

המוסד לבוררות מוסכמת בשירותים הציבוריים

בוררות מוסכמת (בר"מ) 20/77

בענין: ועד הנדסאים וטכנאים - מכון דוד רפא"ל משרד הבטחון
התובע

נ ג ד

מדינת ישראל
השופט צבי ברנזון - יו"ר
ד"ר יעקב ארנון - חבר
מר משה ברטל - חבר
בשם התובע - עו"ד ע. קלמרו
בשם הנתבעת - ד"ר יוסף בן-אור

פ ס ק ב ר ר ו ת

תביעה זו מתייחסת לשלושה דברים שוועד ההנדסאים והטכנאים ברשות פיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל) תובע בשביל חבריו ההנדסאים והטכנאים המועסקים במכון דוד:

1. שינוי שיטת תשלום התוספת הנקראת פמ"ם (פיתוח מתקדם משולב).
 2. הענקת תוספת השתלמות מיוחדת בנוסף לקרן ההשתלמות הארצית.
 3. תשלום תוספת תפקיד להנדסאים וטכנאים המשמשים כראשי תחומים או מדורים.
- נדון בשלושת הדברים הללו לפי סדרם:

1. תוספת פמ"ם

בפסק בוררות שניתן ביום 2.5.1972 ע"י מר ירוחם משל ומר יעקב ניצן (להלן פסק משל-ניצן), הוחלט בין השאר, להעניק להנדסאים וטכנאים העוסקים במחקר, פיתוח ותכנון מדרגה ב ומעלה "פיצוי על ידי הגדלת שכרם בשיעור של דרגת שכר אחת, כך שהעובד יישאר בדרגתו, אך יקבל תוספת שכר בשיעור של דרגה אחת מבלי שהדבר יפגע באפשרויות העומדות לפניו להתקדם בדרגה כמקובל. עובד שיקודם בדרגה, כמקובל, יחול עליו ההסדר האמור לעיל ושכרו בדרגתו החדשה יוגדל בשיעור של דרגת שכר אחת". הבוררים הדגישו בפסקם שאין לראות בהסדר הנ"ל קידום רגיל בסולם הדרגות כמקובל ושהוא יחול רק על הנדסאים וטכנאים העוסקים בפיתוח מתקדם בשילוב עם עובדים בדירוג מחקר. למסקנה זו הגיעו הבוררים בעקבות מה שכינו "המפגש המקצועי בין ההנדסאים והטכנאים העוסקים בעבודה כזאת לבין המהנדסים בדירוג עובדי מחקר". מכאן שמה של התוספת הנקראת פמ"ם, ראשי תיבות של "פיתוח מתקדם משולב".

תחולת ההסדר נקבעה אחרוניית החל מיום 1.4.1971 ובאותו זמן היא היוותה 10,6% מהשכר הכולל בדרגה ב, 11,6% בדרגה א, ו-6,5% בדרגה א+, המקבילות לדרגות העכשוויות 5, 4 ו-6. במשך הזמן חלו תנודות בסכומי תוספת הפמ"ם לרגל השינויים בשכר הכולל וההפרשים שבין הדרגות, אשר הקטינו בהדרגה את יחסיות התוספת לשכר, עד אשר ביום 1.4.75 היא הגיעה לשפל שנע בין 4,9% ל-6,5% ממנו. כתוצאה מכך באה תביעת העובדים לשנות את שיטת תשלום התוספת ולהעמידה על אחוז קבוע מן השכר. בינתיים חלה התאוששות מה בשיעור התוספת לרגל שני תיקונים שנעשו בה: ההפרשיות בדרגות השכר גדלה מאז שתוספת היוקר משתלמת על שכר גבוה יותר ומיום 1.4.76 מובאים בחשבון גם הפרשי גמול ההשכלה לצורך חישוב תוספת הפמ"ם. עם זאת, עדיין לא הגיעה התוספת לגודלה ההתחלתי באחוזים מהשכר הכולל, וביום 1.4.77 היא נעה בשלוש הדרגות 4, 5 ו-6 - המקבילות לדרגות ההתחליות ביום קביעת התוספת - בין 7,1% ל-8,8% מהשכר הכולל.

