



בבית הדין הארצי לעבודה

עס"ק 11563-05-10
עס"ק 15774-05-10

המערערת בעס"ק 11563-05-10

אוניברסיטת תל אביב

-

ארגון הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטת
תל אביב

המשיב בעס"ק 11563-05-10

המערערת בעס"ק 15774-05-10

מדינת ישראל

-

1. ארגון הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטת
תל אביב

המשיבים בעס"ק 15774-05-10

2. אוניברסיטת תל אביב

בפני: הנשיאה נילי ארד, השופט אילן איטח, השופט אילן סופר
נציג ציבור (עובדים) מר שלום חבשוש, נציג ציבור (מעבידים) מר אורן שחור

בשם אוניברסיטת תל אביב - עו"ד דפנה שמואלביץ ועו"ד נועה בר-שיר
בשם ארגון הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטה - עו"ד אורנה לין ועו"ד נטע שפירא
בשם מדינת ישראל - עו"ד דורון יפת ועו"ד יעל בר לב

פסק דין

השופט אילן איטח

1. הצדדים נחלקו בשאלה מהו ההסדר הפנסיוני שיש להחיל על עובד המשתניך
לסגל האקדמי הבכיר ואשר התקבל לאוניברסיטה החל משנת הלימודים
תשס"ד (יום 1.10.2003) (להלן – **עובד חדש**) - האם פנסיה צוברת כפי שהונהגה
בפועל על העובדים החדשים החל מיום 1.10.03, או שמא פנסיה תקציבית כפי
שהיה נהוג באוניברסיטה עוד מהקמתה.

2. בית הדין האזורי לעבודה (השופטת ד"ר אריאלה גילצר-כץ ונציגי הציבור מר
לורנס יצחק ומר גלנטי יצחק; ס"ק (ת"א) 501/09) קבע, בפסק דינו מיום
21.4.10, כי על עובדים חדשים יוחל הסדר הפנסיה התקציבית. מכאן שני

הערעורים שלפנינו אשר הוגשו האחד על ידי אוניברסיטת תל אביב (עס"ק 11563-05-10), והשני על ידי מדינת ישראל – הממונה על השכר במשרד האוצר (עס"ק 15774-05-10).

3. נציין כי בית הדין האזורי קבע שפסק דינו יכנס לתוקפו בתוך 6 חודשים ממועד נתינתו, וזאת על מנת לאפשר לצדדים לנהל משא ומתן ולהגיע לסיום המחלוקת בהסכמה. בהחלטת בית דין זה מיום 19.10.10 הוארך המועד האמור עד למתן פסק הדין בערעור. חרף מאמצים של כל המעורבים לא הגיעו הצדדים להסכמות במחלוקת ולא נותר אלא להכריע בערעורים שלפנינו.

4. נקדים ונציין כי לאחר ששקלנו את טענות הצדדים ואת מכלול הראיות שבתיק הגענו לכלל מסקנה כי דין פסק דינו של בית הדין האזורי להתבטל וכי לא ניתן להחיל על העובדים החדשים (חברי הסגל האקדמי הבכיר שנקלטו באוניברסיטה החל מיום 1.10.03 ואילך) את הסדר הפנסיה התקציבית.

המסגרת העובדתית

5. בפתח הדברים נציין כי פסק הדין ניתן, בהסכמת הצדדים, ללא חקירת המצהירים או השמעת עדים. בסכסוך קיבוצי, בשונה מתובענות רגילות¹, חקירת המצהירים והשמעת עדים אינה 'דרך המלך' והם טעונים רשות בית הדין שתינתן מקום ש"הדבר חיוני לשם החלטה בבקשה"². אף כי אין זו 'דרך המלך', יש לנהוג זהירות בשימוש באפשרות זו ולוודא כי אין למה שנראה כמחלוקת משפטית גרידא 'שורשים' עובדתיים שראוי לבררם בדרך הקבועה לכך בדין. כפי שנראה, הלכה למעשה קיימת מחלוקת עובדתית שלא בוררה והדבר מקשה על הגעה למסקנות ביחזית האחת של המחלוקת - זו שהיא מושא הערעור של אוניברסיטת תל אביב (להלן – **האוניברסיטה**), ואשר נוגעת לפירוש שיש ליתן למערך ההסכמים שבין הצדדים. אולם מאחר שהגענו למסקנה כי ביחזית האחרת - זו שהיא מושא הערעור של המדינה ואשר נוגעת לתחולת סעיף 29 **לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985**, (להלן - **חוק יסודות התקציב**) ממילא דין פסק דינו של בית הדין האזורי להתבטל, לא ראינו תועלת בהשלמת הבירור העובדתי.

¹ ע"ע (ארצי) 554/09 **צבר ברזל הספקה ושיווק מתכת בע"מ - משה שמיר**, (2011).
² תקנה 14 לתקנות בית הדין לעבודה (סדר הדין בסכסוך קיבוצי), התשכ"ט – 1969.

ומכאן לרקע העובדתי.

6. האוניברסיטה היא מוסד להשכלה גבוהה כאמור בחוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח – 1958. האוניברסיטה מעסיקה שלושה ציבורי עובדים: סגל אקדמי בכיר - הכולל את חברי הסגל האקדמי מדרגת מרצה ומעלה או דרגה מקבילה במסלולים האחרים; סגל אקדמי זוטור - הכולל את יתר חברי הסגל האקדמי ויתר המורים במסלולים האחרים; וסגל מנהלי - מי שאינו נמנה על הסגל האקדמי. ארגון הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטת תל אביב (להלן – **ארגון הסגל**) הוא ארגון העובדים היציג של הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטה.

7. עניינו של הליך זה, בהסדר הפנסיוני של הסגל האקדמי הבכיר שהחל את עבודתו לאחר יום 1.10.03. אין חולק כי למן הקמת האוניברסיטה בשנות השישים ועד לתקופה הרלוונטית למחלוקת הוחל על הסגל האקדמי הבכיר הסדר של פנסיה תקציבית.

הצדדים טענו שהסדר הפנסיה התקציבית מעוגן בהסכם קיבוצי המיוחד מיום 24.3.72³ (להלן – **הסכם 72**). עמדה זו אינה נקיה מספקות. עיון במבוא להסכם 72, מעלה כי שורשיו של הסדר הפנסיה התקציבית נעוצים בהסכם מיום 15.1.64 אשר נרשם כהסכם קיבוצי (להלן – **הסכם 64**). עוד עולה כי הוראותיו האופרטיביות של הסכם 2007 עוסקות בהסדרת ביטוח חיים קולקטיבי למקרה מוות. יחד עם זאת, משהצדדים הניחו וטענו כי הסדר הפנסיה התקציבית מעוגן בהסכם 72 שהוא הסכם קיבוצי – נצא אף אנו לצורך דיוננו מאותה נקודת הנחה. שכן, ממילא דין הסכסוך שלפנינו להיות מוכרע לאור הוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב.

8. עניין הפנסיה התקציבית הוסדר לפחות עד לתקופה הרלוונטית, גם בתקנון קופת הגמל שחברים בה חברי הסגל הבכיר באוניברסיטה ושמה: קופת התגמולים לעובדים האקדמאים של אוניברסיטת תל אביב (1965) בע"מ (להלן – **קופת הגמל**). עיון בתקנון קופת הגמל מעלה כי הלכה למעשה, מעוגנים בה

³ נספח א' לבקשת הצד.

בעיקרו של דבר שני הסדרים הנוגעים לעמיתים: האחד, תשלום פנסיה הכולל גיל פרישה, פנסיית נכות ופנסיית שאירים על ידי האוניברסיטה, בתנאים ובמועדים שנקבעו; השני, הפרשת דמי גמולים - חלק עובד וחלק מעביד, כאשר חלק העובד חוזר לעמית במועד הפרישה לפנסיה.

9. בעת כינונו, הסדר הפנסיה התקציבית באוניברסיטה לא היה חריג בנוף 'השירות הציבורי'. קרי, שירות המדינה, גופים סטטוטוריים וכן גופים המתוקצבים או הנתמכים על ידי המדינה. כך למשל עוגנה, באותן שנים, הזכאות לפנסיה תקציבית, לגבי שירות המדינה, **בחוק שירות המדינה (גימלאות) (נוסח משולב), תש"ל-1970** (להלן – **חוק הגמלאות**), ובעקבותיו, לרוב באמצעות הסכמים קיבוציים או בחקיקה, גם בחלקים נרחבים של השירות הציבורי. הסדרים שכאלה אף הוחלו גם על בעלי תפקידים שונים שלא היו במעמד של 'עובד' כגון: נבחרי ציבור, חיילים ושופטים (להלן – **נושאי משרה**).

10. החל משנות התשעים של המאה הקודמת פעלה המדינה לשינוי המצב ולהחלת הסדרי פנסיה צוברת על עובדים ועל נושאי משרה חדשים בשירות המדינה וביתר השירות הציבורי. במסגרת זאת, החליטה הממשלה ביום 8.9.92 (החלטה מס' 115) להטיל על הממונה על השכר לפעול להחלת פנסיה צוברת על עובדי מדינה חדשים בשירות המדינה ובגופים מתוקצבים ונתמכים. "עקב בצד אגודל" הצליחה המדינה, לממש את ההחלטה ולגרום לכך שהחל משנת 2002, ובמקרה של מערכת הבטחון – החל משנת 2004, יוחלו הסדרי פנסיה צוברת על עובדים ונושאי משרה חדשים בשירות המדינה ובמגזרים שונים של השירות הציבורי. זאת, בין היתר, באמצעות הסכמים עם ארגוני עובדים- הראשון שבהם נחתם בין מעסיקים בשירות הציבורי לבין ההסתדרות הכללית ביום 3.3.99, ותיקוני חקיקה, ובכלל זה של **חוק הגמלאות**, אשר תוקן באמצעות סעיף 5 לחוק **ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת 2002)**, **התשס"ב – 2002** (להלן – **התיקון לחוק הגמלאות**).

11. במקביל לפעולת המדינה, ויש להניח שאף במסגרתה, פעלה המועצה להשכלה גבוהה, בין היתר באמצעות הועדה לתכנון ולתקצוב (להלן – **מל"ג ו- ות"ת**,

בהתאמה), לקדם את המעבר לפנסיה צוברת במוסדות להשכלה גבוהה. קידום מעבר זה נעשה, בין היתר, בדרך של מתן תמריצים כספיים לאוניברסיטאות שהסגל שלהן יעבור לפנסיה צוברת. החלטת הות"ת על מתן התמריצים התקבלה בחודש מרץ 1990 בעקבות המלצת 'ועדת סורוקר' שהוקמה ע"י הות"ת בשנת 1987.

