

המוסד לבוררות מוסכמת בשרותים הציבוריים

---

בוררות מוסכמת (בר"מ) 8/92

בענין: איגוד עובדי המחקר

התובע

נגד

מדינת ישראל

הנתבעת

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

בשם התובע: עו"ד מר משה וגנר  
בשם הנתבעת: עו"ד מר משה גולן

פסק-בוררות

---

תביעה זו היא המשך לתביעות קודמות באותו ענין היינו: להשוות את שכר העובדים במשרדי הממשלה השונים בדירוג המחקר, (להלן - עובדי המחקר האזרחיים) עם עמיתיהם במערכת הבטחון (להלן - עובדי המחקר הבטחוניים).

עיקרון ההשוואה של שכר עובדי המחקר האזרחיים לזה של עובדי המחקר הבטחוניים נקבע עוד בשנת 1965 על בסיס המלצות של ועדה שמונתה על ידי שר האוצר:

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

עיקרון זה אושר מחדש במכתבה של נציבות שירות המדינה מיום 6.7.72 אל יו"ר החטיבה האוטונומית לעובדי המחקר, הקובע כי:

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

והוא קיים ומחייב עד היום.

מאז שנקבע העיקרון הנ"ל הונהגו במפעלים שונים של מערכת הביטחון תוספות שכר שונות, שתחולתן על כל עובדי המפעל ובתוכם גם על עובדי המחקר (להלן - "תוספות מפעליות"), ועובדי המחקר האזרחיים ביקשו להחיל תוספות אלה גם עליהם.

בבר"מ 5/81 (פסקי בוררות כרך ב עמ' 105) דחה המוסד תביעה זו ופסק שעובדי המחקר האזרחיים זכאים רק לתוספות שכר:

"שיחולו על כלל עובדי המחקר במערכת הביטחון ובתור שכאלה. זאת אומרת, עובדי המחקר בכל המפעלים המהווים את מערכת הביטחון. אלמלא היה זה כך, היה יוצא שעובדי המחקר בשירות המדינה היו זכאים לכל תוספת שכר מיוחדת הניתנת באחד המפעלים של מערכת הביטחון וכך היו זוכים במצורף לתוספות מיוחדות מכל הסוגים הניתנות במפעלים כולם. אין להעלות על הדעת אפשרות כזאת".

על פי פירוש זה לעיקרון ההשוואה של שכר עובדי המחקר האזרחיים לזה של עמיתיהם במערכת הביטחון, דחה המוסד באותו פסק 5/81, בין היתר, את תביעת החוקרים האזרחיים להחיל עליהם את הסדר "קרן ההתייעלות" שהונהג לגבי כל העובדים ברפא"ל ובממ"ג, ולא היה קיים בקמ"ג.

חמש שנים לאחר מכן, בבר"מ 9/86, (פסקי בוררות כרך ד עמ' 103), דחה המוסד תביעה חוזרת להנהגת "קרן התייעלות" לגבי עובדי המחקר האזרחיים, וקבע שוב כי:

"...עוד יש לציין, כי קרן זו אינה קיימת בכל המפעלים על מערכת הביטחון, כי אם בשניים 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 ההשוואה בנושא זה. כלומר, ההשוואה תהיה עם כלל עובדי המחקר בכל המפעלים המהווים את מערכת הביטחון".

בבר"מ 15/86 (פסקי בוררות כרך ד עמ' 172) חזרה ועלתה התביעה, הפעם מצד ועד העובדים של מינהל המחקר החקלאי במשרד החקלאות, והמוסד שוב דחה אותה:

"התביעות הקודמות נדחו בשל אי תחולת עיקרון השוויון, ומאותו טעם גם דינה של תביעה זאת להידחות, במידה שהיא מבוססת על אותה עילה. דבר זה נובע לא מבחינת עיקרון משפטי כלשהו, המונע דיון חוזר בענין שנדון והוכרע, אלא מבחינה עניינית לגופו של ענין: הנימוקים, שניתנו בתביעות הקודמות לדחייתן, כוחם יפה גם לגבי התביעה הנוכחית".

