים, מח"רים, טכנאים ומקצ"טים) ישנם סוגי עובדים נוספים: עיתונאים, משפטנים, עובדי סוציאליים, רופאים, אחיות ומיקרוביולוגים. הרי כל אלה, מלבד התד"ם, שכרם נגזר מסולמות השכר הארצי של הדירוגים המקצועיים שלהם, ומה להם ולמחקר, הפיתוח והייצור הנעשים ביחידות הסמך שיזכו בתוספות המפעליות הקיימות בהן?

נוכח השוני בשכר ביחידות הסמך בינן לבין עצמן, הודיע מר ישראלי שהתובעים יסתפקו בהשוואה אל יחידת הסמך שבה השכר הכולל הוא בדרך כלל הנמוך ביותר, וכנראה שזה רפא"ל.

הגיע איפוא תור הבחינה באם במשרד הראשי וברפא"ל נעשית עבודה שווה בתנאים שווים. בענינים אלה נשמעו עדויות רבות והוגשו מסמכים רבים משני הצדדים, כל אחד לחיזוק עמדתו: התובעים - שיש מקום להשוואה, והנתבעת - שאין מקום להשוואה.

מר ישראלי בנה את גרסתו בעיקר על שני דברים: המעורבות והמשולבות של המשרד הראשי במה שנעשה ברפא"ל ושיתוף הפעולה ביניהם עד כדי כך שאפשר לומר שהעבודה הנעשית פה ושם היא ממש אותה עבודה. הדבר השני הוא הפער בשכר הקיים בין המשרד הראשי ורפא"ל שהוא כח גדול עד שהוא נעשה לבלתי נסבל ויש לבטלו, או לפחות - כפי שטען בסיכומיו - לצמצמו בהדרגה. בתור התחלה, הציע מר ישראלי לתת כעת לכלל העובדים במשרד הראשי תוספת שכר גלובלית של 10%. לחילופין, כדי למנוע את האפשרות שתוספת כזאת תגלוש

ותעבור למשרדים ממשלתיים וציבוריים אחרים, הציע מר ישראלי להגדיל בהתאם את התד"ם, שהיא תוספת מיוחדת ובלעדית למשרד הראשי של משרד הביטחון ועד כה נשארה בתחומו בלבד. לחיזוק עמדתו טען מר ישראלי, כי בעצם בפסקינו בבר"ם 6/78 ובבר"ם 17/82 הנ"ל כבר הכרנו בעיקרון של עבודה שווה במשרד הראשי וביחידות הסמך של המשרד ויש ליישמו גם במקרה זה. העיקרון הזה, כשם שהוחל בזמנו על עובדי הדירוג האחד, יש להחילו כעת גם על הדירוגים המקצועיים בשני מקומות העבודה.

עד כאן עיקר טענותיו של מר ישראלי בענין זה, ונמשיך תחילה בדיון במה שנוגע לפער השכר.

בכתב התביעה נטען שהפער בשכר העבודה בין המשרד הראשי ויחידות הסמך הוא בשיעור של 40% עד כ-120%. לאור הניתוח שנעשה לעיל, שבעקבותיו צמצמנו את הדיון לתוספת

השוואה ותוספת תפקיד בלבד, ברור שלמעשה או שהפער אינו קיים בכלל ואפילו יש יתרון מסוים למשרד הראשי או שהוא מצומצם הרבה יותר, כאשר משווים את המשרד הראשי לרפא"ל.

מארבעת תוספות השכר שהובאו בכתב התביעה נותרה למעשה רק תוספת אחת, היא תוספת ההשוואה המשולמת ברפא"ל בשיעור של 16% עד 28% מהשכר. אבל כנגדה משולמת במשרד הראשי תוספת הדריכות המבצעית בשיעור של 32% מהשכר. במקרה זה הייתרון הוא דווקא למשרד הראשי. אפילו נוסף לתוספת ההשוואה את תוספת התפקיד (שהיא בשיעור של 8% עד 22% ומשולמת רק לבעלי תפקידים ניהוליים ברפא"ל ולעובדי המחקר בתפקידים דומים במשרד הראשי), הרי שהמספרים הם 24% עד 47% ברפא"ל לעומת 32% המשרד הראשי. נמצא שגם במקרה זה לגבי עובדים אלה בלבד, יש והייתרון הוא למשרד הראשי ויש והייתרון הוא לרפא"ל. המצב בענין זה שונה איפוא לחלוטין מכפי שתואר בכתב התביעה.

ברם, נניח לזה ונתרכז בשאלה העיקרית אם בכלל יש יסוד לטענה, כי בשני מקומות העבודה מתקיימת עבודה שווה בתנאים שווים, המחייבת ומצדיקה תשלום שכר שווה. נניח שבשני המקומות התנאים הפיזיים הם פחות או יותר שווים. ביקרנו בשני מתקנים של רפא"ל ונוכחנו לדעת שתנאי העבודה הפיזיים טובים ונוחים למדי. נניח גם אם כי הדבר לא הוכח - שהמעורבות והמשולבות של המשרד הראשי ברפא"ל מקיפות ועמוקות יותר מאשר המעורבות של משרדים ממשלתיים אחרים ביחידותיהם. עם זאת, מכל מה שהועלה לפנינו בעדויות ובמסמכים לא שוכנענו שבכלל יש צידוק לתביעה.

