

דוח מבקר המדינה | חשון התשפ"ג | נובמבר 2022



נושאים מערכתיים

מבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי



מבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי

רקע

שכר הוא גורם מרכזי במכלול השיקולים של אנשים, בבואם להחליט אם ברצונם לעבוד בארגון מסוים, באיזה תפקיד ברצונם לכהן ואם לפעול כדי לעבור בין תפקידים ובין ארגונים. מנקודת ראותו של מעסיק, השכר הוא כלי מרכזי לגיוס ולפיתוח של כוח אדם מיומן ואמין לביצוע משימות הארגון.

בשירות הציבורי (לרבות משרדי ממשלה, יחידות הסמך שלהם ומוסדות הבריאות הממשלתיים; רשויות מקומיות; חברות עירוניות; איגודי ערים; חברות ממשלתיות; מועצות דתיות; תאגידים שהוקמו על פי חוק; וגופים נתמכים), מסגרת השכר הכוללת התגבשה בשנות החמישים של המאה העשרים, ומאז רבים מעקרונותיה ומאפייניה נותרו ללא שינוי. תנאי השכר המפורטים בשירות הציבורי נקבעים בהסכמי שכר, שהם תוצר של משא ומתן בין ארגוני העובדים ובין המעסיקים והמדינה.

אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר הוא גוף המטה של ממשלת ישראל לצורך גיבוש מדיניות השכר בשירות הציבורי וליישומה במסגרת המדיניות הכלכלית של הממשלה, והוא הגורם האמון על גיבוש הסכמי השכר ותנאי העבודה בגופים ממשלתיים ופיקוח עליהם בגופים ציבוריים.



נתוני מפתח

700
מיליון ש"ח

ההוצאה השנתית בגין החזר
הוצאות רכב לעובדי
המשרדים בשנת 2019

יותר מ-700

מספר רכיבי השכר בתלושי
השכר במשרדים

107
מיליארד ש"ח

עלות העסקת עובדים
בשירות הציבורי בשנת 2019
(לא כולל העסקה במערכת
הביטחון)

31% בלבד

שיעור המנהלים ביחידות
המפעילות שיטת תגמול
דיפרנציאלי לתמרוץ
העובדים, הסבורים
שהשיטה שיפרה את
תפוקות העובדים במידה
רבה או רבה מאוד

707
מיליון ש"ח

ההוצאה הממשלתית על
מנגנונים לתגמול ותמרוץ של
העובדים במשרדים בשנת
2020, מהם 667 מיליון ש"ח
לשכר עידוד

179
מיליון ש"ח

ההוצאה הממשלתית על
תוספת כונונות במשרדים
בשנת 2020

457
מיליון ש"ח

ההוצאה הממשלתית לכיסוי
חריגה תקציבית עקב
חתימה על הסכם מסגרת,
ללא פעולה מאזנת

2% בלבד

שיעור העובדים בשירות
הציבורי שקודמו לגביהם
יעדים אסטרטגיים שהציב
אגף השכר בתחום מבנה
השכר וההעסקה במסגרת
הסכמי השכר, בשנים
2016 - 2021

16% בלבד

שיעור ההסכמים הכוללים
קידום יעדים שהציב אגף
השכר בתחום מבנה השכר
וההעסקה, שהם 24 מתוך
150 הסכמי שכר רלוונטיים
בשנים 2016 - 2021



פעולות הביקורת

בחוודשים מאי 2021 עד ינואר 2022 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא מבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי. נבדקו קביעת מדיניות השכר בשירות הציבורי ויישומה; תקצוב הסכמי שכר; הצמדות שכר בין סקטורים; מורכבות השכר בגופים הממשלתיים; עידוד תפוקות באמצעות תגמולים ייעודיים; רכיבי שכר שאינם הולמים עוד את מטרותם; וקביעת השכר בצה"ל. הביקורת נעשתה במשרד האוצר - באגף השכר והסכמי עבודה, באגף החשב הכללי ובאגף תקציבים. בדיקות השלמה נעשו בנציבות שירות המדינה (נש"ם) ובצה"ל.