תביעת העובדים עודנה איפוא מה שהיתה בכתב התביעה. לטענתם, כדי למנוע את מה שהם קוראים השחיקה המתמדת של התוספת, יש לעבור לשיטה של קביעת התוספת באחוזים מהשכר ברוטו, ושיעור האחוז שהם תובעים הוא 25 החל מיום 1.4.1976. מטעמים שבמדיניות כללית מתנגדת המדינה לעצם שינוי השיטה מתשלומי תוספת בסכומים אבסולוטיים ועדכונם מפעם לפעם לתשלומים באחוזים מהשכר. אומנם, הנהלת רפ"ל היתה מוכנה ללכת לקראת העובדים בענין זה, אך החולשים בממשלה על מדיניות השכר התנגדו לכך בעקביות, והדבר לא נעשה. הוכנסו כאמור תיקונים מסויימים, שהעלו את יחסיות סכומי הפמ"ם בדרגות השונות, אבל ביסודה נשארה השיטה בעינה, כפי שניקבעה בפסק משל-ניצו.

גם בפנינו התנגדה המדינה נמרצות לשינוי השיטה, אך באה בהצעה להגדלה משמעותית בסכומים המשלמים, שתוקפה יהיה מיום 1.10.1977, והסכומים החדשים יעודכנו ביום 1.4.1978, כשאר תוספות השכר, על בסיס המדד שהיה ביום 1.4.1976. הסכומים שהועלו הם:

דרגה 4 במקום תוספת חודשית של 377 ל"י תבוא תוספת של 480 ל"י

דרגה 5 במקום תוספת חודשית של 445 ל"י תבוא תוספת של 530 ל"י

דרגה 6 במקום תוספת חודשית של 398 ל"י תבוא תוספת של 580 ל"י

דרגה 7 במקום תוספת חודשית של 545 ל"י תבוא תוספת של 630 ל"י

דרגה 8 במקום תוספת חודשית של 282 ל"י תבוא תוספת של 700 ל"י

המדינה התנתה את הצעתה בכך ששאר תביעות העובדים לגבי השנים 1976-8 תבוטלנה. ההצעה נידחתה ע"י בא-כוח העובדים, ועל כן עלינו להכריע בזה.

פסק משל-ניצו נאמר שבשלב הוא לא היה מקום לפתרון מוחלט של תביעות העובדים. מתוך כך העלו הבוררים פתרון זמני ואמרו שיש לשקול את האפשרות להסקנת מסקנות טובות ומשוכללות יותר לאחר פרק זמן. למה התכוונו הבוררים הנכבדים בדברם על "פתרון מוחלט" או על "מסקנות טובות ומשוכללות יותר" אין לדעת. אולי התכוונו לסלול קידום מהיר יותר משהיה קיים באותו זמן. אם לכך נתכוונו, הרי שהדבר כבר בא והיה. או שמא חשבו על הרחבת סולם הדירוג? אם על כך חשבו, הרי שגם דבר זה הפך בינתיים למציאות. אלא שהעובדים אינם מסתפקים בהישגים אלה ותובעים כעת שיחסייתה של תוספת הפמ"ם לשכר הכולל לא זו בלבד שתישמר כפי שהיתה בעת קביעתה בשנת 1972, כי אם תוגדל מעל לפי 2 ועד קרוב לפי 4, ותשולם החל מדרגה 3. בעת שהונהגה התוספת החל מ-1.4.1971 בשלוש הדרגות העליונות ב, א ו-+ היא נעה בין 6,5%-ו 11,6% מהשכר וכעת התביעה היא להעמידה על 25% מהשכר בכל הדרגות מ-3 ועד 8 ועד בכלל.