12. להלן עיקרי האירועים שקדמו להגשת בקשת הצד:

א. בראשית שנות האלפיים נמצאה האוניברסיטה במצב כלכלי אשר חייב הנהגת תכנית הבראה, ובמסגרתה הגדלת הסיוע הממשלתי באמצעות הות"ת. במסגרת זו, שלח מנכ"ל הות"ת – מר ניסן לימור, למנכ"ל האוניברסיטה – פרופ' ניב אחיטוב, מכתב מיום 20.8.01, ובו תאר את עקרונות תכנית התמריצים למעבר לפנסיה צוברת.

ב. ביום 12.12.01 הודיע מנכ"ל האוניברסיטה למנכ"ל הות"ת כי הנהלת האוניברסיטה החליטה לפעול לקליטתם של חברי סגל בכיר חדשים בפנסיה צוברת, וכי הדבר יעשה במשא ומתן עם ארגון הסגל. ניסיון האוניברסיטה להגיע להסכמות עם ארגון הסגל בנושא המעבר לפנסיה צוברת לא צלח.

ג. ביום 11.12.02 פנה יו"ר הות"ת – פרופ' נחמיה לבציון, לנשיא האוניברסיטה – פרופ' איתמר רבינוביץ, ודרש – בהמשך לדרישת ועדת הכספים של הכנסת – שדנה בתקציבי המוסדות להשכלה גבוהה – כי החל מיום 1.1.03 לא יקלטו לאוניברסיטה עובדים חדשים בפנסיה תקציבית.

ד. ביום 5.3.03 פנה מנכ"ל האוניברסיטה – באותו מועד, פרופ' גדעון לנגהולץ, לארגון הסגל ו'הודיע' כי נוכח דרישת הות"ת, החל מיום 1.1.03 "קבלת עובד חדש לאוניברסיטה תותנה בקבלת הסכמתו כי זכויותיו הפנסיוניות יבוטחו בקופה צוברת ובתנאים שישוכמו במו"מ בין האוניברסיטה לבין ארגון הסגל". בהמשך, ביום 23.3.03 הפיצה האוניברסיטה חוזר לכלל ציבורי העובדים המפרט את המתווה לתכנית הבראה, שאחד ממרכיביה הוא קליטת עובדים חדשים לפנסיה צוברת בלבד, וכן מרכיבים נוספים כגון:

הקדמת גיל פרישה, פרישה מרצון, הפחתות שכר דיפרנציאליות ועוד (להלן – החוזר לעובדים).

בעקבות החוזר לעובדים הכריז ארגון הסגל על סכסוך עבודה ועל שביתה. לימים פרצו עיצומים שהובילו לפניית האוניברסיטה לבית הדין האזורי (ס"ק 69/03, ס"ק 70/03). במסגרת ההליך שהתנהל אז הגיעו הצדדים לפשרה אשר קיבלה תוקף של פסק דין⁴. פשרה זו כללה שני מרכיבים:

האחד, הסכם קיבוצי מיוחד אשר נחתם ביום 1.10.03 (בפתחה של שנת הלימודים תשס"ד) (להלן – **הסכם 2003**) ואשר הסדיר סוגיות שונות שהיו במחלוקת "**בקשר לתכנית ההבראה**" כגון: הפחתות שכר. המחלוקת בענין הפנסיה הצוברת לא הוסדרה בו. לענין זה נקבע בסעיף 11 להסכם 2003 כי "**הסכם זה אינו מסדיר את נושא הביטוח הפנסיוני בפנסיה צוברת, אשר לגביו מתקיים מו"מ בין הצדדים**". עוד נקבע בסעיפים 17 ו-18 להסכם 2003 כי:

17. בכך [ככל הנראה צ"ל: בכל – א.א.] נושא שלא מוסכם בהסכם זה, שומר כל צד על זכויותיו וינהג בהתאם להחלטות מוסדותיו המוסמכים.

18. הסכם זה אינו מבטל או משנה הסכמים ו/או הסדרים קיבוציים קודמים בין הצדדים." (הדגשה הוספה – א.א.)

השני, וכפי שקורה לא אחת ב'פתרון' סכסוכי עבודה, מכתב בנוסח מוסכם מאת נשיא האוניברסיטה – פרופ' איתמר רבינוביץ, ושענינו מעבר לפנסיה צוברת (להלן – **מכתב הנשיא**).

בשלב זה לא נידרש לתוכנו של מכתב הנשיא, ואף לתוכנם של מכתבים מאוחרים יותר שהוחלפו בהמשך לו. נציין רק זאת – במכתבים אלה ניתן ביטוי להסכמות מסויימות שבין הצדדים, ולגביהן חלוקים הצדדים, בקשר לביטוח הפנסיוני של העובדים החדשים בתקופת המשא ומתן על המעבר לפנסיה הצוברת (להלן – **תקופת הביניים**).

⁴ דיון מיום 16.9.03; מוצג מע/46 לתיק המוצגים של האוניברסיטה.

בעיקרו של דבר הוסכם על המשך המשא ומתן לגיבוש הסכם מעבר לפנסיה צוברת ועל כך שב'תקופת הביניים' - שמועד סיומה שנוי במחלוקת - יקלטו העובדים החדשים החל מיום 1.10.03, שנת הלימודים תשס"ד, בפנסיה צוברת (הסכמות אלה יכוננו להלן גם – **הסדר הביניים**). עוד נציין כי לפי טענת האוניברסיטה, שלא נסתרה, מעבר העובדים החדשים לפנסיה צוברת היוותה נדבך מרכזי ב'עסקת חבילה' שאיפשרה לאוניברסיטה לקבל סיוע לתכנית ההבראה⁵.

ה. המשא ומתן על המעבר לפנסיה צוברת התארך, ככל הנראה נוכח מחלוקות הנוגעות להבטחת הפנסיה התקציבית לעובדים שהיו מבוטחים בה עד ליום 30.9.03 (להלן – **עובדים ותיקים**) – נושא שארגון הסגל כרך בהסכמתו למעבר העובדים החדשים לפנסיה צוברת. נוכח התמשכות המשא ומתן והצורך בקליטת עובדים חדשים בפתחן של שנות הלימודים - תשס"ה, תשס"ו - החליפו הצדדים מכתבים נוספים שהם חלק מהסדר הביניים והמתייחסים לקליטת העובדים החדשים באותן שנים בפנסיה צוברת.

ו. בפתחה של שנת הלימודים תשס"ז ביום 1.10.06, הגיעו הצדדים לנוסח סופי של הסכם קיבוצי מיוחד למעבר לפנסיה צוברת. אולם זה נחתם רק ביום 31.5.2007, מעט לפני שנת הלימודים תשס"ח (להלן – **הסכם 2007**). בהסכם 2007 נקבע, בין היתר, כי כל העובדים שנקלטו משנת הלימודים תשס"ד ואילך יבוטחו בפנסיה צוברת, וכן הוסדרו בו סוגיות שונות הנוגעות גם לעובדים הותיקים שנותרו בפנסיה התקציבית ובכלל זה הסדרים למניעת פגיעה עתידית בפנסיה התקציבית.

בסעיף 18 להסכם 2007 קבעו הצדדים כי "**הסכם זה על נספחיו מותנה באישורו של הממונה על השכר במשרד האוצר**". אישור כאמור טרם ניתן מאז, זאת משלממונה על השכר השגות שונות לגבי הסכם 2007, והלכה למעשה לגבי החלק הנוגע לעובדים הותיקים.

⁵ ראו התחייבות האוניברסיטה משנת 2004, שצורפה לסיכומי הממונה על השכר בבית הדין האזורי.

זה המקום להתייחס לטענת האוניברסיטה המופנית כנגד אמירות של בית הדין האזורי לפיהן הסכם 2007 בטל משהתנאי המתלה' - אישורו של הממונה על השכר, לא ניתן.

סעיף 29 לחוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג – 1973, קובע כי במקרה ש'תנאי מתלה' לא מתקיים "תוך זמן סביר מכריתת החוזה" "בטל החוזה". במקרה שלפנינו לא טען מי מהצדדים שחלף 'הזמן הסביר', והעובדה שגם במהלך ההליך שלפנינו פעלו הצדדים להשגת אישור הממונה על השכר מצביעה על כך שאף לשיטתם טרם חלף הזמן האמור⁶.

בית הדין האזורי אמנם עשה שימוש במונח 'בטל', אך נראה כי חרף המינוח שנבחר הכוונה היתה לכך שהסכם 2007 טרם נכנס לתוקפו. בכל מקרה ולמען הסר ספק מובהר כי נכון להליך מושא הערעורים - הסכם 2007 אינו בטל. למעלה מן הדרוש נוסף כי בשים לב למהותם של יחסי העבודה הקיבוציים ולשיקולים של יציבות וודאות נראה שככלל ביטול הסכם קיבוצי בשל אי קיום 'תנאי מתלה' טעון הודעה של הצד המבקש לבטל.

ז. סמוך לאחר פתיחת שנת הלימודים תשס"ח ומספר חודשים לאחר חתימת הסכם 2007, ביום 18.11.07, פנה ארגון הסגל למנכ"ל החדש של האוניברסיטה – מר אלי כהן, וטען כנגד קליטתם של עובדים חדשים בשנת תשס"ח בפנסיה צוברת, וזאת ללא הסכמת ארגון הסגל מראש. מכתב זה פתח סדרה נוספת של חילופי מכתבים מהם עולה מחלוקת לגבי מהות ההסכמות ב'הסדר הביניים'.

לשיטת ארגון הסגל, ההסכמות לצרופם של עובדים חדשים לפנסיה הצוברת ניתנו 'אד-הוק' לגבי כל שנת לימודים בנפרד – והאחרונה ניתנה לגבי שנת הלימודים תשס"ז שתחילתה ב- 1.10.06. עוד טוען ארגון הסגל כי בהעדר הסכמה ספציפית לשנת לימודים פלונית יש לקלוט עובדים חדשים באותה שנת לימודים בהסדר של פנסיה תקציבית ולא בהסדר של פנסיה צוברת;

⁶ כללים לקביעת 'זמן סביר' של תנאי מתלה בהסכם קיבוצי השוו: דב"ע (ארצי) מט/4-24-הסתדרות הכללית של העובדים בא"י – מרכז השלטון המקומי, פד"ע כ 268 (1989).

לשיטת האוניברסיטה, ההסכמות התייחסו לכל עובד חדש שנקלט למן יום 1.10.03 ואילך.

ח. ביום 25.5.08 הכריז ארגון הסגל על סכסוך עבודה ועל שביתה זאת בשל קליטתם של עובדים חדשים החל משנת הלימודים תשס"ח בפנסיה צוברת. בסופו של דבר, 'זנח' ארגון הסגל את מסלול ה'שביתה' ופנה למסלול 'השפיטה', וביום 1.1.09 הוגשה בקשת הצד מושא הערעורים שלפנינו.