במסגרת בדיקת נושא עידוד התפוקות באמצעות תוספות שכר הפיץ משרד מבקר המדינה בינואר 2022 שאלונים ל-16 מנכ"לים ומנהלי גופים ממשלתיים שבגופים שבניהולם פועלת אחת השיטות לעידוד התפוקות (שיטת תגמול דיפרנציאלי, ראו להלן). כמו כן העביר משרד מבקר המדינה באמצעות המנכ"לים ומנהלי הגופים שאלוני שביעות רצון למנהלי היחידות המסוימות שבהן פועלת השיטה והם התבקשו להביע עמדתם בנושאים שעניינם אפקטיביות השיטה. 16 מנכ"לים ומנהלי גופים ו-81 מנהלי יחידות השיבו לשאלונים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

מדיניות השכר בשירות הציבורי

- מדיניות ממשלתית - במשך יותר משלושה עשורים עמדו גורמי מקצוע שונים, בהם גורמים שמינתה הממשלה, על הצורך לטפל בסוגיות יסוד הנוגעות למבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי בישראל, ובהן: פישוט מבנה השכר (הכולל גם כ-700 רכיבי שכר במשרדים) וההעסקה, עידוד תפוקות, צמצום פערי שכר הנובעים מזוות, התאמת תנאי השכר לעולם עבודה תחרותי, הגברת הגמישות הניהולית וחיזוק מנגנוני יישוב סכסוכים. ואולם הממשלה לא גיבשה ולא אישרה מדיניות ממשלתית בתחום השכר. משרד האוצר, הפועל גם מתוקף סמכויות שר האוצר בנוגע לשכר העובדים בשירות הציבורי, לא גיבש הצעה למדיניות ממשלתית ואף לא מדיניות משרדית כוללת בנושא. המדיניות הקיימת בנוגע לנושאי הליבה היא מדיניות אגפית של אגף השכר במשרד האוצר, אשר יתר נציגי הממשלה אינם מחויבים להתחשב בה.**
- טיפול בסוגיות היסוד באמצעות הסכמי שכר - אגף השכר קידם את סוגיות היסוד ואת יעדיו בתחום מבנה השכר וההעסקה במסגרת הסכמי שכר באופן חלקי: קידום ארבע מהסוגיות (פישוט מבנה השכר וההעסקה, עידוד תפוקות, התאמת תנאי השכר לעולם עבודה תחרותי וגמישות ניהולית) הושג במידה מצומצמת, והשינויים חלים על 0.6% עד 10% מעובדי השירות הציבורי. בכל סוגיות היסוד קודמו שינויים אסטרטגיים בהיקף מצומצם, ואלה חלים במצטבר על כ-2% מעובדי השירות**



הציבורי (לדוגמה, בנושא עידוד תפוקות - על כ-0.2% מהעובדים, ובנושא צמצום פערי ותק - על כ-1% מהעובדים).

תקצוב הסכמי שכר

- גיבוש הנומרטור בהתחשב בהסכמי שכר צפויים** - הועלה כי ביולי 2021 פרסם משרד האוצר לציבור את תכנית התקציב הרב שנתית (הנומרטור) לשנים 2022 עד 2025 תחת הנחה כי "בשנים 2021-2022 לא ייחתמו הסכמי שכר חדשים בעלי משמעויות תקציביות בכלל המגזר הציבורי". עוד עלה כי התגלעה מחלוקת בין אגף השכר לבין אג"ת בדבר ביסוס תכנית התקציב הרב שנתית על הנחה זו. אגף השכר היה בדעה כי ההנחה האמורה נכתבה ללא תשתית עובדתית איתנה וללא תאום עימו ואג"ת היה בדעה כי ההנחה הייתה מבוססת. נמצא כי בפועל במהלך השנים 2021 - 2022 נחתם הסכם שכר בין הממשלה לבין ארגון יציג של העובדים הסוציאליים, נחתמה עסקת חבילה שכללה כמה הסכמים עם ארגוני עובדים ובמועד סגירת דוח הביקורת, תלוי ועומד סכסוך עבודה עם הסתדרות המורים, הנוגע ליותר מ-100,000 עובדים. בנוגע להסכם השכר בין הממשלה לבין ארגון יציג של העובדים הסוציאליים, אג"ת מסר כי התקציב למימון ההסכם הזה שורר עוד בשנת 2019; בנוגע לעסקת חבילה, אגף השכר מסר כי לצורך זה הוקצתה "מסגרת עלות לפתרון בעיות" בסך כ-500 מיליון ש"ח. גיבוש הנומרטור מתוך הנחה כי לא ייחתמו הסכמי שכר חדשים בעלי משמעויות תקציביות בתקופה הרלוונטית צריך להתבסס גם על התייעצות מקצועית עם אגף השכר בדבר הסכמי שכר צפויים בתקופת התוכנית הרב-שנתית. ויתור על התייעצות מקצועית כאמור עלול להוביל למצב שבו הממשלה תמצה את מקורותיה ולא תותיר מקורות מתאימים למימון הסכמי שכר המונחים לפתחה.
- מימון דחיית חלק מתוספת השכר בהסכמי המסגרת מאפריל 2016** - בעת שבה הממשלה חתמה על הסכם מסגרת באפריל 2016 היא קיבלה על עצמה התחייבות עתידית, אך בעת גיבוש תקציב 2017 - 2018 (במהלך המחצית השנייה של שנת 2016) התברר כי סך התחייבויות הממשלה לשנים האלה גבוה מסך ההוצאה המותרת על פי חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992. בהמשך לחתימה על ההסכם הממשלה לא נקטה פעולה מאזנת, כנדרש בחוק יסודות התקציב. משרד האוצר בחר באוגוסט 2016 להגדיל את ההתחייבות העתידית הנובעת ממימוש ההסכם בכ-286 מיליון ש"ח בשנה החל במרץ 2019 - דחיית תשלום של תוספת שכר בשיעור 1% תמורת הגדלת תוספת השכר ב-0.25%, שהיא אקוויוולנטית להלוואה מן הציבור בריבית שנתית של כ-14%. בינואר 2018 בחר המשרד להגדיל שוב את ההתחייבות ב-171 מיליון ש"ח מדצמבר 2019, ובסך הכול ב-457 מיליון ש"ח בשנה. פעולות משרד האוצר שנועדו לשמור על מסגרת תקציב המדינה לשנים 2017 - 2018 ולשנת 2019 נדרשו לאחר שהחתימה על הסכם המסגרת המקורי באפריל 2016 נעשתה שלא בהתאם לעיקרון העומד בבסיס הנומרטור, ולפיו הגדלה של הוצאה ממשלתית שגורמת לחריגה מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת מחייבת נקיטת פעולה מאזנת.
- מימוש הסכמי שכר** - הממשלה חתמה על הסכם המסגרת ב-2016, ואולם 65% מההוצאה הממשלתית על תוספות השכר בשנים 2016 - 2020, בהיקף כספי כולל