הנושא עלה שוב לדיון בבר"מ 4/87 (פסקי בוררות כרך ד עמ' 195), בתביעת ההסתדרות הכללית, הסתדרות הפקידים וועד עובדי משרד הביטחון, להחיל על עובדי המשרד הראשי במשרד הבטחון את תנאי השכר הנהוגים במפעלי מערכת הביטחון, (יחידות הסמך של המשרד) ושוב קבע המוסד לגבי תוספת קרן ההתייעלות, כי:

"תוספת זו אינה יכולה לחול על העובדים במשרד הראשי, משתי סיבות: בדרך כלל,

שיטה של תשלום שכר עידוד עבור התייעלות בעבודה אינה מתאימה לעובדים נותני שירותים במשרד ממשלתי, וממילא, העובדים במשרד הראשי גם לא הנהיגו התייעלות מיוחדת מקבילה לזו של עמיתיהם ביחידות הסמך..."

עם זאת, עובדה היא, שמאז שקבע המוסד ב-1981 שעיקרון ההשוואה חל רק על תוספות הניתנות "לכלל עובדי המחקר במערכת הביטחון ובתור שכאלה", התוספות המפעליות במערכת הביטחון הלכו וטפחו. היום השיעורים של תוספת רפא"ל (שמאז 1.1.91 באה במקום קרן התייעלות) נעים בין 36.9% ל-49.4% מהשכר המשולב, ושל תוספת קמ"ג בין 23.8% ל-35.8% מהשכר המשולב. כתוצאה מכך, הפער בשכר בין עובדי המחקר במערכת הביטחון לבין עובדי המחקר האזרחיים הלך וגדל.

כבר בבר"מ 15/86, שהתייחס לכלל העובדים במינהל המחקר החקלאי, העיר המוסד בהרחבה על פער זה:

"התוצאה המעשית היא, שנוצר פער רציני בשכר העובדים בשני המגזרים = האזרחי והבטחוני. זהו מצב לא בריא..."

...אנו רואים חובה לעצמנו להתייחס, באופן כללי, לנושא של גמול העבודה, עד

כמה שזה נוגע לעובדים המדורגים בדירוג עובדי המחקר במינהל, למעשה, לעובדי המחקר האזרחיים כולם בשירות המדינה. להלכה, כפי שהדבר הוסבר בפרוטרוט בבר"מ 9/86, קיים עיקרון מוסכם בדבר שוויונם של עובדי המחקר האזרחיים בשירות המדינה, בתנאי השכר שלהם, עם תנאי השכר של עמיתיהם במוסדות המחקר הבטחוניים בשירות המדינה. ואולם, נוכחנו לדעת, בבוררות היא ובבוררות זו, כי במציאות הנוכחית העיקרון אינו מיושם, ואינו יכול להיות מיושם, הלכה למעשה, כפי שוודאי נתכוונו לו קובעיו ומחולליו. במוסדות המחקר הבטחוניים הלכו ונצטברו, בייחוד בשנים האחרונות, תוספות מפעליות, שהעובדים כולם נהנים מהן, ביניהם כמובן גם עובדי המחקר. אלא שכל תוספת כזאת אינה קיימת בכל מוסדות המחקר במערכת הביטחון, והיא שונה ממוסד אחד למשנהו. בשל כך, אין עובדי המחקר האזרחיים יכולים להשתוות, בענין זה, אל עמיתיהם במוסדות המחקר הבטחוניים. התוצאה המעשית היא, שנתהוו פערים רציניים, גדלים והולכים, בגמול העבודה של עובדי המחקר האזרחיים, בהשוואה לעמיתיהם הבטחוניים. מצב זה, שאינו תואם עם עיקרון השוויון המוסכם בתנאי שכר בין שתי החטיבות של עובדי המחקר בשירות המדינה, מן הראוי היה שלא יישאר כמו שהוא..."