בשים לב לשני התיקונים הנ"ל שנעשו בינתיים להרחבת סולם הדירוג ולהחשת הקידום המקצועי של העובדים, איננו רואים צידוק להחליט כיום על קבלת השיטה המוצעת על ידם, ולא כל שכן על קבלת השיעור המוצע לתוספת. נראית לנו הצעת המדינה בדבר סכומי התוספת שישולמו לבעלי הדרגות השונות, מדרגה 4 ומעלה - המקבילה לדרגה ב הקודמת - הצעה שיש בה היענות לתביעת העובדים בהשיבה את התוספת לשיעורה היחסי המקורי ואף למעלה מזה. יחד עם זאת, אנו מחליטים להקדים את תחולתה מחודש אפריל 1977 במקום מחודש אוקטובר 1977, שהוצע ע"י המדינה. מועד זה, שאנו קובעים לתחילת תשלום תוספת פמ"ם המוגדלת, מתאים למועד שבו כבר הסכימה המדינה להרחבת מרכיבי השכר בחישוב התוספת. מנספח 4/4 לתשובת המדינה נוכחנו לדעת כי ביוני 1977 הוסכם על הרחבת תוספת הפמ"ם שתכלול גם את ההפרשים בשיעורי גמול ההשכלה, ושהיא תופעל החל ממשכורת חודש אפריל 1977 ותעודכן על פי הנהוג בהסכמים הארציים. כעת הסכימה המדינה להגדיל נוספות את סכומי התוספת. משמע, שהיא מכירה בכך שהתיקון שנעשה ביוני 1977 אינו מספיק דיו. לפיכך נראה לנו שמן הראוי לקבוע את תחולת תשלום הסכומים המוגדלים הנ"ל של התוספת מאותו זמן, כלומר מאחד באפריל 1977, והסכומים הללו יעודכנו ביום 1.4.1978 כמו התוספות האחרות שנתנו בשנים 1976-8 לפי המדד של יום 1.4.1976, וכך אנו פוסקים. התוספת תשולם לבעלי כל הדרגות מדרגה 4 ומעלה, אשר לפי מסלול הקידום הנוכחי בדירוג המקצועי היא מקבילה לדרגה ב הקודמת. דרגה 4 היא גם הדרגה הראשונה שבה נבדקים ביסודיות כישורי המועמד לתפקיד על סמך נסיונו בעבודה בעבר וכושרו לתרום למחקר שבו יועסק.

2. תוספת השתלמות

על פי הסכם מיוחד שבין הממשלה והסתדרות ההנדסאים והטכנאים, הוקמה קרן השתלמות להנדסאים וטכנאים בשירות המדינה, עליה נמנים גם ההנדסאים והטכנאים במערכת הבטחון, לרבות אלה המועסקים במכון דוד. המדינה משלמת לקרן 5% משכר

העובדים החברים בה ועוד 1% משכר העובדים שאינם חברים בה לצורכי השתלמות כללית והעובדים חברי הקרן מפרישים לה 2.5% משכרם. הסכומים המצטברים משני המקורות לזכותו של עובד-חבר משמשים לצורכי השתלמותו. מזכויות אלה נהנים גם ההנדסאים והטכנאים עובדי רפא"ל ומכון דוד בתוכה, איש איש לפי הסכומים שנצטברו לטובתו בקרן. בנוסף לכך, דואג המפעל להשתלמות מיוחדת של עובדיו על חשבוננו, לפי צורכי המפעל, במסגרת התקציב העומד לרשותו לענין זה. ההשתלמות הזאת נעשית הן במוסדות חוץ והן על ידי מחלקת ההדרכה של רפא"ל, עד לאפשרות לקבל תואר ראשון בטכניון ובאוניברסיטה. אבל השתלמות זו אינה כללית ואינה ניתנת בזכות. היא ניתנה באורח סלקטיבי למי שלדעת ההנהלה היא דרושה לקידום מטרות המפעל. התובעים אינם רואים די בשני אפיקי השתלמות אלה ותובעים פתיחת אפיק שלישי של השתלמות ע"י הקצבה שנתית של ימי השתלמות בחוץ לארץ, עם זכות צבירה של עובד ועובד, והקצאה שנתית של ימי ההשתלמות. בכך מבקשים ההנדסאים והטכנאים להידמות בהקצבה הכספית ושל ימי ההשתלמות. במערכת הבטחון הנהנים מזכויות נרחבות של במידה מסוימת לעובדי המחקר במערכת הבטחון הנהנים מזכויות נרחבות של השתלמות ומשבתון על חשבון המדינה ללא השתתפות כספית מצידם. זכויות ההשתלמות של עובדי המחקר במערכת הביטחון נובעות מפסק-בוררות מיום 20.3.1972, אשר השווה אותה לענין זה אל הסגל האקדמאי באוניברסיטה העברית בירושלים. יצויין עוד כי, בגלל הדימיון הרב בעבודה ובתפקידים, ישנה הקבלה גם בדירוג המקצועי ובענינים אחרים של עובדי המחקר במערכת הביטחון לאלה של הסגל האקדמאי במוסדות להשכלה גבוהה.