של 18.4 מיליארד ש"ח, היו לאחר תום תקופת ההסכם והשקט התעשייתי (מהם 14.7 מיליארד ש"ח בשנים 2019 - 2020, לאחר תקופת הנומרטור). משכך, רוב תשלום תוספות השכר והנשיאה בנטל העמידה בהתחייבויות נעשו בעת שבה יש חשש לפגיעה מאורגנת בהליכי העבודה ובסדריה. במשך שלוש שנים (2018-2020) שבהן ההוצאה הממשלתית השנתית על תוספות שכר הנובעות מההסכם הייתה הגבוהה ביותר, לא הייתה למעשה התחייבות של נציגי העובדים שלא לנקוט נגד מי מהמעסיקים או יחידה מיחידותיהם אמצעי שביתה, מלאה או חלקית, או כל פגיעה מאורגנת אחרת בהליכי העבודה ובסדריה. ממצא דומה הועלה בנוגע להסכם בין מרכז השלטון המקומי לארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים ובמכללות. בנוגע להסכם השכר של הסגל הבכיר במוסדות להשכלה גבוהה - כי 50% מתוספות השכר המתחייבות מההסכם היו בתקופת ההסכם והשקט התעשייתי.

הצמדות שכר

- **הצמדת שכר בגופי הביטחון לשכר בשירות המדינה** - העלות של כל תוספת שכר בשיעור 1% שנקבעת בהסכם מסגרת קיבוצי עם ההסתדרות הכללית החדשה הסתכמה בכ-600 מיליון ש"ח ב-2021, ועלות הצמדת גופי הביטחון לשינויים בשכר עובדי המדינה היא כ-270 מיליון ש"ח נוספים (כ-45%).
- **הביטוי הכספי של תוספות השכר עקב הצמדה** - הממשלה קבעה מנגנונים לעדכון שכרם של משרתי קבע, שוטרים וסוהרים בהתאם לשינויים בשכר עובדי המדינה, מכיוון שהם אינם רשאים להתאגד בארגון עובדים יציג ולנהל משא ומתן קיבוצי לגבי תנאי שירותם. נמצא כי במקרה שבו ניתנה לעובדי המדינה תוספת שקלית שנועדה לצמצם פערי שכר, החליטה הממשלה שהיא תחושב באופן שהגדיל הלכה למעשה את הפער בין השכר של המשרתים בצה"ל, במשטרה ובשב"ס ובין שכר עובדי המדינה.