אנו סבורים, איפוא, כי הענין טעון בדיקה מעמיקה והסקת מסקנות מתאימות, ע"י הגורמים הממשלתיים בכל הנוגע לעובדי המחקר האזרחיים בשירות המדינה".

בבר"מ 14/89 (טרם פורסם) חזר המוסד והתריע כי:

"המצב הקיים אינו משביע רצון ומן הראוי שתימצא דרך מתאימה לתיקונו, בצורה זו או אחרת".

באותה בוררות הכירו גם נציגי המדינה שיש למצוא פתרון למצב זה, והם הודיעו, שהכוונה היא למצוא אותו במסגרת יישומו של דו"ח ועדת זוסמן. בעקבות זאת נאמר בפסק הבוררות הנ"ל:

"ובכן, לא סתם תקווה ואמונה למצוא תקנה למצב הנוכחי, שאינו מניח את הדעת, כי אם כוונה ברורה להגיע לפיתרון במסגרת הדיון על יישום דו"ח ועדת זוסמן. ואם בדרך זו לא יושג, תוך תקופת זמן מתקבלת על הדעת, פיתרון נאות לבעיה, להנחת דעתו של התובע, כמובטח, כי אז, כרגיל, פתוחות דלתות מוסד זה בפני התובע שיוכל להביא את הענין לדיון מחדש בפנינו".

מאחר שלא חלה התקדמות בנושא, חזר התובע והעלה אותו לדיון מחודש בבר"מ 1/91 (טרם פורסם), באותו דיון מסרו נציגי המדינה כי בהסכם המסגרת לשנים 1990/92 נקבע:

"...כי מיד עם חתימת הסכם זה יתכנסו הצדדים להמשך המו"מ בהמלצות ועדת זוסמן ויישומן יבוצע רק לאחר חתימת הסכם קיבוצי בין הצדדים להסכם זה ובהתאם לאמור באותו הסכם..."

על כן פסק המוסד באותה תביעה, כי:

"...לא נדון בגוף הענין היום אלא נשאר פתח פתוח להסדר מוסכם, שיהיה בו משום פתרון לבעיה, עד עשיית הסכם המסגרת הבא. והיה אם הדבר הזה ייעשה, מה טוב. אז אנחנו נהיה פטורים. אם הדבר הזה לא יושג עד אז, אז אנחנו קובעים שהתביעה הזאת תעלה מחדש בפנינו ונביא בחשבון את כל מה שקשור בה, כל מה שהיה בעבר וכל מה שעלה היום בדיון. הרי אנחנו למעשה דשנו הרבה כמעט בגוף הענין עצמו. בהתחשב עם כל זה אנחנו נדון מחדש בתביעה ונסיק את המסקנות המתאימות הנראות לנו. יותר אנחנו לא נדחה את זה מטעמים כאלה או אחרים, אלא נדון בגוף הענין ונשתדל להסיק את המסקנות המתאימות הנראות לנו...אם תפתרו את זה במסגרת ועדת זוסמן - בבקשה. אם תמצאו פתרון מעשי עכשיו, גם זה טוב. על כל פנים צריך לגמור עם הפרה הזאת. אי אפשר לסחוב אותה עוד ועוד..."

ובכן, הדחייה היא לכל המאוחד עד לעשיית הסכם המסגרת הבא, והיא הדחייה

האחרונה לפני סיום הפרשה".

זה נכתב ב-17.3.1991. מאז עברו שנתיים, והענין טרם סודר ואף לא הוחל במו"מ בין הצדדים להסדרתו. הנתבעת הודיעה לנו כי ב-22.6.92 נחתם הסכם מסגרת לתשעה חודשים (1.4.92-31.12.92), בין מדינת ישראל, מרכז השלטון המקומי, שלוש העיריות הגדולות, והסוכנות היהודית לא"י, לבין ההסתדרות הכללית ואירגוני עובדים שונים, ובו נקבע, שוב, כי:

"מיד עם חתימת הסכם זה, יתכנסו הצדדים להמשך המשא והמתן במלצות ועדת זוסמן..."