13. לשלמות התמונה נתייחס להתפתחויות שחלו בקשר לקופת הגמל ולהסכם שנחתם בעקבות התפתחויות אלה:

א. פעילות קופת הגמל מוסדרת, בין היתר, באמצעות **תקנות מס הכנסה (כללים לאישור וניהול קופות גמל)**, **התשכ"ד – 1964**, ובאמצעות **חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל)**, **תשס"ה-2005** (להלן - **חוק קופות הגמל**), אשר נחקק בעקבות 'רפורמת בכר'. סעיף 13 לחוק קופות הגמל מקנה לממונה על אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר את הסמכות לאשר, מעת לעת, את פעילותה של קופת הגמל.

ב. בשנת 2006 התנה הממונה על אגף שוק ההון את חידוש האישור לפעילות קופת הגמל בשינוי תקנונה, כך שנושא הפנסיה התקציבית יוצא מהתקנון. על רקע דרישת הממונה על אגף שוק ההון הוגשה לבית הדין האזורי לעבודה בתל אביב התובענה בענין **אבן זהר**⁷. התובענה הוגשה על ידי ארגון הסגל ועל ידי 487 חברי סגל אקדמי בכיר באוניברסיטה, ככל הנראה העובדים הותיקים שהיו חברים בקופת הגמל. התובעים עתרו כנגד קופת הגמל, האוניברסיטה והמדינה בבקשה להורות על ביטול דרישת הממונה על אגף שוק ההון – דרישה שלטענתם תפגע בהסדר הפנסיה התקציבית לו הם זכאים.

ג. ביום 19.4.09 דחה בית הדין האזורי בתל אביב (הנשיאה עליה פוגל ונציגי הציבור גבי לביא ומר כבדיאל) את התובענה וקבע כי סוגיית הפנסיה

⁷ להרחבה ראו: עב (ת"א) 4805/08 **איתמר אבן זהר** – קופת התגמולים לעובדים האקדמאים של אוניברסיטת תל אביב (1965) בע"מ, (2009).

בבית הדין הארצי לעבודה

עס"ק 11563-05-10
עס"ק 15774-05-10

התקציבית צריכה להיות מוסדרת "בהסכם נפרד וחיצוני, או בכל דרך אחרת עליה יסכימו" הצדדים.

ד. בעקבות פסק הדין בענין **אבן זהר** חתמו ארגון הסגל והאוניברסיטה, ביום 26.11.09, על הסכם קיבוצי מיוחד (להלן – **הסכם 2009**), אשר כעולה מהמבוא שלו הוא "**הסכם ביניים עד לחתימת הסכם קיבוצי חדש שיסדיר את הוראות הפנסיה התקציבית**". הסכם זה מתייחס לעובדים הותיקים, קרי לחברים פעילים בקופת הגמל ביום 30.9.03.

בסעיף 5 להסכם 2009 נקבע כי בתקופתו ימשיכו לחול על יזכאי הפנסיה. קרי, על 'עובדים ותיקים', גמלאים הזכאים לפנסיה תקציבית ועל 'שאיירים', "**הוראות תקנון הקופה המסדירות את הזכאות לפנסיה תקציבית**", בכפוף לשינויים ולהתאמות שהוסכמו בהסכם 2009.

עוד נקבע בסעיף 17 להסכם 2009 כי "**הצדדים מתחייבים בזאת לנהל משא ומתן אינטנסיבי לצורך חתימת הסכם קיבוצי שיסדיר את הוראות הפנסיה התקציבית**".

פסק דינו של בית הדין האזורי

14. כאמור, ביום 1.1.09 הוגשה לבית הדין האזורי בקשת הצד ובה עתר ארגון הסגל לסעדים שונים שתוצאתם היא חיוב האוניברסיטה להחיל על העובדים החדשים את הסדר הפנסיה התקציבית, וזאת כל עוד הסכם 2007 לא יכנס לתוקפו.

15. על פי החלטת בית הדין, הגיש הממונה על השכר את עמדתו. לאחר הגישו הצדדים את סיכומיהם וניתן פסק הדין בו התקבלה הבקשה. בית הדין קיבל את בקשת הצד, ואלה עיקרי נימוקיו:

א. הסדר הפנסיה התקציבית מעוגן בהסכם 1972 שהוא הסכם קיבוצי תקף:

(1) הסטייה מהסכם 1972 שנעשתה במסגרת 'הסדר זמני' - הוא 'הסדר הביניים', נעשתה לגבי שנת לימודים ולא בצורה בלתי מוגבלת. בכל מקרה, אפילו תתקבל עמדת האוניברסיטה לפיה הסדר הביניים לא הוגבל לשנת לימודים פלונית, אין בהסדר הביניים כדי להביא לשינויו

או לביטולו של הסכם 1972. זאת מאחר שהסדר הביניים לא נעשה בדרך הקבועה בחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז – 1957, לשינוי או ביטול הסכם קיבוצי;

(2) הסכם 2007 לא נכנס לתוקף, משלא קיבל את אישור הממונה על השכר, ולכן אין בו כדי לשנות או לבטל את הסכם 1972;

(3) הסכם 2009 לא סיים או שינה את הסכם 1972;

(4) אין בנמצא מקור נורמטיבי אחר שיש בכוחו לגבור על הוראות הסכם 1972.

ב. אין בכוחה של האוניברסיטה לסטות 'חד צדדית' מהקבוע בהסכם 1972 ולבטח עובדים חדשים בפנסיה צוברת.

ג. אין צורך להכריע בשאלת תחולת סעיף 29 לחוק יסודות התקציב על האוניברסיטה לאור הוראת סעיף 15 לחוק המל"ג המקנה 'חופש אקדמי'. שכן, ממילא הצדדים הסכימו להכפיף את הסכם 2007 לסעיף 29. בכל מקרה אין בסעיף 29 כדי למנוע את החלת הסכם 1972 על עובדים חדשים. בית הדין נימק עמדתו זו כמה טעמים:

(1) הסכם 1972 אינו הסכם חורג מאחר והוא עיגן מצב שהיה בתוקף בעת עריכתו;

(2) חוק יסודות התקציב מאוחר להסכם 1972 ולכן אין הממונה על השכר רשאי להפעיל את כוחו ביחס להסכם 1972;

(3) טרם החלטת הממונה על השכר שלא להתיר את החלת הסדר הפנסיה התקציבית על עובדים חדשים לא נשמעו טענות הצדדים.

לאור מסקנת בית הדין הוא הורה כדלקמן:

"הסכם קיבוצי 1972 בעינו עומד וחברי ארגון סגל חדשים המתקבלים באוניברסיטה ושהתקבלו עד היום בתקופת הביניים [מיום 1.10.03 – א.א.] יבוטחו בפנסיה תקציבית, כאמור בהסכם 1972 ועל פי הסכם קיבוצי 2009.

פסק הדין יכנס לתוקפו בתוך 6 חודשים, וזאת על מנת לאפשר לצדדים לנסות ולסיים את הסכסוך בהסכם. ערים אנו להשלכות הכלכליות של תוצאת פסק הדין אולם סבורים אנו כי בנסיבות העניין זוהי הפרשנות המשפטית הראויה לסכסוך אשר הובא בפנינו, בהתאם לסמכותו של בית-דין זה."

הערעורים

16. בערעור האוניברסיטה נטען, בין היתר ובקליפת אגוז, כי שגה בית הדין לגבי תוכנו של הסדר הביניים שקיבל ביטוי במכתב הנשיא ובמכתבים שלאחריו. לטענת האוניברסיטה, לפי הסדר הביניים יש לבטח כל 'עובד חדש' בפנסיה צוברת ולא חלה עליו הפנסיה התקציבית הקבועה בהסכם 1972. לטענת האוניברסיטה, הגם שהסדר הביניים לא עוגן בהסכם קיבוצי, הרי שבנסיבות העניין, יש ליתן לו תוקף. קל וחומר שעה שהסדר הביניים היווה חלק 'מעסקת חבילה' במסגרתה קיבלה האוניברסיטה מהות"ת, כחלק מהתכנית להבראתה, סיוע כלכלי שגם חברי הסגל האקדמי הבכיר נהנו ממנו.

17. הממונה על השכר הצטרף לטענות האוניברסיטה בכל הנוגע להסדר הביניים וכן טען כנגד אי ההכרעה לגבי החלת סעיף 29. עוד נטען כי נימוקי בית הדין לכך שאין בסעיף 29 כדי למנוע את החלת הסדר הפנסיה התקציבית על העובדים החדשים שגויים.

18. הן האוניברסיטה והן הממונה על השכר טענו כי בית הדין האזורי פסק לארגון הסגל 'סעד שלא התבקש', בכך שבית הדין החיל את החובה לבטח בפנסיה תקציבית על כלל העובדים החדשים שנקלטו ב'תקופת הביניים' ולא רק על אלה שנקלטו החל משנת תשס"ט.

בהתייחס לטענה זו נציין כבר עתה כי הצדק עם ארגון הסגל שאין לקבל את הטענה. שכן הגם שהסעד הראשון בבקשת הצד בדבר מניעת צירופם של עובדים חדשים לפנסיה צוברת התייחס לעובדים החדשים משנת תשס"ט, עיון ביתרת הסעדים בבקשת הצד מלמד כי האמור בהם לא הוגבל לעובדים אלה בלבד אלא לכלל העובדים החדשים שנקלטו ב'תקופת הביניים'. לפיכך, קריאת הסעדים

כמכלול מביאה למסקנה כי בית הדין האזורי לא פסק סעד שלא התבקש. כך או כך ולאור התוצאה אליה הגענו אין למחלוקת זו נפקות.

הכרעה

19. כפי שכבר צויין, הגענו לכלל מסקנה כי דין פסק דינו של בית הדין האזורי להתבטל וכי לא ניתן להחיל על העובדים החדשים, חברי הסגל האקדמי הבכיר שנקלטו באוניברסיטה החל מיום 1.10.03 ואילך, את הסדר הפנסיה התקציבית. אף כי הדבר אינו הכרחי, נתייחס לימערך ההסכמי אשר חל על העובדים החדשים בהקשר של הביטוח הפנסיוני, ונראה שיש לו "פנים לכאן ולכאן". בהמשך נבחן את נפקותו של סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, אשר לטעמנו הוא זה שמוביל לתוצאה האמורה.