מורכבות השכר בגופים הממשלתיים

- **מורכבות השכר ושקיפותו** - תלוש שכר מייצג של עובד מדינה המועסק על פי כתב מינוי הוא מורכב ומרובה נתונים באופן שפוגע בשקיפות השכר וביכולת ניהולו ברמה המערכתית. מרכיב היסוד בשכר המשולב הוא 28% - 73% מהשכר הכולל. למורכבות השכר היו השלכות שליליות משמעותיות על תחום העסקת העובדים במערכת הציבורית בכמה היבטים: ניידות תעסוקתית נמוכה של עובדים וקושי בגיוס עובדים חדשים מתאימים; הבדלי שכר בין עובדים ללא הצדקה אובייקטיבית; קשר חלש בין גובה השכר לתפוקת העובד; וחוסר שקיפות של השכר.
- **ההוצאה על השכר הכולל ותוספות שכר** - קיימת שונות ניכרת בין משרדי הממשלה בכל הנוגע לרכיבי השכר הכולל הממוצע למשרה. לדוגמה, רובד השכר המשולב נע בין 28% (בשכר עובדי רשות המיסים) ל-73% (בשכר עובדי רשות מקרקעי ישראל) מהשכר הכולל, וההוצאה הממוצעת למשרה על תוספת 2001 נעה בין 96 ש"ח (במשרד הדתות) ל-12,629 ש"ח (במשרד הפנים).
- **פרסום טווח השכר במכרזים פומביים** - תשע שנים מאז אימצה הממשלה המלצה לפרסום טווחי שכר בעת פרסום מכרזים פומביים, ושבע שנים מאז היה על



נש"ם לבצע זאת, לא יושמה ההמלצה. ככלל, נש"ם והמשרדים אינם מפרסמים במכרזים פומביים את טווח השכר המיועד למי שייבחרו, עקב מבנה השכר ומורכבותו ותלותו בנתוניו הספציפיים של כל מועמד. בידי נש"ם אין, בשלב פרסום המכרז, מידע מספק לצורך חישוב טווח השכר ופרסומו.

- **ריבוי עיסוקים בשירות המדינה** - בדצמבר 2021 גיבשה נש"ם מודל לסיווגם של כ-11,000 העיסוקים בשירות המדינה ל-17 אשכולות ידע מקצועיים. עד מועד סיום הביקורת לא השלימה נש"ם את תהליך ניתוח העיסוקים של אף אחד מ-17 האשכולות ולא גיבשה תוכנית עבודה מפורטת להשלמת פרויקט זה.

עידוד תפוקות באמצעות תגמולים ייעודיים

- **אפקטיביות מנגנון שכר העידוד** - שכר עידוד (שכע"ד) הוא מנגנון התגמול והתמריץ הכרוך בהוצאה הגבוהה ביותר בשירות הציבורי בישראל: בשנת 2020 עמדו תשלומי שכע"ד לעובדי המשרדים על כ-667 מיליון ש"ח¹. על אף עלותו הגבוהה, מסתמן כי מנגנון שכע"ד אינו אפקטיבי. זאת לנוכח שיעורי מיצוי הפרמיה הגבוהים בקרב העובדים (כ-90% מתקרת הפרמיה בממוצע משוקלל בשנת 2020), ובהתחשב בכך שברוב המשרדים שיטות שכע"ד אינן מעודכנות כנדרש. בנסיבות אלו, שכע"ד נושא אופי של תוספת שכר ואינו ממלא את ייעודו. כמו כן קיימים פערים ניכרים בתשלומי שכע"ד בין עובדים במשרדים השונים (למשל: 620 ש"ח בחודש במשרד להגנת הסביבה למול 2,040 ש"ח בחודש ברשות המיסים, מכס ומע"ם), לרבות בין עובדים המשתייכים לאותו דירוג מקצועי. פערים אלה נובעים בחלקם מחוסר שוויון בהגדרת מדדי שיטות שכע"ד ובהפעלתן.
- **מידת ההלימה בין מדדי שכע"ד לטיב השירות הניתן לציבור** - אין מתאם בין דירוג עבודת המשרדים במסגרת מדדי שכע"ד ובין דירוג רמת השירות שהם נותנים לציבור על פי דוח איכות השירות של היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור ברשות התקשוב הממשלתי. בשנת 2020, על פי מדד מרכזי בשיטות שכע"ד, רמת היעילות של המשרדים גבוהה מ-100% באופן עקבי וחוצה רוב המקרים את הגבול העליון שנקבע למדד זה (142%), וציון רמת השירות לציבור במשרדים הנמדדים נע בין 53 ל-82 מתוך 100.
- **אפקטיביות המנגנונים לתגמול דיפרנציאלי** - נש"ם ואגף השכר מפעילים, כל אחד בנפרד, מנגנונים לתמריץ עובדים באמצעות תגמול כספי הניתן על בסיס מדידה אישית של ביצועיהם. אגף השכר אינו בודק את האפקטיביות של שיטות התגמול במנגנון שהוא מפעיל. ממצאי הביקורת מעלים ספק בנוגע לאפקטיביות השיטות ותרומתן להנעת העובדים ולשיפור ביצועיהם ואיכות עבודתם, ובנוגע לשאלה אם הכלי מופעל על ידי המשרדים בהתאם לעקרונות שנקבעו: רבים ממנהלי היחידות במשרדים שבהם פועלות שיטות תגמול דיפרנציאלי מטילים ספק באפקטיביות השיטות וסבורים כי השיטות יעילות במידה מועטה או מועטה מאוד, לרבות בהיבטים של הגברת המוטיבציה (17%), שיפור תפוקות (27%) וקידום יעדי