וכן נקבע לוח זמנים לניתוח והערכת עיסוקים במגזר הציבורי, לפיו בין היתר:

"עד 20.9.92 יעשו הצדדים כל מאמץ לחתום על הסכם עבודה קיבוצי הקובע את הגורמים והמשקלות על פיהם ינותחו ויוערכו כל העיסוקים במגזר הציבורי, (וכן) יתחילו החברות המקצועיות בניתוח והערכת כל העיסוקים במגזר הציבורי".

אולם, כפי שנמסר לנו, לוח זמנים זה לא קויים, ואם כי התובע הצטרף להסכם המסגרת הזו, עד כה לא באו איתו בדברים בקשר לקביעת הגורמים והמשקלות של המקצועות

המיוצגים על ידו.

גם לא נוהל מו"מ בין הצדדים למציאת פתרון לבעייה שלפנינו מחוץ לדו"ח ועדת זוסמן, כפי שהצענו בבר"מ 1/91, כאלטרנטיבה שנייה.

מאחר שגם במסגרת הסכם האחרון לא נמצא פתרון לבעייה, חייבים אנו עתה, כפי שהתחייבנו בסוף פסק הבוררות מלפני שנתיים (בר"מ 1/91), לקבוע פתרון משלנו. לכן הגיע הזמן לסיים את הפרשה ולהחליט לגופו של ענין.

נקודת המוצא להשוואה בכל מקרה היא החלטת הממשלה הנ"ל משנת 1965 בדבר השוויון שצריך לשרור "בתנאי השירות של החוקרים במשרדי הממשלה השונים לעמיתיהם במשרד (במערכת) הביטחון".

למעשה, במצב הנתון, יש 3 אפשרויות להשוואה בין שכר עובדי המחקר הביטחוניים לבין שכר עובדי המחקר האזרחיים: השוואה לרפא"ל, השוואה לקמ"ג, והשוואה למוצע שבין רפא"ל לקמ"ג.

(הערה: ממ"ג אינה באה בחשבון להשוואה מאחר ובו עדיין קיימת "קרן התייעלות" שתנאי תשלומה לעובדים שונים לחלוטין).

התובע בחר כבסיס להשוואה את תוספת רפא"ל, שהיא כאמור הגבוהה שבין התוספות המפעליות במערכת הביטחון ולא התייחס להבדל שקיים בתנאי השירות של עובדי המחקר ברפא"ל לבין עובדי המחקר האזרחיים ולא הביא זאת בחשבון.

כיום רפא"ל היא מפעל עסקי סגור החייב לכלכל את עניניו באופן עצמאי מבחינת ההכנסה וההוצאה שלו, עליו לכסות את הוצאותיו, כולל תשלומי השכר לעובדים, מהכנסתו כמפעל ייצרני המוכר את תוצרתו למערכת הביטחון שלנו ולגורמים חיצוניים. מאז שרפא"ל הפכה להיות מפעל עסקי סגור, לא הספיקה בכל עת ההכנסה העצמית שלו לכסות את הוצאותיו ומפעם לפעם נוצר צורך להנהיג תוכנית הבראה שאחד האלמנטים בה היה פרישת עובדים ופיטורי עובדים במידה ניכרת.

לעומת זאת, עובדי המחקר האזרחיים הם עובדי מדינה רגילים הסמוכים על שולחן הממשלה, ועד כה לא היה צורך בתוכניות הבראה מיוחדות הגוררות אחריהן יציאה מוקדמת לפנסיה ופיטורים.