המערך ההסכמי

20. תחילה נפנה למחלוקת אודות תוכנו של "הסדר הביניים". כאמור הסדר הביניים הושג בעקבות סכסוך עבודה שפרץ, בין היתר, לאחר שהאוניברסיטה הכריזה חד צדדית, לפי דרישת הות"ת, כי חברי סגל אקדמי בכיר שיתקבלו החל מיום 1.1.03 יבוטחו בפנסיה צוברת בלבד וכל זאת על רקע של צורך בתכנית הבראה. סכסוך עבודה זה הסתיים בחתימת הסכם 2003 ובו הוסכם כי אין בהסכם כדי להסדיר את "נושא הביטוח הפנסיוני בפנסיה צוברת" וכי לגבי נושא זה מתקיים משא ומתן בין הצדדים. בצד הסכם 2003 הגיעו הצדדים להסכמה על הסדר ביניים שביטוי הראשון ניתן במכתב הנשיא שבו נכתב כך:

"הנדון: כתבי מינוי לחברי סגל חדשים - שנה"ל תשס"ד - הסדרי פנסיה

בהמשך לדיונים שהתקיימו בבית-הדין האזורי לעבודה בתל-אביב ביום 10.9.2003 וביום 16.9.2003 ולאמור בפרוטוקול של אותם דיונים, להלן מספר הבהרות:

1. בין האוניברסיטה לבין הארגון מתנהל מו"מ למעבר לפנסיה צוברת.
2. בשלב זה טרם הושג הסכם בנושא הפנסיה, ואנו ממשיכים במו"מ, מתוך ציפייה להגיע לסיכום של הדברים במהרה, ועוד במהלך שנת הלימודים הקרובה.

3. בזמן שהמו"מ בנושא זה נמשך, נוצר צורך דחוף להוציא כתבי מינוי לחברי הסגל החדשים, אשר יחלו עבודתם באוניברסיטה בשנת הלימודים תשס"ד. ברצון האוניברסיטה לציין בכתבי המינוי את העובדה שמתנהל מו"מ לגבי הסדרי פנסיה חדשים שיחולו על אותם חברי סגל.

4. לפיכך הגענו להסכמה על נוסח הסעיף שיתייחס לעניין זה בכתבי המינוי של חברי סגל חדשים, אשר תוקף מינויים הראשון באוניברסיטה מתחיל בשנת תשס"ד, כך:

"הריני להביא לידיעתך, כי מתנהל מו"מ בין האוניברסיטה לבין ארגון הסגל האקדמי הבכיר לגבי הסדרי הפנסיה החדשים, אשר יחולו על חברי סגל שיתחילו את עבודתם באוניברסיטה בשנת הלימודים תשס"ד, הסדרי הפנסיה שיחולו עליך יהיו כפי שיסוכם בענין זה."

5. הריני לאשר, כי בשלב זה הושגה הסכמה לגבי הפצת הנוסח דלעיל אך ורק לחברי סגל שיחלו עבודתם בשנת הלימודים תשס"ד, ולא מעבר לכך.

6. עוד הריני לאשר, כי חברי סגל חדשים זכאים לפנסיה למן מועד תחילת עבודתם באוניברסיטה. על כן, לכשיושג הסכם בעניין הסדרי הפנסיה החדשים, נפעל להחלתו על חברי הסגל שהחל עבודתם בשנה"ל תשס"ד, ככל הניתן למפרע למועד תחילת עבודתם. אם לא ניתן יהיה להחיל רטרואקטיבית הסכם שיושג, תפצה האוניברסיטה את חברי הסגל החדשים בגין התקופה שלגביה לא הוחל עליהם הסדר פנסיה כלשהו, בשיעור הפרשות חלק המעביד ובניכוי מסים ותשלומי חובה כחוק.

7. אם לא יושג הסכם עד ליום 31.7.2004, ייושם לגבי חברי הסגל שיחלו עבודתם בשנת הלימודים תשס"ד, הסדר הביניים שבין האוניברסיטה העברית בירושלים לבין ארגון הסגל האקדמי הבכיר בירושלים בענין זה.

8. אני מקווה שנוכל להמשיך לשתף פעולה לטובת האוניברסיטה ועתידה, וכי גם בעניין הפנסיה נגיע להסכם שייחתם בהקדם."

עיון במכתב הנשיא מעלה כי יש בו פנים לכאן ולכאן, קרי – ניתן למצוא 'אחיזה' לטענת הארגון לפיה ההסכמה לבטח עובדים חדשים הוגבלה לשנת הלימודים תשס"ד, ומנגד ניתן למצוא 'אחיזה' לטענת האוניברסיטה לפיה ההסכמה לבטח בפנסיה צוברת לא תוחמה בזמן, אלא מדובר בהסכמה עקרונית.

בתמיכה לעמדתו מפנה ארגון הסגל בעיקר לאמור בסעיף 5 למכתב ולפיו "**בשלב זה הושגה ההסכמה** " (הדגשה הוספה – א.א.). אך ורק לעובדים החדשים שיחלו בשנת הלימודים תשס"ד.

מנגד טוענת האוניברסיטה כי קריאת המכתב כמכלול מלמדת שהאמור בסעיף 5 למכתב מתייחס אך ורק לענין 'נוסח ההודעה' לעובדים החדשים, להבדיל מעצם ההסכמה על הפסקת הביטוח הפנסיוני של העובדים החדשים בפנסיה תקציבית. לפי הטענה, ככל שהמשא ומתן התארך אל מעבר לשנת הלימודים תשס"ד, כל שיש לעשות הוא להגיע להסכמה על נוסח ההודעה לעובדים החדשים באותה שנה. לענין זה מפנה האוניברסיטה לסעיף 2 למכתב הנשיא וממנו עולה כי באותו שלב הניחו הצדדים שהמשא ומתן יושלם לפני יום 31.7.04, ורק בהקשר זה יש להבין את ההתייחסות - ב'נדון' של מכתב הנשיא ובסעיף 5 לו, לשנת הלימודים תשס"ד. תנא דמסייע, מצאה האוניברסיטה בסעיפים 6 ו-7 למכתב הנשיא מהם עולה שבכל מקרה העובדים החדשים הוצאו מכלל הסדר הפנסיה התקציבית שכן אחת משתיים: או שיחתם הסכם ואז הוא יוחל עליהם רטרואקטיבית (ולחלופין, יזכו בפיצוי), או שלא יחתם הסכם ויוחל עליהם הסדר הביניים של האוניברסיטה העברית. כך או כך – אין חזרה לפנסיה התקציבית.

21. מלאכת הפרשנות של הסכם – קרי, בחירה בין פירושים אפשריים - מחייבת לא אחת פניה לא רק ללשון המסמך אלא גם לנסיבותיו החיצוניות על מנת שניתן יהיה, כמצוותו של סעיף 25 לחוק החוזים, להתחקות אחר אומד דעתם של הצדדים.⁸ דהיינו, טרם שיובן מה "**משתמע במפורש מלשון החוזה**" יש לעיתים להזקק גם לנסיבות חיצוניות לחוזה ולפריסת תשתית עובדתית מתאימה. קל

⁸ ראו לאחרונה פסיקת בית המשפט העליון המתייחסת לדרך הפרשנות, גם לאחר התיקון לסעיף 25 לחוק החוזים: רע"א 3961/10 המוסד לביטוח לאומי נ' סהר חברה לתביעות בע"מ מגדל חברה לביטוח בע"מ, (26.2.12); וכן: דנ"א 1797/12 אשר ליסטר נ' ציפורה פרידנברג, (16.8.12).

וחומר במקרה שלפנינו, כאשר כל המצוי ביחסי עבודה ובמשא ומתן קיבוצי יודע כי השימוש ב'טכניקה' של מכתב נלווה שאינו מצורף להסכם שנרשם נועד לא אחת ל'רבע את המעגל' וליצור הסדר בו לכאורה כל צד אוהז במבוקשו. במקרים כגון אלה גוברת החשיבות של בירור הנסיבות החיצוניות כדי לאפשר את הבחירה הנכונה מבין הפירושים האפשריים.

בהקשר של הסדרים קולקטיביים נפסק לא אחת כי על הפירוש שיש ליתן להסכמים שכאלה ניתן ללמוד גם מהתנהגות הצדדים בהמשך לאותו הסכם⁹. במקרה הנוכחי 'הנסיבות החיצוניות' והתנהגות הצדדים שהוצגו לפני בית הדין נסמכו על מסמכים בלבד, מבלי שהתשתית העובדתית הנוגעת אליהם תושלם בדרך של חקירות נגדיות. אחר כל אלה ננסה לאתר את 'הפירוש הנכון' של מכתב הנשיא ושל 'הסדר הביניים':

א. תחילה נפנה למכתב מיום 20.11.03 שהוציא מנכ"ל האוניברסיטה דאז – פרופ' גדעון לנגהולץ, לארגון הסגל (להלן – **מכתב המנכ"ל**), ובו נכתב כך:

"בהמשך לפגישתנו היום ובהתאם לסיכום בינינו, חברי הסגל האקדמי הבכיר שמועד תחילת המינוי שלהם הוא 1.10.2003, יבוטחו בקרן 'מקפת' החדשה בתקופת המעבר, עד לחתימת ההסכם בין הארגון לבין האוניברסיטה בדבר המעבר לקרן הפנסיה הצוברת, שתחולתו תהיה 1.10.2003 ההסכם שייחתם יתייחס למצב אנשי הסגל בתקופת המעבר."

עיון במכתב המנכ"ל מעלה כי לא הוגבלה בו ההסכמה לשנת לימודים פלונית. לכאורה הדבר מתיישב עם טענת האוניברסיטה. מאידך, ניתן לגרוס כי כל שעשה מכתב המנכ"ל הוא לעגן את זהות קרן הפנסיה בה יבוטחו העובדים החדשים בתקופת הביניים ולא לשנות מההסכמות המהותיות שעוגנו במכתב הנשיא.

ב. גם התכתובת המאוחרת עשויה לתמוך בטענת ארגון הסגל. כך למשל, ביום 23.9.04 - בפתחה של שנת הלימודים תשס"ה, הוציא המנכ"ל לארגון הסגל

⁹ דבי"ע (ארצי) לו/4-1 אוניברסיטת בן גוריון - מרדכי גני, פד"ע כרך ז' 313 (1976); דבי"ע (ארצי) לה/3-7 ראובן ושמעון - מדינת ישראל, פד"ע, כרך ז' 120 (1975).

מכתב ובו ניתן ביטוי להסכמות המתקנות את האמור במכתב הנשיא ובמכתב המנכ"ל (להלן – **המכתב המתקן**) - וכך נכתב שם :

"הואיל והמשא ומתן בין ארגון הסגל האקדמי הבכיר לבין האוניברסיטה, בדבר תנאי המעבר לקרן פנסיה צוברת לחברי סגל אקדמי בכיר חדשים, טרם הסתיים, אני מבקש, למען הסדר הטוב, להעלות על הכתב את ההסכמות הבאות בינינו:

1. כל האמור במכתב נשיא האוניברסיטה נותר ללא שינוי, למעט: בכל מקום בו מוזכרת תשס"ד צריך להיות תשס"ה, וכן, התאריך המצוין בסעיף 7 במכתב זה יידחה מ- 31.7.2004 ל- 31.7.2005.
2. כל האמור במכתב מנכ"ל האוניברסיטה, נותר ללא שינוי, דהיינו, האוניברסיטה תמשיך לבטח את חברי הסגל האקדמי הבכיר, שהחלו עבודתם באוניברסיטה ב- 1.10.2003, בקרן מקפת החדשה, וזאת עד לחתימת הסכם בין ארגון הסגל האקדמי הבכיר לבין האוניברסיטה בדבר תנאי המעבר לקרן פנסיה צוברת. בנוסף, האמור במכתב הנ"ל יחול גם על חברי הסגל האקדמי הבכיר שיחלו עבודתם ב- 1.10.04 ובמהלך תשס"ה."