1 סכומים אלה אינם כוללים את עלות הפעלת היחידות לתגמול ותמריץ במשרדים, את תשלומי שכע"ד בגופים הציבוריים ואת ההוצאה על שירותי ייעוץ לצורך גיבוש ועדכון של שיטות שכע"ד.



הארגון (28%). מנהלים רבים נוספים סבורים כי השיטות יעילות במידה בינונית (38%, 42% ו-30% בהתאמה); כמו כן נמצאו אינדיקציות לקביעת תגמולים לעובדים בסבב, לכאורה שלא על פי איכות ביצועיהם.

- **כפל תגמול דיפרנציאלי** - נש"ם ואגף השכר מפעילים את המנגנונים לתגמול דיפרנציאלי בנפרד וללא שיתוף מידע ביניהם, הגם שהמטרות העיקריות של המנגנונים דומות ואמות המידה לחישוב התגמולים דומות בחלקן. 195 עובדים היו זכאים לכפל תגמול בשנת 2020, וההוצאה על כפל התגמולים הסתכמה בכ-2 מיליון ש"ח. 63% מהעובדים האלה דורגו באופן שונה בידי נש"ם ובידי אגף השכר: לפי נש"ם הם הוגדרו כמצטיינים, ואילו אגף השכר סיווג אותם לקבוצות איכות בינוניות ונמוכות. אי-ההתאמה הזו עלולה להוביל לפגיעה באמון העובדים במדדים שבבסיס מנגנוני התגמול הדיפרנציאלי, ובכך לפגוע באפקטיביות הפעלתם.

רכיבי שכר שאינם הולמים עוד את מטרותם

- **תוספת כוונות** - נש"ם לא הגדירה בהוראות התקש"ר מהי כוונות מהבחינה התפעולית, מתי היא מופעלת ומהם הכלים החלופיים לכוונות ולא קבעה אמות מידה לקביעת הצורך בכוונות; ההוצאה הממשלתית השנתית הממוצעת למשרה על תוספות כוונות, במשרדים שונים, נעה בין 62 ש"ח ל-510 ש"ח ואף עד 14,000 ש"ח; הפער הזה מעלה חשש כי ניתנות תוספות שכר בגין כוונות, במנותק מהצורך בכוונות עובדים בשעות שאינן שעות העבודה הרגילות, וכי השימוש בכלי זה בגופים השונים וברמות התגמול השונות נעשה לעיתים שלא בהלימה לצורכי המשרדים השונים ומושפע מיכולתם של הגופים לגייס תקציבים.

- **גמול השתלמות** - גמול השתלמות הוא תגמול כספי קבוע המשולם לחלק מהעובדים בשירות המדינה כחלק משכרם, בגין שעות לימוד שצברו בהשתלמויות, ומקורו בהסכמי עבודה קיבוציים שנחתמו החל ב-1979. מדוח שהגיש צוות שמינה נציב שירות המדינה בסוף 2019 עולה כי מודל גמול ההשתלמות מעודד עובדים להשלים במהירות לימודים המזכים בגמול, ללא קשר לצורכי המעסיק; הגמול אף יוצר אצלם ציפייה שכל הכשרה תקבל ביטוי בשכר, וכך מפחית מוטיבציה ללמידה מתמשכת, מה שעלול לפגוע באיכות העבודה של עובדים ותיקים. הצוות המליץ לבטל את גמול ההשתלמות וליצור חלופה לגמול. עלה כי אגף השכר החל לפעול ליישום מדיניותו בכל הנוגע לגמול ההשתלמות בחמישה גופים ציבוריים. עם זאת, כ-78% מעובדי שירות המדינה היו זכאים לגמול השתלמות במועד דוח מבקר המדינה מ-2018. נש"ם, אגף השכר ואגף החשכ"ל לא גיבשו נתונים על היקף ההוצאה ממשלתית על גמולי השתלמות.