מלבד התוספת המפעלים הקיימת ברפא"ל ("תוספת רפא"ל") ובקמ"ג ("תוספת קמ"ג") ישנה

תוספת נוספת המשולמת לעובדי המחקר הביטחוניים והאזרחיים. עובדי המחקר הביטחוניים, שחל עליהם איסור לעסוק בעבודת ייעוץ פרטית, מקבלים תוספת בשם "גמול ייעוץ - עבודה נוספת" (להלן - "גמול ייעוץ"), ואילו עובדי המחקר הביטחוניים האחרים, הרשאים לקבל עבודת ייעוץ פרטית, זכאים ל"תוספת אישית" ששיעורה נמוך מגמול הייעוץ. עובדי המחקר האזרחיים שממילא לא חל עליהם איסור לעסוק בעבודת ייעוץ פרטית קיבלו גם הם תוספת בשם "תוספת מיוחדת" בשיעורי התוספת האישית, אך תנאי תשלומה של התוספת המיוחדת שונים לטובתם מתנאי התשלום של התוספת האישית.

בשנים 1972 עד 1976 הסכימה המדינה לפצות את עובדי המחקר האזרחיים על פער השכר שהיה קיים אז בינם לבין עובדי המחקר הביטחוניים עקב התוספות המפעליות. זה נעשה בצורה של הגדלת שיעורי התוספת המיוחדת מעל שיעורי התוספת האישית.

מן היתרונות האלה בשיעור התוספת המיוחדת ותנאי תשלומה התעלם התובע, ולא כדין, כשבא לבקש בכתב התביעה מימוש השוויון של עובדי המחקר האזרחיים עם עובדי המחקר הבטחוניים. גם בדיון ובטיעון בפנינו לא העלה אף אחד מהצדדים את הנושא הזה ובמשוואת השוויון שביקשו לקיים בין עובדי המחקר האזרחיים לבין עובדי המחקר הבטחוניים זה לא בא לכלל ביטוי.

לפיכך, אנו מחליטים להחזיר את הענין כולו לצדדים לבירור, לדיון ולהחלטה על מתן תוספת שכר מתאימה לעובדי המחקר האזרחיים להשוואת תנאי השירות שלהם לתנאי השירות של עובדי המחקר הבטחוניים - "תוספת השוואה" והיה, ובמשך חודשיים מהיום לא תושג הסכמה ביניהם בענין זה, יוכל כל צד להביאו מחדש אלינו להכרעה סופית.

יש לציין שהפיצוי שניתן בעבר לעובדי המחקר האזרחיים על הפער בשכר שהיה קיים באותו זמן בין שני סוגי החוקרים, מראה שאמנם המדינה הכירה בכך שכאשר נוצר פער משמעותי בשכר בין שני סוגי החוקרים, יש לסגור אותו בצורה זו או אחרת. לאחרונה, כאשר הוגדלו גמול הייעוץ והתוספת האישית בשיעור ניכר, החלטנו גם אנחנו בבר"מ 5/89 שלשם קיום עיקרון השוויון יש להגדיל באותה מידה גם את התוספת המיוחדת. גם בתביעה זו, שלפנינו, כל מה שאנו עושים הוא, שאנו קובעים את הדרך שבה ילכו הצדדים למימוש עיקרון השוויון כהלכתו בין שני סוגי החוקרים, הבטחוניים והאזרחיים, מצד הזכות והחובה גם יחד, ומטילים על הצדדים לעשות זאת בצורה מתאימה, כפי שימצאו לנכון: כאמור, או בהשוואה עם רפא"ל או בהשוואה עם קמ"ג, או בהשוואה עם הממוצע של שני אלה, או בכל דרך אחרת שיעלו בדעתם.

כדי לקיים את השוויון הלכה למעשה יש כמובן להביא בחשבון מצד אחד את צד הזכות של העובדים המושווים, היא התוספת המפעלית המושלמת במוסד המחקר המשווה ומאידך יש להביא בחשבון לצד החובה את השוני הקיים, אם יש כזה, בין תנאי השירות של שני סוגי עובדי המחקר וההשפעה הנודעת לו בענין השכר, כגון מה שציינו לגבי רפא"ל.