לכאורה, הוצאתו של המכתב המתקן מחזקת את טענת ארגון הסגל. שכן, ככל שמכתב הנשיא לא הוגבל לשנת לימודים פלונית והמשך ביטוח העובדים החדשים בפנסיה צוברת הוא 'ההסכמה', הרי שלכאורה לא היה כל צורך במכתב המתקן.

- ג. עוד חיזוק לעמדת ארגון הסגל ניתן למצוא מהשילוב של שניים: **האחד**, מכתב ארגון הסגל מיום 1.11.05 ובו הוא התרעם על כך שהאוניברסיטה קולטת בשנת הלימודים תשס"ו עובדים חדשים בפנסיה צוברת מבלי לקבל לכך את הסכמת ארגון הסגל מראש, וזאת בניגוד "**להסכמות קודמות עם הארגון**", ובכלל זה במכתב הנשיא; **השני**, תשובת מנכ"ל האוניברסיטה מיום 17.11.05 ובה נטען כי ביטוח העובדים החדשים מבלי ש"**הארכנו בכתב את תוקף ההסכמות בינינו**" "**נבעה מתקלה בלבד ולא מכוונה תחילה לפעול באופן חד צדדי כטענתך**". הנה כי כן, כך טוען ארגון הסגל – המנכ"ל הודה בכך שהארכת תקופת הביניים טעונה מראש קבלת הסכמת ארגון הסגל.

ד. מיד בסמוך לאחר מכתב המנכ"ל מיום 17.11.05, ביצעה האוניברסיטה 'תפנית', ובפגישת המנכ"ל וארגון הסגל מיום 29.11.05 הודיע הראשון לארגון הסגל שבכוונתו להמשיך ולקלוט עובדים חדשים בפנסיה צוברת ללא קבלת הסכמת ארגון הסגל מראש.

נוכח תפנית זו החלו הצדדים 'מתנצחים' בכל הנוגע לתוכנו של הסדר הביניים¹⁰, אלא שלאחר התנצחות זו יושבו חילוקי הדעות ובחודש 7/06 הוסכם על מכתב מתקן חדש המתייחס גם לשנות הלימודים תשס"ו ותשס"ז (להלן – **המכתב המתקן החדש**)¹¹. הוצאת המכתב המתקן החדש יכולה לחזק את הפירוש לו טוען ארגון הסגל, שכן שוב נשאלת השאלה אילו מכתב הנשיא אינו מוגבל בזמן מה צורך ראו הצדדים בהוצאת מכתב מתקן חדש המתייחס לשנות לימודים פרטניות ומאוחרות.

ה. חיזוק נוסף לעמדתו מוצא ארגון הסגל גם בתכתובת הנוגעת לשנת הלימודים תשס"ח. כפי שצויין, ביום 31.5.07 חתמו הצדדים על הסכם 2007, שתוקפו הותנה באישור הממונה על השכר. ביום 1.10.07 החלה שנת הלימודים תשס"ח שגם בה התעורר הצורך בקליטת עובדים חדשים. האוניברסיטה החלה לקלוט עובדים חדשים בפנסיה צוברת, אף שמכתב ההסכמות האחרון מיולי 2006 הסתיים ולא הוצא מכתב הסכמות חדש. ביום 18.11.07 פנה ארגון הסגל למנכ"ל החדש של האוניברסיטה – מר מוטי כהן, וקבַל על הפרת ההסכמות והפעולה החד צדדית. ביום 27.11.07 השיב המנכ"ל החדש כך:

"צר לי על שארגון הסגל האקדמי הבכיר מוצא לנכון לנגח את האוניברסיטה בנושא בו היא נוהגת בשקיפות מלאה ובעדכון שוטף של נציגי הארגון.

¹⁰ ראו: מכתב ארגון הסגל מיום 5.12.05 בתגובה לדברים שנמסרו לו בישיבה מיום 29.11.05; תשובת המנכ"ל מיום 11.12.05; במכתבו של ארגון הסגל מיום 8.1.06.

¹¹ המכתבים צורפו כנספחים מש/1 ו-מש/2 לתשובת הצד.

אכן ניתן להבין ממכתבו של נשיא מיום 1.10.03, כי יש לקבל את אישורו של ארגון הסגל הבכיר להחלת הסדר הפנסיה הצוברת על חברי הסגל החדשים, עד אשר יסוכם אחרת בעתיד.
נכון גם שבשנת תשס"ו, בשל תקלה (לא מתוך רצון לפעול באופן חד צדדי), לא פנתה האוניברסיטה מראש לקבלת אישור הארגון, וזה ניתן בדיעבד.
....." (הדגשה הוספה – א.א.).

בהמשך מכתבו מזכיר המנכ"ל החדש כי הסכמות כאמור הושגו והועלו על הכתב עד וכולל שנת תשס"ז. באשר לשנת תשס"ח – טען המנכ"ל שיש לראות בארגון הסגל כמי שהסכים בהתנהגות לקליטת העובדים החדשים גם בשנה זו בפנסיה צוברת, זאת נוכח חתימתו של הסכם 2007 וידיעתו של ארגון הסגל על קליטת עובדים כאמור ללא כל הסתייגות מצידו.

הנה כי כן, וזה מה שעמד ביסוד קביעתו של בית הדין האזורי – ממכתבו של המנכ"ל החדש עולה לכאורה הסכמת האוניברסיטה באשר לאופן בו יש לפרש את מכתב הנשיא – האופן לו טוען ארגון הסגל.

22. אחר כל אלה, עדיין אנו בדעה שבכל הנוגע לפירוש של מכתב הנשיא והסדר הביניים יש פנים לכאן ולכאן, אך לטעמינו אין צורך להכריע בעניין זה – לא רק בשל החוסר העובדתי שנבע מדרך הבירור של הסכסוך, אלא מאחר ולכאורה אפילו נפרש את מכתב הנשיא כטענת האוניברסיטה לא יהיה בכך כדי להועיל – וזאת משני טעמים, ונבאר:

האחד - אחר מכתב הנשיא התנהגו הצדדים באופן מסויים, הכוונה להוצאתם של המכתבים המתקנים. ככל שהמכתבים המתקנים לא משקפים את אומד דעתם המקורי של הצדדים במכתב הנשיא, הרי שהמכתבים המתקנים יכולים לעלות כדי התנהגות היוצרת הסכמות חדשות לפיהן המשך הסדר הביניים טעון הסכמה.

השני - לא זאת אף זאת וזה העיקר, אפילו נניח כי הסדר הביניים לא תוחם בזמן, הרי שממכלול ההסכמים עולה לכאורה ש'הסדר הביניים' אינו יותר מאשר הסכמה עקרונית של ארגון הסגל למעבר לפנסיה צוברת. הסכמה

עקרונית - שאף כי לוותה בהסכמה לשינוי במציאות העובדתית, היתה כפופה להסכמות אחרות, בין היתר בנוגע להבטחת הפנסיה התקציבית לעובדים הותיקים. מכאן שבכל מקרה אין לפרש את הסדר הביניים כהסכמה מוחלטת לשינוי הסכם 1972 באופן שהוא יחדל מלחול על עובדים חדשים. כל שהוסכם לכאורה הוא על השעיית הפעלתו. הדבר יכול להילמד מן המפורט להלן:

א. תחילה יוזכר כי משא ומתן, לא כל שכן קיבוצי, כרוך בדרך כלל בוותורים ובהישגים הדדיים. לא אחת יקרה כי צדדים יגיעו להסכמה עקרונית בסוגיה פלונית אך ימתונו – טרם עיגון הסכמות אלה בהסכם מחייב, להסדרתה של סוגיה אחרת שבמחלוקת. כך לכאורה היה גם במקרה שלפנינו.

ב. עוד טרם לפרוץ הסכסוך שהביא לחתימת הסכם 2003 הבהיר ארגון הסגל כי 'הא בהא תליה', קרי ההתקדמות בנוגע לפנסיה הצוברת כרוכה בפתרון 'בעיות אחרות' (ובכלל בקשר לפנסיה התקציבית). למעשה, האוניברסיטה אחזה בעמדה ההפוכה – התקדמות בבעיות האחרות כרוכה בפתרון הפנסיה הצוברת¹². הראיה הטובה לכך שהצדדים ניהלו משא ומתן בשני המישורים גם יחד ובאופן שלוב הוא תוצאתו של אותו משא ומתן - הסכם 2007. עיון בו מלמד שהוא מסדיר הן את המעבר לפנסיה צוברת והן את "העניינים הנוספים".

ג. חיזוק למסקנה לפיה הסכמת ארגון הסגל למציאות עובדתית בה עובדים חדשים יקלטו לפנסיה צוברת אין משמעה התפרקות מהוראות הסכם 1972, ניתן למצוא הן במכתב הנשיא והן בהסכם 2003: מכתב הנשיא מדבר על המשך המשא ומתן; הסכם 2003 קבע מחד גיסא כי עניין הפנסיה הצוברת לא מוסדר (סעיף 11), ומאידך גיסא כי בכל נושא שלא מוסדר באותו הסכם "שומר כל צד על זכויותיו" (סעיף 17), וכי – וזה העיקר: "הסכם זה אינו מבטל או משנה הסכמים ו/או הסדרים קיבוציים קודמים בין הצדדים" (סעיף 18). צא ולמד, מכתב הנשיא או הסכם 2003 לא התיימרו לשנות או לבטל פורמאלית את הסכם 1972.

¹² ראו: חליפת המכתבים בין מנכ"ל האוניברסיטה לבין ארגון הסגל ביום 13.12.01.

ד. גם הסכם 2009, אשר מעגן את הפנסיה התקציבית לעובדים הותיקים, לא קבע כי יש בו כדי לבטל או לשנות את הסכם 1972. דהיינו, הגם שהצדדים היו מודעים – נוכח המציאות במשק בנושא זה - לקיומו של צורך בשינוי הסדר הפנסיה שחל על העובדים החדשים (מתקציבית לצוברת) והגם שהסכם 2007 טרם נכנס לתוקפו, הם לא ראו לציין בו במפורש כי הסכם 1972 לא יחול עוד על העובדים החדשים.