- **החזר הוצאות החזקת רכב** - על פי נתוני משרד האוצר, כ-80% מעובדי המשרדים ו-40% מהעובדים ברשויות המקומיות היו זכאים להחזר הוצאות רכב ב-2019; ההוצאה השנתית בגין החזר הוצאות רכב לעובדי המשרדים הסתכמה בכ-700 מיליון ש"ח ב-2019. עלה כי אגף השכר פעל לביטול החזר הוצאות על החזקת רכב רק בהסכם אחד. בכל הנוגע לשאר עובדי השירות הציבורי, לא חל שינוי.

- **הגדלת גמלה ומענקים לפי "הסכם 80"** - לפי משרד האוצר, 25 עובדים שהיו זכאים להגדלת גמלה ומענקים בעקבות "הסכם 80" (הסכם קיבוצי שנועד לפצות



עובדים שמשרתם בוטלה בעקבות הסכם השלום עם מצרים) פרשו לאחר שנת 2005 - היינו, יותר מ-25 שנים לאחר ההסכם. אף על פי כן, עובדים אלה היו זכאים להטבות לפי ההסכם, בסך של כ-15.4 מיליון ש"ח. מפסק דין מינואר 2022 עולה, כי עובד שמשרתו בוטלה כחודש לפני מועד פרישתו בגיל 67, זכה בהטבות בהיקף של יותר ממיליון ש"ח מכוח "הסכם 80". מן האמור עולה חשש כי משולמות לעובדים הטבות מכוח הסכם זה שנים ארוכות לאחר החתימה עליו, אף שאין מגשימות עוד את תכליתו המקורית.

קד **שכר שונה בעבור עבודה בעלת ערך דומה** - מעבר של עובדים בין תפקידים דומים בתוך שירות המדינה (בעיסוקים ארציים שממלאי התפקידים בהם עושים עבודה שוות ערך), ממשרד למשרד, עשוי להוביל לשינוי ניכר בשכרם - להגדילו או להפחיתו. בכך לא נשמר העיקרון של תשלום שכר דומה עבור עבודה בעלת ערך דומה. הפערים האלה מהווים, קרוב לוודאי, חסמים בפני ניידות עובדים בתוך שירות המדינה. יתר על כן, הפערים עשויים להקשות על משרדים שבהם השכר נמוך יחסית לגייס עובדים מתאימים, כיוון שהם יעדיפו לעבוד במשרדים שבהם השכר גבוה יותר. באופן הזה פערי השכר בין המשרדים עלולים להשפיע על תפוקות של משרדים המצויים בעמדת נחיתות בשל השכר הנמוך, ועל איכות השירות שהם מעניקים לציבור.

קד **קביעת השכר בצה"ל והבקרה עליו**

- **קביעת מדיניות השכר בצה"ל** - קביעת צוות בין-משרדי של משרדי הביטחון והאוצר, הבאה לידי ביטוי בסיכום עבודת הצוות, ולפיה קביעת מדיניות שכר בצה"ל היא בסמכות הרמטכ"ל, אינה עולה בקנה אחד עם מסקנת חוות דעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה.
- **מחלוקות בין משרד האוצר לצה"ל** - אף על פי שאגף החשכ"ל לא הצליח לבדוק את דיוק החישובים של רוב רכיבי השכר (73% מהם) שבדק בביקורת על השכר בצה"ל בשנים 2016 - 2017, והגם שבשנים שלאחר מכן קיבל מסדי נתונים שעשויים היו לאפשר את השלמת הביקורת, האגף לא ערך ביקורת נוספת, ואף לא השלים את ביקורתו מאותן שנים.
- נמצא כי על פי נתוני אג"ת, נכון למרץ 2022 קיימות מחלוקות בין משרד האוצר לבין צה"ל בדבר חלק מרכיבי השכר של משרתי הקבע, בעיקר לגבי רכיבי שכר שעלותם השנתית מסתכמת בכחצי מיליארד ש"ח: גילום מס להחזר הוצאות רכב, החזר הוצאות אישיות, נופש למשפחות, חופשת פרישה בתשלום והטבות מס שונות.



מדיניות השכר בשירות הציבורי - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות אגף השכר לגיבוש מדיניות בתחום מבנה השכר וההעסקה ואת מאמציו לקידומה, לרבות הקמת יחידה העוסקת בכך והמשמשת מוקד ידע בנושא.



עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ שמשרד האוצר יגבש הצעה למדיניות ממשלתית בדבר השכר וההעסקה בשירות הציבורי ולמימושה, ובעת גיבושה יתחשב גם במדיניות אגף השכר, ויפעל להבאתה לאישור הממשלה כמדיניות שכר והעסקה כוללת המחייבת את גורמי הממשלה, על זרועותיה, גם לצורך פעולותיהם במסגרת משא ומתן על הסכמי השכר.