מעמדם של ההנדסאים והטכנאים בעבודה אחר לגמרי. אכן, יש ועבודתם נעשית בשילוב עם עובדי המחקר וכאמור בפסק משל-ניצן קיים "מפגש מקצועי" קבוע יום-יומי ביניהם. בכל זאת, אין מקרה ההנדסאים והטכנאים בענין ההשתלמות כמקרה עובדי המחקר. לאמיתו של דבר, ההנדסאים והטכנאים עצמם אינם סוברים אחרת. תביעותיהם להשתלמות נוספת מצומצמת יותר, והם גם אינם תובעים שנת שבתון לעצמם.

יחד עם זאת, מהווה התביעה חריג מן ההסדר הכללי בתחום זה ולא שוכנענו שיש באמת צורך בהשתלמות נוספת על מנת להבטיח לעובדי רפא"ל רמת השתלמות נאותה בעבודתם. כאמור, כבר נהנים ההנדסאים והטכנאים משני סוגי השתלמות: אחד בזכות אישית מכספי קרן ההשתלמות הכללית, ובזה הם שווים עם ההנדסאים והטכנאים במקומות עבודה אחרים, ואחד על דעת ההנהלה ועל חשבוננו, לפי צורכי המפעל. נראה לנו שיש בזה כדי יציאת חובה מספקת כלפי העובדים והמפעל גם יחד ואין מקום להרחבה נוספת של אפשרויות ההשתלמות.

3. תוספת תפקיד

תוספת זו, הנעה כיום בין 380 ל-630 לירות לחודש, משולמת לעובדי המחקר הממלאים תפקידי ניהול ביחידות המפעל, ואינה משולמת להנדסאים והטכנאים הממלאים תפקידים דומים כראשי תחומים ומדורים. התביעה היא להשוות בענין זה את ההנדסאים והטכנאים לעובדי המחקר ולשלם גם להנדסאים והטכנאים המשמשים כראשי תחומים ומדורים אותם סכומים של תוספת תפקיד שמקבלים עובדי המחקר בתפקידים מקבילים. המדינה מתנגדת לתביעה וטוענת גם כאן שעובדי המחקר הם מקרה מיוחד ואין להקיש מהם על אחרים. עובדי המחקר נהנים מתוספת תפקיד מפני שעמיתיהם מן הסגל האקדמאי במוסדות להשכלה גבוהה נהנים ממנה, אבל ההנדסאים והטכנאים כשהם מתמנים לתפקיד ניהולי, זוכים במעמד זה לקבלת דרגה מתאימה לא פחות מדרגה 6. יתר על כן, לטענת המדינה, הגם שעובדי המחקר וההנדסאים והטכנאים נקראים באותו שם של ראשי תחומים ומדורים, 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. לא כן, לטענת המדינה, ביחידות שבראשן עומדים הנדסאים וטכנאים. יחידות אלה, ברובן הגדול, הן טכניות בלבד במהותן ומה שמתווסף לראש היחידה הוא רק התפקיד המינהלי וזה כלול בדרגה שהוא מקבל, ולא פעם הוא מקבל בקשר לכך קידום בדרגה.