ה. ולבסוף – מאחר והצדדים מוחזקים כמי שמכירים את הדין בכל הקשור לשינוי הסכמים קיבוציים, נשאלת השאלה – מדוע העניינים נשוא מכתב הנשיא לא קיבלו ביטוי בהסכם 2003 ולחלופין, מדוע מכתב הנשיא לא קיבל מעמד של 'הסכם קיבוצי' בדרך של צירופו כנספח להסכם שנרשם וכן מדוע נקבע מה שנקבע בסעיף 18 להסכם 2003. ניסיון החיים מלמד כי לכאורה הסיבה לכך היתה שההסכמה להסתפק בשינוי 'עובדתי' בלבד (ביטוח העובדים החדשים בפועל בפנסיה צוברת) ללא שינוי 'משפטי' (שינוי או ביטול הסכם 1972 כדין), היתה שהצדדים לא גמרו בדעתם לשנות משפטית את המצב - אלא הסכימו על הותרת הסכם 1972 כ"מנוף" או "בן ערובה" - תלוי בנקודת המבט - להישגים שארגון הסגל ביקש להשיג ב"עניינים האחרים". השינוי המשפטי יוחד להסכם העתידי – הוא הסכם 2007 שטרם נכנס לתוקפו.

23. אולם, אפילו נקבל את פירוש האוניברסיטה להסדר הביניים כך שנראה בו כמי שבמסגרתו הוסכמה הסכמה עצמאית ובלתי מותנת בדבר החלת פנסיה צוברת לעובדים חדשים מיום 1.10.03 ואילך, לא יהיה בכך כדי לקבוע כי הסכם 1972 שונה כדין ביחס לעובדים חדשים, ונסביר:

א. נקודת המוצא של הצדדים היא שהפנסיה התקציבית מעוגנת בהסכם קיבוצי, הוא הסכם 1972. משכך, הסכם 1972, ככל הסכם קיבוצי אחר, יוותר בתוקפו כל עוד לא בוטל בדרך הקבועה לכך בחוק הסכמים קיבוציים¹³, או שונה 'כדין'.

¹³ עס"ק (ארצי) 25/06 הסתדרות המעו"ף – עיריית יהוד-נווה מונוסון, (2009).

לענייננו, רלוונטית סוגיית השינוי ולא סוגיית הביטול, שכן אין טענה שלגבי עובדים ותיקים הסכם 1972 לא ימשיך ויחול. שינוי הסכם קיבוצי כדין יכול ויעשה, במפורש או במשתמע, אך ורק בכריתתו של הסכם במעמד נורמטיבי שווה – קרי, במעמד של הסכם קיבוצי. אין בכוחו של הסכם שאינו עולה כדי 'הסכם קיבוצי', אפילו נעשה מול ארגון העובדים, כדי לשנות הסכם קיבוצי¹⁴. כללים אלה הם מושכלות ראשונים ו'מנשמת אפוי' של ההסכם הקיבוצי ותכלית קיומו ונגזרים ממעמדו המיוחד של ההסכם הקיבוצי כדבר חקיקה מפעלי המסדיר זכויות וחובות במשפט האינדיבידואלי¹⁵.

ב. מכאן שאפילו הסכים ארגון הסגל על ביטול הפנסיה התקציבית לעובדים חדשים ואפילו עוגנה הסכמה זו בהסדר הביניים, הרי שמרגע שמכתב הנשיא או הסדר הביניים אינו במעמד של הסכם קיבוצי – אין בכוחו לשנות מהוראות הסכם 1972.

24. בפי האוניברסיטה מספר טענות מרכזיות המסבירות מדוע בינסיבות העניין יש לראות בהסכם 1972 כהסכם ששונה ביחס לעובדים החדשים חרף כך שהשינוי לא עוגן בהסכם במעמד של 'הסכם קיבוצי'.

הטענה האחת היא – שהרציונל "על פיו ניתן לבטל הסכם קיבוצי רק בהסכם קיבוצי" הוגשם בדרך של מתן הודעה אישית לכל עובד בנוסח המוסכם עם ארגון הסגל.

הטענה השניה היא - שאפילו הסדר הביניים הוא במעמד של הסדר קיבוצי, הרי שבהלכה לפיה ביטול או שינוי הסכם קיבוצי טעון הסכם קיבוצי "חל כרסום כבר לפני שנים רבות", מאחר שבחיי המעשה, חלק ניכר מיחסי העבודה הקיבוציים מתנהלים באופן לא פורמאלי ואי מתן תוקף להסכמות אלה עלול לערער את בסיס קיומם של יחסי העבודה. לענין זה מפנה האוניברסיטה לנפסק בענין קציני הים¹⁶.

¹⁴ ע"א 378/70 עזבון המנוח משה שהד נ' צבי דרדיקמן, פ"ד כה (2) 182 (1971); ר. בן ישראל, דיני עבודה (האוניברסיטה הפתוחה, 2002) כרך ג' עמ' 1288;

¹⁵ דב"ע (ארצי) לג/2-7 מדינת ישראל – וילהלם רוזנבלט, פד"ע ה 42 (1973).

¹⁶ דב"ע (ארצי) מד/3-4 איגוד קציני הים - רשות הנמלים בישראל, פד"ע טז 18 (1984).

הטענה השלישית היא – שבפסיקה מאוחרת 'שודרג' מעמדו של ההסדר הקיבוצי "לאין שיעור", ובמסגרת זו ניתן לפרש הסכמה קיבוצית כמשנה הסכם קיבוצי.

הטענה הרביעית היא – טענת 'עיסקת החבילה'. לפי הנתען, הסכמת ארגון הסגל לביטוח עובדים חדשים בפנסיה צוברת היתה חלק ממרכיבי תכנית ההבראה ועל יסודה קיבלה האוניברסיטה מהמל"ג (המדינה) סיוע כלכלי, אשר איפשר פגיעה קטנה יותר בין היתר בחברי ארגון הסגל בדרך לייצוב הכלכלי של האוניברסיטה.

25. טענות האוניברסיטה מעוררות קושי באשר הן עוסקות בהתנגשות בין 'עקרון העלי' של תום לב לבין מושכלות יסוד העומדות ביסוד משפט העבודה הקיבוצי ובכלל זה בנוגע למעמדו של ההסכם הקיבוצי כדבר חקיקה מפעלי ששינויו או ביטולו מחייב דרך ברורה וחד משמעית¹⁷. בהנחה שהיתה נקבעת התשתית העובדתית הנתענת, והדבר אינו נקי מספיקות [שכן כל העת הודיעה האוניברסיטה למל"ג כי המעבר יוסדר במשא ומתן דבר שעשוי ליטול את העוקץ מטענת 'ההסתמכות', וכן - בהסכם 2003 נקבע במפורש שלא מוסדר בו "נושא הביטוח הפנסיוני בפנסיה צוברת", דבר שעשוי ליטול את העוקץ מטענת חוסר תום הלב], יכול ולא היו נדחות טענות האוניברסיטה¹⁸. כך או כך, נוכח מסקנותינו באשר לסעיף 29 לא ראינו צורך להזקק לטענות אלה.

26. לאור המקובץ, עולה כי למערך ההסכמי פנים לכאן או לכאן, וסברנו כי אין צורך בהכרעה לגביו, זאת נוכח מסקנתנו בכל הנוגע לסעיף 29.

¹⁷ השוו: ס"ק (ארצי) 56/09 הסתדרות המעו"ף – חבר המועצות הדתיות, (4.4.12), סעיפים 41 (1) ו-(2) לפסק הדין.

¹⁸ השוו: דב"ע (ארצי) נח/86-3 ד"ר מיכל שרף ואח' – ספריה משותפת לדורות-לוד, (1995) סעיפים 39 – 45 לפסק הדין.

סעיף 29 לחוק יסודות התקציב

(א) חלות סעיף 29 על האוניברסיטה

27. את הדיון בסעיף 29 לחוק יסודות התקציב נפתח בשאלה המקדמית האם בכלל חל סעיף 29 על האוניברסיטה. קודם לכן נעיר כי להבנות או להצהרות כאלה ואחרות¹⁹ או להתנהגויות כאלה ואחרות²⁰ אין משמעות לענין תחולת החוק באשר שאלת תחולתו תוכרע אך ורק בהתאם לפירוש שיש ליתן להוראות החוק הרלוונטיות.

28. סוגיית חלות סעיף 29 על האוניברסיטה מעוררת שתי שאלות משנה: האחת – פורמאלית קרי, האם מלאו התנאים הקבועים לכך בחוק, והשניה – מהותית קרי, שאלת היחס בין הוראת סעיף 29 להוראת סעיף 15 לחוק המל"ג שענינו החופש האקדמי.

29. **באשר לשאלה הפורמאלית** - 'גוף נתמך' מוגדר בסעיף 32 לחוק כ"תאגיד שהממשלה משתתפת בתקציבו במישרין או בעקיפין, ושר האוצר קבע לגביו בהודעה ברשומות כי הינו גוף נתמך לענין חוק זה". אין טענה שהממשלה לא משתתפת "במישרין או בעקיפין" בתקציב האוניברסיטה; עוד ביום 17.10.85 קבע שר האוצר כי האוניברסיטה (ומוסדות נוספים להשכלה גבוהה) היא 'גוף נתמך' כאמור²¹. כך שמן הבחינה הפורמאלית, האוניברסיטה היא "גוף נתמך"²².

באשר לסעיף 29 - כאשר חוק חוק יסודות התקציב בשנת 1985, הוא כלל הוראות שונות לגבי "גופים מתוקצבים" ו"גופים נתמכים". הוראת סעיף 29

¹⁹ הכוונה לטענות הממונה על השכר בהסתמך על מסמך ההתחייבות של האוניברסיטה משנת 2004 לצורך קבלת סיוע בתכנית ההבראה ועל מסמך "סיכום ההבנות" שבין הות"ת לבין הממונה על השכר.

²⁰ הכוונה לטענות הממונה על השכר לגבי האופן בו נהג הממונה או האוניברסיטה או מוסדות השכלה גבוהה אחרים.

²¹ ילקוט פרסומים, ה'תשמ"ו, חוברת מס' 3258, 496.

²² השוו: הנפסק לענין מעמדן של קופות החולים, טרם חקיקתו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד – 1994, כ"גוף נתמך": רע"א 2920/90 קופת חולים של ההסתדרות הכללית נ' מדינת ישראל, פ"ד מז (1) 397 (1991), 406 (להלן – ענין קופת חולים).

לחוק יחדה אז ל"גופים המתוקצבים" בלבד ולא חלה על ה"גופים הנתמכים".
ביום 29.3.88 תוקן החוק²³ והוראת סעיף 29 הוחלה גם על גופים נתמכים.