מומלץ כי משרד האוצר יפעל, על בסיס מדיניות שכר ממשלתית כוללת, להטמעת עיקרי המדיניות בפעולותיו להשגת הסכמי שכר, במטרה להתאים את השירות הציבורי בישראל למציאות המשתנה, לרבות לשינויים טכנולוגיים, חברתיים-כלכליים ודמוגרפיים, ויפעל ליישום מנגנוני ההצמדה בהתאם לתכליותיהם. בכלל זאת, שימוש בהצמדות של תוספות שכר שקליות על פי תכלית - צמצום פערי שכר, באופן שלא יוביל להגדלת פערי שכר בין קבוצות מועסקים המוצמדות זו לזו. מומלץ גם כי יפעל להטמעת יעדים קונקרטיים לפישוט השכר בשירות הציבורי, במטרה להגביר נידודת תעסוקתית, לחזק את הקשר שבין שכר לתפוקות ולהגביר את שקיפות השכר. זאת תוך מתן הדעת גם לשיקולים כגון זכויות העובדים ודיני העבודה.



מומלץ שמשרד האוצר יגבש את התוכנית הרב-שנתית (הנומרטור) גם על סמך התייעצות מקצועית עם אגף השכר כאמור, ישקף לממשלה פרטים על אודות הסכמי שכר הצפויים בתקופת התוכנית הרב-שנתית ומקורותיהם, וכן יציין באופן מפורש לפני הגורמים המקצועיים השונים במשרד האוצר את ההנחות בתחום הסכמי השכר ששימשו אותו לצורך גיבושה. שילוב אומדן העלות הכספית בעת גיבוש הנומרטור יאפשר גם מימוש של המלצת דוח ה-OECD לקבוע עוד לפני תחילת המשא ומתן עם ארגוני עובדים מגבלת תקציב, כדי לשפר את תהליך המיקוח ולשמור על זכותה של הממשלה להקצות הוצאות ציבוריות על סמך סדרי העדיפויות שלה.



מומלץ כי במסגרת גיבוש מדיניות שכר ממשלתית, משרד האוצר יעלה לדיון את סוגיית התחייבויות העתידיות של הממשלה למימוש הסכמי שכר, בשנים שלאחר תקופות ההסכמים, על ההיבטים השונים של הסוגיה, לרבות גידול בתוספות השכר בשנים שבהן אין התחייבות לשקט תעשייתי ולרבות האפשרות לפעול מבעוד מועד לגיבוש הסכמי שכר. זאת לצורך גיבוש מדיניות ממשלתית גם בסוגיה הזו, ומימושה בהסכמי שכר בעתיד. כמו כן מומלץ שמשרד האוצר יפעל לכך שיגובשו הסכמי שכר שעלויותיהם יתפרסו על תקופות ההסכמים, בהלימה ככל הניתן לתקופת הנומרטור, תוך התחשבות במכלול ההתחייבויות של הממשלה במהלך השנים שבהן ניתנות תוספות השכר, בדרך שבה ישרור שקט תעשייתי במגזר הציבורי ברציפות.



מומלץ כי נש"ם תגבש כלי עבודה מתאים לחישוב טווחי שכר במכרזים ותפרסם עם שאר פרטי המכרז, וכן תשלים את תהליך ניתוח העיסוקים של התפקידים שבגופים הממשלתיים.



על אגף השכר לוודא ששיטות שכר העידוד שהוא מפעיל מעודכנות באופן תקופתי, שהן משלבות מדדים מתחום השירות לציבור ושהן אפקטיביות בהיבט של תרומתן להגברת הפריון וההתייעלות.





מומלץ שאגף השכר, בשיתוף עם המשרדים שבהם מונהג תגמול דיפרנציאלי, יבדוק באופן שיטתי את אפקטיביות השיטות לתגמול דיפרנציאלי, לרבות חשש לחלוקת התגמול ב"סבב", ובמידת הצורך יפעל לעדכון השיטות ביחידות ובמשרדים שבהם התגמול מופעל. מומלץ עוד כי אגף השכר יביא בחשבון את ממצאי בדיקת האפקטיביות בעת אישורו להפעלת שיטות תגמול דיפרנציאלי ביחידות ובמשרדים נוספים.



מומלץ כי אגף השכר ונש"ם, כשתי זרועות ביצוע של הממשלה, יפעלו בתיאום ובשיתוף מידע, לקביעת כללים בדבר כפל תגמול דיפרנציאלי ומניעת מצב שבו עובד יתוגמל כמצטיין ובו-זמנית ידורג בקבוצת איכות בינונית או נמוכה, ולהחלתם על כל המשרדים בשירות המדינה. זאת בהתחשב בשיקולים של שימוש יעיל בכלי ובמשאבי הציבור.