בלי כל קשר עם שאלת הפער בשכר, בתוכנה ובמהותה התביעה היא ליצירת סוג חדש של הצמדה שלא ידענו כמותה עד כה, כאילו לא די בהצמדות המרובות והמגוונות הקיימות במגזר הממלכתי והציבורי. מאז ומתמיד הבענו את דעתנו נגד שיטת ההצמדות בעניני שכר, לא רק כמס שפתים, אלא כמעורים ומנוסים ביחסי העבודה המעורערים השוררים במגזר הציבורי.

כבר הצבענו לעיל עד כמה קשה ומסובך ומעוות עלול להיות יישומה של ההשוואה הנדרשת, גם מסיבה זו אין להיענות לה בקלות, אלא אם נמצא שהיא מוצדקת בתכלית.

דא עקא, שמכל מה שהועלה בפנינו בעדויות ובמסמכים לא שוכנענו בכך כלל ועיקר.

ראשית לכל, שני מקומות העבודה הנדונים שונים לחלוטין במהות הבסיסית של העבודה הנעשית בהם.

ידינו. והרי לאמיתו של דבר, מצב אי-השיוויון שנוצר הוא במידה רבה פרי מעשה ידיהם שלהם. מכל מקום, מה שקובע בעניינים אלה אינו דעתם של ראשי משרד ממשלתי זה או אחר. הדעה המוסמכת בעניינים אלה מטעם המדינה היא דעתם של אלה המופקדים עליה במשרד האוצר - השר והממונה על השכר והסכמי העבודה באוצר. שני אלה הופיעו כעדים בפנינו והתנגדו נמרצות לקבלת התביעה על ידינו.

שר האוצר, משה נסים, בעדותו לפנינו, תיאר בהדגשה מה שעלול לקרות באם תתקבל התביעה הנוכחית: זה יהווה פריצה של הסכם המסגרת הדו-שנתי הקיים, יציבות המשק תתערער, האינפלציה תשוב ותגבר פלאים, עלול לבוא גל של תביעות נוספות, וכו' וכו'. זו כמובן זכותו של השר לבוא ולהתריע בפנינו על הסכנות הנראות לו כאורבות למשק הציבורי באם נחליט כך או אחרת. אבל עלינו לשוב ולומר בהזדמנות זו, מה שכבר אמרנו בהזדמנויות קודמות, שאנו בוחנים כל תביעה לגופה, כי לכך נועדנו וזו חובתנו החוקית וההסכמית מצד הגופים שהקימונו. לא לנו לעסוק במדיניות כלכלית, כספית ומשקית כללית. ואם נמצא כף זכות וצידוק לתביעה - לא נהסס לקבלה גם אם עלולות להיות לה השלכות פנימיות או חיצוניות. גם במקרה הנוכחי, אם הגענו למסקנה שאין לקבל את התביעה, הרי זה - כפי שהוסבר לעיל בפרטות - מפני שלא מצאנו לה כף זכות.

גב טובה צוקר, המחזיקה בתיק משרד הביטחון בהסתדרות הפקידים, ראתה לנכון להדגיש בפנינו, כי בסכסוכי העבודה הקיבוציים שהתעוררו מפעם לפעם לקראת העשייה של הסכמי עבודה קיבוציים ארציים במגזר הציבורי, הוציאו את משרד הביטחון מהסכסוכים ולא אפשרו לעובדים להשתתף בשביתה או לצאת למה שהיא קראה "למאבקים פראיים", והפנו את העובדים לבוא אלינו בתביעותיהם.

בכך הסתדרות הפקידים וההסתדרות הכללית רק נהגו כמוסדות אחרים המכבדים את התחייבויותיהם בהסכמי העבודה הקיבוציים, לרבות ההסכם הקיבוצי על מוסד זה, המחייבים אותן ואת הגופים והעובדים המשתייכים אליהם להימנע ולמנוע בתקופת תוקפם של ההסכמים נקיטת אמצעי שביתה והפרעות מאורגנות כל-שהם בעבודה. מי ייתן וכך ייעשה בכל סכסוך עבודה שההסתדרות מעורבת בו או אחראית לו ונגיע לימים טובים של יחסי עבודה מתוקנים ורגועים בשירות המדינה ובמגזר הציבורי כולו.

נוסיף רק עוד דבר אחד. אם אומנם קיימים כיום, או ייווצרו בעתיד, תפקידים המתמלאים על-ידי עובדים מהמשרד הראשי שכל עיסוקם ביחידת סמך מסוימת, ניתן לשקול את העברתם הארגונית, התקנית, והפיסית אל אותה יחידה כך ששם יהיו מקומות מושבם ועבודתם ואז כמובן יזכו בתנאי השכר הנהוגים באותה יחידה.

סוף דבר, התביעה נדחית.

ניתן היום 10 בינואר 1989.