מן המקובץ עולה כי מן הבחינה הפורמאלית סעיף 29 חל על האוניברסיטה.
בענין זה נעיר, כי צודקת האוניברסיטה ששאלת מעמדה של האוניברסיטה
כ"גוף ציבורי" או "דו-מהותי" אינה רלוונטית לשאלת חלות סעיף 29 על
האוניברסיטה, באשר השאלה האחרונה תבחן מתוך הוראותיו של חוק יסודות
התקציב בלבד – והוראות אלה אינן כוללות התייחסות ל"מהותו" של הגוף –
כציבורי או פרטי, אלא להיותו גוף "מתוקצב" או "נתמך".

30. **באשר לשאלה המהותית** – ביסוד טענת האוניברסיטה עומדת הוראת סעיף 15
לחוק המ"ג אשר קובעת את "החופש האקדמי" ולפיה: **"מוסד מוכר הוא בן
חורין לכלכל עניניו האקדמיים והמינהליים, במסגרת תקציבו, כטוב בעיניו".**
אותו סעיף מגדיר **"ענינים אקדמיים ומינהליים"** כך: **"לרבות קביעת תכנית
מחקר והוראה, מינוי רשויות המוסד, מינוי מורים והעלאתם בדרגה, קביעת
שיטת הוראה ולימוד, וכל פעולה מדעית, חינוכית או משקית אחרת"**. לטענת
האוניברסיטה – סעיף 15 לחוק המ"ג 'גובר' על הוראת סעיף 29 והוא מעניק
חופש פעולה נרחב גם בתחום המנהלי והמשקי. לטעמינו, דין טענת
האוניברסיטה להדחות.

תחילה יצויין וכפי שנפסק זה מכבר מפי נשיאת בית המשפט העליון, השופטת
בייניש, החופש האקדמי **"נועד ליצור במה חופשית להחלפת מידע, דעות
ורעיונות ולהבטיח אפשרות לחתור להרחבת הידע האנושי ללא מורא ובהעדר
התערבות חיצונית. כנגזרת ממטרות אלו, חולש החופש האקדמי על בחירת
תחומי המחקר, תכני ההוראה והפרסום"**²⁴. חופש זה, כך נפסק מפי חברתי,
השופטת ארד – כתוארה אז, **הוא מאבני הראש ה של המחקר האקדמי
ומוסדותיו, כמוהו כעקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית, חופש הדעה
והמצפון וחופש הדיבור והביטוי"**²⁵. אולם, הן בית המשפט העליון והן בית

²³ חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 4), התשמ"ח – 1988 (ס"ח, התשמ"ח, חוברת מס' 1245, 58).

²⁴ בג"צ 7793/05 אוניברסיטת בר-אילן נ' בית הדין הארצי לעבודה, (2011).

²⁵ ע"ע (ארצי) 1184/05 אוניברסיטת בר אילן – ד"ר צמח קיסר, (2005); הקביעה העקרונית בהתייחס לחופש האקדמי אושרה בבג"צ אוניברסיטת בר אילן; ראו גם הנפסק בנוגע

משפט זה פסקו כי החופש האקדמי "אינו חזות הכל"²⁶, אינו "מילת קסם הדוחה מלפניה את הגשמתם של עיקרי הצדק הטבעי ומימוש זכויות שבדין, ..."²⁷ ו"אין בו כדי להוציא את החלטותיו ממעגל השפיטה כליל"²⁸.

במקרה הנוכחי טענת החופש האקדמי אף אינה מעוררת קושי פרשני מיוחד מכמה טעמים:

הראשון, חוק יסודות התקציב מאוחר לחוק המועצה להשכלה גבוהה. לפי כללי הפרשנות דבר חקיקה מאוחר גובר על דבר חקיקה מוקדם שווה מעמד. קל וחומר משתיקון 4 לחוק יסודות התקציב, שהוא מאוחר עוד יותר, הכניס תחת כנפיו של סעיף 29 גם את 'הגופים הנתמכים';

השני, גם לפי סעיף 15 לחוק המלי"ג, החופש האקדמי, לפחות בהיבט המנהלי שלו, מוגבל ל"מסגרת תקציבו". סעיף 29, על פי תכליותיו, מכוון למסגרת התקציב, שכאמור ניזונה – ועל כך לא היה חולק – 'במישרין או בעקיפין' מהממשלה. מכאן, שעל פני הדברים 'תנאים' שנקבעים בחוק לענין מסגרת התקציב של מוסד להשכלה גבוהה אינם פוגעים בחופש האקדמי.

אולם גם אם נראה בסעיף 29 כפוגע בחופש האקדמי או בזכות אחרת של האוניברסיטה וגם אם נראה את החופש האקדמי או בזכות האחרת כחוסים תחת ההגנה ה"חוקתית" בהיותם חלק מעקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית, לא יהיה בכך כדי לשנות מהמסקנה. שכן, החלת חוק יסודות התקציב, ובכלל זה סעיף 29 לו, על מוסד להשכלה גבוהה שהממשלה משתתפת בתקציבו "במישרין או בעקיפין", נעשתה לפני חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו; ובכל מקרה ועל פני הדברים, היא עומדת בתנאי "פסקת ההגבלה" - בהיותה לתכלית ראויה ובמידה הנדרשת, לא פחות מהכפפתו של החופש האקדמי ליתר דברי החקיקה ועקרונות היסוד של שיטתנו: חוקי שוויון, זכות טיעון וכיוצא"ב. לגבי

לאיזון שבין ה"חופש האקדמי" לבין "זכות הטיעון", גם מפי השופטת ארד, כתוארה אז: ע"ע (ארצי) 1027/01 ד"ר יוסי גוטרמן – המכללה האקדמית עמק יזרעאל, פד"ע לח 448 (2003); וכן הנפסק בתיק: דב"ע (ארצי) מב/3-63 ד"ר אילן רחום – האוניברסיטה העברית בירושלים, פד"ע יג 412 (1982).

26 בג"צ אוניברסיטת בר אילן.

27 ענין אוניברסיטת בר אילן.

28 ע"ע (ארצי) 68/03 ד"ר דן גולדשמיד – הטכניון-מכון טכנולוגי לישראל, (2003).

המידה הנדרשת נזכיר – כי סעיף 29 חל לגבי האוניברסיטה רק וכל עוד היא בבחינת "גוף נתמך", קרי – רק וכל עוד הממשלה משתתפת בתקציבה "במישרין או בעקיפין".

(ב) חלות סעיף 29 על הענקת פנסיה תקציבית לעובדים החדשים

31. משהגענו למסקנה כי חוק יסודות התקציב וסעיף 29 לו חלים על האוניברסיטה, נותר לבדוק האם יש בסעיף 29 כדי למנוע את הנהגת הפנסיה התקציבית על העובדים החדשים. לאחר ששקלנו את טענות הצדדים בענין זה אנו סבורים כי התשובה לכך חיובית וכי יש בסעיף 29, וכל עוד לא ניתן לכך היתר הממונה על השכר, כדי למנוע את החלת הפנסיה התקציבית כאמור בהסכם 1972 על העובדים החדשים. טעמינו נבאר להלן:

32. סעיף 29(א) לחוק יסודות התקציב קובע:

"גוף מתוקצב או גוף נתמך לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגימלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר;" (הדגשות הוספו – א.א.).

33. אין חולק כי על עובדים חדשים בשירות המדינה לא הוחלה פנסיה תקציבית, מכאן שעל פני הדברים החלת פנסיה תקציבית על עובדים חדשים ב"גוף מתוקצב" או ב"גוף נתמך", ובכלל זה באוניברסיטה, טעונה אישורו של הממונה על השכר לו הואצלו סמכויות השר. על תכליתו של חוק יסודות התקציב בכלל ושל סעיף 29 בפרט כבר נשפכו נהרות של דיו, ואין לנו צורך לחזור על הדברים²⁹.

הטענה הראשונה שהועלתה מנגד היא שהסכם 1972 אינו בגדר 'חריגת שכר' כיוון שבעת כריתתו הוא עיגן זכויות שלא היו חריגות. דין טענה זו להדחות. לאור תכליתו של סעיף 29, שאלת חריגת השכר צריכה להבחן לפי המצב נכון למועד ה'הסכמה' או ה'הנהגה' של השינוי או ההטבה. נכון שברגיל עיקר פעולתו של סעיף 29 כוונה למצב בו גוף מתוקצב או נתמך מלכתחילה הסכים או הנהיג

²⁹ ראו למשל: ע"ע (ארצי) 1381/01 זאב אורפז – עיריית בת ים, (2004) והאסמכתאות שם; ע"ע (ארצי) 1445/02 אמריק (יהודה) פרידמן – עיריית מגדל העמק, (2004).

זכות שהיא חריגה. אך אין בכך כדי למנוע מהחלתו של סעיף 29 מקום בו קוצצו זכויות בשירות המדינה' (הממשלה). ככל שנוצרו נסיבות כלכליות ותקציביות שחייבו 'קיצוץ' כאמור, עקרון השוויון והדעת נותנים כי המשך הענקת הזכויות שקוצצו ליתר העובדים הנזקקים לתקציבי הממשלה יהיה כפוף להיתר הממונה – היתר שהחלטה אם לתיתו אם לאו, כפופה לביקורת שיפוטית.

בהקשר זה נוסף כי הטענה שהושמעה לפיה לא יכול להיות מצב בו הסכם פלוני יהיה בו זמנית 'חורג' ו'לא חורג' – אין בה ממש. שכן, טענה זו אינה מביאה בחשבון הן את מימד הזמן – עליו עמדנו לעיל, והן את המימד של 'אוכלוסיית העובדים הרלוונטית'. לענין המימד השני - אופן בחינת ההתייחסות לכלל עובדי המדינה', נפסק בענין קופת חולים כי:

"נקיטת לשון 'הונהג כלפי כלל עובדי המדינה' אינה חובקת רק שינויים שהוחלו על כל אחד מעובדי המדינה למקצועותיהם. המדובר בהסדרים שהם בעלי תחולה כללית בשירות המדינה, ואם הונהג בשירות המדינה, באופן כללי, שינוי הנוגע, למשל, לכל הרופאים שבשירותו, הרי נוצר בכך, לצורך השוואה לרופאי קופת חולים ותחולת סעיף 29 הנ"ל, הסכם או הסדר לגבי כלל עובדי המדינה. הסכם או הסדר לגבי כל בעלי מקצוע או בעלי דרגה מסוימים, אשר בשירות המדינה, הוא גם הסכם או הסדר מותר לגבי בעלי אותו המקצוע או אותה הדרגה בגוף מתוקצב או בגוף נתמך, כי הקריטריון הוא בכלליותו של ההסדר. תוספת לרופא אף פעם אינה יכולה לחול על כל אחד מעובדי המדינה, אלא רק על הרופאים שביניהם, אך התחולה כלפי כלל עובדי המדינה לצורך סעיף 29 באה על סיפוקה ברגע שמוכח שההסכם או ההסדר חלים על כל שירות המדינה, במובן זה שכל בעל מקצוע או בעל דרגה רלוואנטיים, שבתוכו, נהנה ממנו."