בהסכמת באי-כוח הצדדים הזמנו לדיון זה את הוועד הארצי של עובדי המחקר במערכת הביטחון, ובדיון מסרו עורכת הדין, גב שגיא, באת כוח הוועד, ועורך הדין מר קלמרו, בא-כוח התובעים, את ההצהרה הבאה:

"מוסכם ביננו כי טכנאים והנדסאים הממלאים תפקידים מקבילים על פי מינוי לעובדי המחקר המקבילים תוספת תפקיד, זכאים לתוספת שכר בגין מילוי תפקידם, אך התוספת תקבע בהתאם לתפקיד ללא קשר וללא הצמדה לתוספת התפקיד שמקבלים עובדי המחקר".

יחד עם זאת, הודיעו נציגי עובדי המחקר שנוכחו בדיון, כי אינם מוכנים להתחייב כעת, כי לעולם לא יבקשו תיקון באם תוספת התפקיד שתינתן להנדסאים והטכנאים תביא להפרת האיזון הקיים בשכר.

בדרך כלל, כבר אמרנו וחזרנו ואמרנו, כי שיטת ההצמדה של קבוצת עובדים אחת למשנה, אינה נראית לנו ולרוב אינה תורמת לקיום יחסי עבודה טובים ומתוקנים.

גם ענין התוספות השונות לשכר מסיבה זו או אחרת, אינו תמיד הפתרון הטוב והמועיל ביותר. כשמדובר במילוי תפקיד, ואין נפקא מיניה אם התפקיד הוא מינהלי או מקצועי גרידא, מוטב שהדבר ימצא את ביטויו במתן הדרגה המתאימה לתפקיד הנדון, ותו לא. אבל מה לעשות כאשר במקום העבודה הנדון נהגו ונוהגים אחרת לגבי סוג אחד של עובדים וסוג אחר של עובדים באותו מקום עבודה מבקש להידמות לו? הדגש המיוחד הוא בנעשה "באותו מקום עבודה". במקרה כזה נראה לנו שקודם כל יש לבחון עד כמה יש קרבה ודימיון בין עבודתם של שני הסוגים ולפי זה להחליט אם יש בכלל מקום להשוואת תנאים, ואם כן - באיזו מידה. יש לציין, כי לפי הנהלים בדבר מינויים ותקנים, שהוצאו ע"י הנהלת רפא"ל בתוקף מיום 1.4.78, אין הבחנה מהותית בין התנאים למתן מינוי לתפקיד של ראש מדור וראש תחום לעובד מחקר ולהנדסאי או טכנאי.

מלבד הדרגה המינימלית של כל סוג עובדים המצוינת שם: ראש מדור יכול להיות עובד מחקר בדרגה ג לפחות, או עובד בדירוג טכנאים בדרגה 6 לפחות, וראש תחום יכול להיות עובד בדירוג מחקר בדרגה ב מחקר לפחות, או עובד בדירוג טכנאים בדרגה 7 לפחות. שאר התנאים שווים בשני המקרים.

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. בשים לב לשיקולים אלה ולאור ההצהרה המשותפת הנ"ל של באי-כוח עובדי המחקר והתובעים, הננו פוסקים שרק הנדסאים וטכנאים הממלאים תפקיד של ראשי יחידות מחקר מובהקות כנ"ל יזכו בתוספת תפקיד, וזו תהיה בשיעור המחצית מן התוספת המשולמת באותו זמן לעובדי מחקר בתפקידי ניהול מקבילים, ותשולם החל ממשכורת חודש נובמבר 1977, הוא החודש שבו הוגשה התביעה למוסד זה.

היום 19.1.1978

(-) צבי ברנזון

(-) יעקב ארנון

(-) משה ברטל