מלבד נושא ההשוואה בקשר לתוספת רפא"ל, מעלה התובע בכתב התביעה מספר נושאים נוספים לגבי תוספות אחרות שעובדי המחקר הבטחוניים מקבלים:

א. תוספת ייצור בשעור 3.65% מן המשכורת המשולבת בתחולה מ-1.10.82;

ב. תוספת אישית גדולה יותר בשעור 0.9% משיעור התוספת המיוחדת המשולמת לעובדי המחקר הבטחוניים;

ג. תוספת שעות קיץ (לא משולמת בקמ"ג) בשיעור 3% מהמשכורת המשולבת מיום 1.9.81;

ד. תוספת נסיעות - בקמ"ג בלבד.

התשובות לענינים אלה הן:

א. תוספת ייצור

-----

תוספת זו, עפ"י הסכם בין הממשלה וההסתדרות משולמת רק למפעלים ייצרניים.

כאמור, רפא"ל היא מפעל כזה. ואילו משרדי הממשלה שבהם מועסקים עובדי מחקר אינם מפעלים יצרניים, שאלה זו נדונה במפורט בענין מינהל המחקר החקלאי במשרד החקלאות והובחר שמוסד זה, אף שהוא עוסק גם במקצת בייצור, אינו יכול להחשב כמפעל יצרני בהשוואה לרפא"ל. לגבי משרדי הממשלה האחרים, לא הובאה כל ראייה שהם מפעלים יצרניים.

ב. תוספת אישית והתוספת המיוחדת

התוספת האישית המשולמת לעובדי המחקר הבטחוניים גדולה ב-0.9% מהתוספת המיוחדת המקבילה של עובדי המחקר במגזר האזרחי. אבל זה נובע מהסכם מיוחד שנעשה בין הצדדים ואין מקום להתערב בזה.

ג. תוספת שעות קיץ

בדיון מפורט שהיה בפנינו הובהר כי הנהוג בענין זה הוא כראוי לו.

ד. תוספת נסיעות בקמ"ג

תוספת זו ניתנת בקמ"ג בהתחשב במיקומו המיוחד של המפעל.

בכתב התביעה חוזר התובע ומבקש למסור לו פרטים לגבי הנהוג ברפא"ל בענינים הבאים, שטרם קבל אותם בתשובה לפנייתו מיום 28.7.91:

א. מכסת תורנויות.

ב. מכסת כוננויות.

ג. מכסת שעות נוספות רגילות (מלבד ניסויי שדה).

ד. נוהל רוטציה בתפקיד ניהול.

ה. משך תקופת נסיון של עובדי המחקר.

ו. תנאים לביצוע עבודת מוסמך, ד"ר או פוסט-ד"ר במסגרת השרות.

מכסות תורנות, כוננות ושעות נוספות

התקשי"ר קובע הכללים לפיהם ניתן לאשר תשלום בעד כוננויות, תורנויות ושעות נוספות בהתאם לצרכי העבודה, כדרישת ההנהלה ובאישור נציבות שירות המדינה. כללים אלה חלים על כל העובדים ובכללם עובדי מחקר.

נוהל רוטציה בתפקידי ניהול

אי אפשר להעתיק ולהשוות נוהלי ארגון וניהול בן מוסדות שונים והמוסד אינו רואה מקום להתערב בסוגיה זו.

משך תקופת נסיון

הנושא אומנם נרשם בכתב התביעה אך התובעים לא התייחסו אליו במהלך הדיון ולא הביאו נתונים ולפיכך אין מקום לתגובת המוסד בענין.

תנאים לבצוע עבודת מוסמך, ד"ר או פוסט ד"ר במסגרת השרות

-----

ד"ר זיידרמן בעדותו בקש להשוות את התנאים אך יחד עם זאת ציין שהתנאים ברפא"ל אינם ידועים לו (עמ 28 בפרוטוקול) ולכן לא יכולים אנו להתייחס לכך.

ולבסוף, אם במהלך הביצוע של הפסקת תעורר בעיה כל שהיא שלא תיושב ע"י הצדדים בעצמם, יוכל כל צד להביאה אלינו להכרעה סופית.

ניתן היום 14 ביוני 1993.

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