דהיינו, מרגע שהוכח כי הפנסיה הצוברת הוחלה בצורה כללית בשירות המדינה על 'עובדים חדשים', הרי שהסכמה או הנהגה של פנסיה תקציבית על עובדים חדשים בגוף נתמך' או 'גוף מתוקצב' טעונה, לפי סעיף 29, היתר של הממונה על השכר.

34. עוד נטען כי מאחר והסכם 1972 קדם לחוק יסוד התקציב הרי שסעיף 29 לא חל עליו. ארגון הסגל תומך את טיעונו בדברי בית הדין, מפי נשיא בית הדין הארצי דאז, השופט אדלר בענין נז/4-16³⁰. הכוונה לדברים הבאים:

"נציין, כי אפילו אם לא אושרה הוראה בהסכם או בחוזה על-ידי הממונה על השכר, אין בזה כדי להפסיק את תשלום ההטבה, שכן ייתכנו כמה טענות בפי ההסתדרות או בפי עובד בודד, שעל בית-הדין לשקול, ונציין חלק מהן:
(א) תיתכן טענה, כי תשלום ההטבה החל לפני תחילת תוקפו של חוק יסודות התקציב או חוקי התקציב השנתיים, היינו לפני חוק התקציב לשנת הכספים 1982. בדב"ע נו 4-13 / הנ"ל [2] (ניתן ביום 6.11.1996), הצהיר בית-דין זה שדרגת שיא תקנית של נהגים, שלא אושרה על-ידי הממונה על השכר, אבל ניתנה בפסק בוררות תקפה, וכך נאמר:

'... המקרה שלפנינו שונה מהנקבע ב[ע"א 2920/90 קופת חולים נ' מדינת ישראל, פ"ד מז(1) 397]. שם תוספת השכר שולמה מכוח הסכם קיבוצי שנכרת לפני שהוראת סעיף 29 לחוק התקציב הוחלה על המקרה, אך ביצוע ההסכם היה לאחר מכן. במקרה שלפנינו הוסכם על הצמדת הדרגות וההסכם בוצע לפני שחוק יסודות התקציב נכנס לתוקף. סעיף 29 לחוק התקציב נוצר בחוק התקציב לשנת הכספים 1982, וזאת לאחר שהוסכם בין הצדדים במקרה דנן, בשנת 1981, על הסדר ההצמדה.'

(ב)

".....

טענה זו אין בידינו לקבל. ההפניה לענין נז/4-16 מוציאה את הדברים מהקשרם. שם פרץ סכסוך עבודה שהוא תולדה של דרישה גורפת של הממונה על השכר מהרשויות המקומיות לבטל 'הסכמים חורגים'. לענין זה פסק הנשיא, ובצדק, שהעובדה כי הסכם הוא חורג אינה מלמדת שהוא אינו כדין, כך למשל במקרה בו הסכם נכרת והופעל לפני תחילת חוק התקציב. עמדת הנשיא נתנה הלכה

³⁰ דב"ע (ארצי) נז/4-16 מרכז השלטון המקומי – הסתדרות העובדים הכללית החדשה, פד"ע לב 1 (1998).

למעשה להלכה שנפסקה עוד קודם לכן הן על ידי בית דין זה בענין **כבלי ציון**³¹ והן על ידי בית המשפט העליון בענין **קופת החולים** שאימץ את עמדת בית דין זה בענין **כבלי ציון**, וכך נפסק מפי הנשיא שמגר:

"..... מבחינה קונספטואלית מתייחס האיסור שבסעיף 29 הנ"ל תחילה לכריתת הסכם ("לא יסכים"), היינו לאקט חוזי המתאר שכלול של הסדר הבנוי על גמירת דעת בין שני צדדים. האיסור על הנהגת השינויים ("לא ינהיג") מתאר אקט מעשי, היינו הוא מתייחס לנתון עובדתי, שאינו כרוך בהסכמה זו צדדית.

..... במקביל, אין גם סיבה לכך מדוע לא יקיף הביטוי "לא ינהיג" כל פעולה מעשית של הפעלת שינויים, בין אם היא תולדה של הסכם שנערך במועד כלשהו בעבר ובין אם המדובר בפעולה חד צדדית טהורה (ראה גם פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה דב"ע מח/4-31 ההסתדרות הכללית ואח' נ' חברת כבלי ציון [5], בעמ 187, המגיע למסקנה זהה). האבחנה הבסיסית בין שני הביטויים היא, כאמור, בכך שמצד אחד מדובר על יסוד משפטי הסכמי, ומן הצד השני תואר אקט המבטא יסוד מעשי תיפעולי.

...

ניתן ללמוד מכפל האיסורים בהם אנו דנים, שהמחוקק ביקש לסתום כל פירצה והתייחס, על כן, לשני איסורים נפרדים ועצמאיים הניצבים כתמרורי איסור בפני הגוף הנתמך: אסור לו להסכים לשינויים אף ללא הפעלה מעשית, ואסור לו להנהיגם, הלכה למעשה, בין אם הבסיס להנהגת השינויים הוא בהסכמי העבר ובין אם המדובר על החלטה חד צדדית הצומחת אך ורק מהחלטתו של המעביד שאינה תלויה בהתחייבויות קודמות. הנוסח של סעיף 29 צריך להתפרש מתוך מגמה לתת למלותיו את משמעותן הפשוטה והברורה, והוא צריך לבטא את העובדה, שהציבו שני איסורים נפרדים ועצמאיים זה לצד זה ולא כרכו אותם זה בזה בצורה עניינית או הגיונית כלשהי.

עיקרו של דבר, ההוראה שבסעיף 29 צריכה להתפרש לפי מטרתה החקיקתית, הבאה להנהיג הסדר הקובע, באופן אפקטיבי, אחידות גישה בנושאי שכר בין שירות המדינה לבין הגופים הנתמכים מתקציבה. " (הדגשות הוספו – א.א.)

³¹ דב"ע (ארצי) מח/4-31 ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל - חברת כבלי ציון מפעלים מאוחדים בע"מ, פד"ע כ 182 (1989).

דהיינו, במקרה שלפנינו אין עסקינן בביטול 'הטבה חורגת' שהוסכמה והונהגה לפני תחילתם של חוקי התקציב, אלא מניעת 'הנהגתה' של הטבה שאמנם הוסדרה לפני חוקי התקציב (הסכס 1972) אך מבקשים להנהיגה לגבי עובדים חדשים, לאחר שחוקי התקציב כבר בתוקף.

35. לבסוף נתייחס לטענה לפיה לא ניתן למנוע את החלת הפנסיה התקציבית על עובדים חדשים מאחר שהממונה לא הפעיל את מנגנון השימוע הקבוע בסעיף 29א' לחוק. לטעמנו טענה זו אינה יכולה להתעורר במקרה שלפנינו, מן הטעם הפשוט הוא שהלכה למעשה האוניברסיטה לא החילה על העובדים החדשים את הפנסיה התקציבית אלא את זו הצוברת, ומטרתו של הליך זה ליתן לארגון הסגל סעד. אולם משמתברר – לאחר שמיעת טיעוני הצדדים - כי 'סעד' זה נגוע באי חוקיות ממילא אין מקום כי בית המשפט יעניקו.

טרם נעילה

36. האוניברסיטה טוענת כי מאחר שהממונה על השכר לא היה 'בעל דין' בבית הדין האזורי, אלא רק כמי שמשמיע עמדה, לא היה בכוחו להגיש ערעור על פסק דינו של בית הדין האזורי. שכן, כך נטען, תקנה 90 לתקנות בית הדין לעבודה (סדרי דין), התשנ"ב – 1991, קובעת כי 'בעל דין' הוא מי שרשאי לערער על פסק דין. לטעמנו האוניברסיטה נתפסה לכלל טעות, ולו מן הטעם הפשוט שההליך בבית הדין האזורי לא התנהל לפי התקנות הנ"ל, אלא כהליך בסכסוך קיבוצי שמוסדר בתקנות בית הדין לעבודה (סדר הדין בסכסוך קיבוצי), התשכ"ט – 1969.³² בתקנות אלה לא מצאנו הוראה דומה לתקנה 90. יתרה מזאת, בסכסוך קיבוצי – ודאי נוכח החסר של הוראה דומה לזו של תקנה 90 – חלה ביתר שאת הוראת סעיף 33 לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט – 1969, ולפיה "בכל ענין של סדר דין שאין עליו הוראה בחוק זה או בתקנות לפיו ינהג בית הדין בדרך הנראית לו טובה ביותר לעשיית משפט צדק".³³

³² השוו: דב"ע (ארצי) מט/4-27-הסתדרות הכללית – רשות הנמלים בישראל, פד"ע כ 484 (1989).

³³ דב"ע (ארצי) מט/4-27.

על פני הדברים, הגם שמבחינה פורמאלית, הממונה על השכר לא היה 'בעל דין' בהליך בבית הדין האזורי, הרי שבשים לב לשאלות המתעוררות מן הבחינה המהותית הוא צד להליך ולכן הוא רשאי לערער על פסק הדין³⁴, ובכל מקרה נראה לנו צודק לאפשר לו לערער. שכן, ממה נפשך – אם הממונה על השכר אינו 'צד להליך' כי אז פסק הדין אינו חל כלפיו ופסק הדין שינתן ויקבל את עמדת האוניברסיטה למשל, יהיה בבחינת "ברכה לבטלה" – באשר הוא לא יחול כלפי הממונה. מכאן, שטענה זו דינה להדחות וטוב היה לה אלמלא הועלתה.

סוף דבר

37. נוכח הוראותיו של סעיף 29 לחוק יסודות התקציב דין פסק דינו של בית הדין האזורי להתבטל ודין בקשת הצד של ארגון הסגל להידחות.

38. משלפנינו סכסוך קיבוצי לא נעשה צו להוצאות.

משהגענו עד הלום, אין אלא לקוות כי הצדדים ישכילו להסדיר את חילוקי הדיעות שביניהם במשא ומתן ובכך להסדיר את הפנסיה הצוברת של העובדים החדשים בהסכם קיבוצי.

ניתן היום,בהיעדר הצדדים וישלח אליהם.

השופט אילן סופר

השופט אילן איטח

הנשיאה נילי ארד

נציג ציבור (מעבידים) מר אורן שחור

נציג ציבור (עובדים) מר שלום חבשוש

³⁴ השוו: בג"צ 188/96 גד צירינסקי נ' סגן נשיא בית משפט השלום בחדרה, פ"ד נב (3) 721 (1998).