מומלץ כי נש"ם, בהתייעצות עם משרד האוצר, תפעל להגדיר מהי כוונות תפעולית ומתי יש להפעילה, ולגבש אמות מידה מחייבות להקצאת כונויות, בשים לב למשימות הגוף הממשלתי ולמצבים המצריכים העמדת עובדים בכוונות המזכה בתגמול כספי. מומלץ לקבוע את כל אלה בכללים מחייבים, למשל בהוראות התקשי"ר, ולבקר את עמידת המשרדים בהם.



מומלץ שמשרד האוצר יפעל כדי שמדיניות השכר הממשלתית שתגובש תכלול גם את יעד אגף השכר והמלצת הצוות לבחינת מבנה ההכשרה בשירות המדינה - לפעול לביטול גמול ההשתלמות בשירות המדינה ולנתק את הקשר בין הטבה שכרית ישירה לבין השתתפות בהכשרה, ולצד זאת תגובש חלופה אשר תעודד מנהלים ועובדים ללמוד ולהשתתף בפעולות הכשרה לאורך שנות עבודתם.



מומלץ שמשרד האוצר ימשיך ויפעל לשינוי שיטת תגמול עובדי השירות הציבורי תמורת החזקת רכב פרטי, באופן שיתרום להפחתת השימוש ברכב פרטי ולהקטנת הגודש בכבישים. אם הפעולה נתקלת בהתנגדות של מי ממשרדי הממשלה או של צה"ל, מומלץ לפעול כדי להביא סוגיה זו להכרעת הממשלה.



מומלץ שנש"ם ואגף השכר יפעלו לקביעת שכר דומה לעובדים בכל אחד מהעיסוקים הארציים במשרדים, אשר העובדים בהם עושים עבודה דומה. זאת כדי לעודד גיוס עובדים איכותיים לכלל המשרדים ולאפשר נידודות עובדים ביתר קלות.

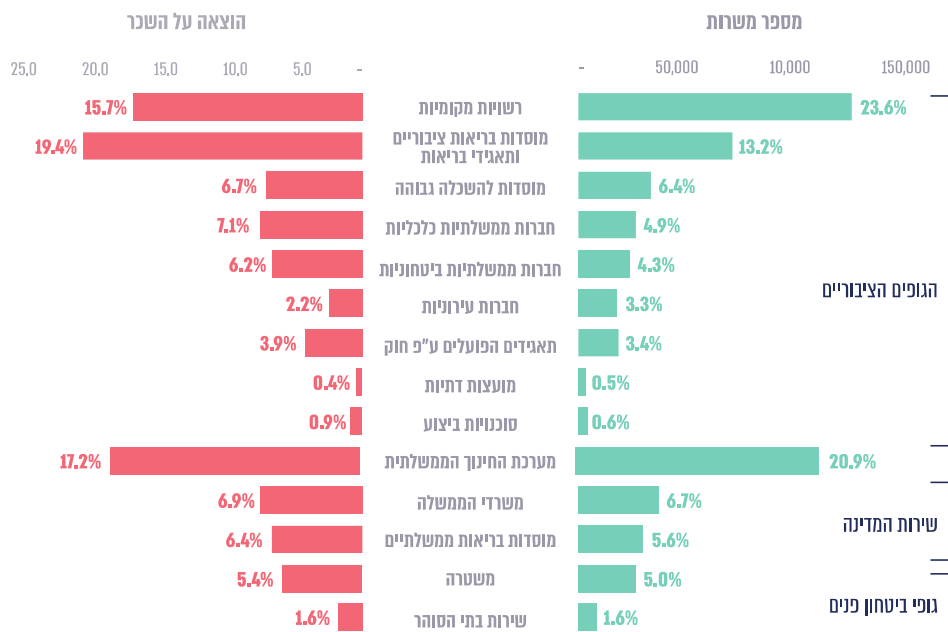


המחלוקות בין משרד האוצר לבין צה"ל בדבר רכיבי שכר מסוימים בצה"ל והיקף ההוצאה הממשלתית המצויה עקב כך במחלוקת מחייבים בחינה, קבלת החלטה ויישומה, ובמידת הצורך, יש להביא את הנושאים שבמחלוקת לפני הממשלה לצורך הכרעה. האחריות לכך מוטלת על אגף החשכ"ל, בסיוע אגף השכר אם הדבר נדרש, וכן מוטלת על משרד הביטחון וצה"ל.





מספר המשרות בשירות הציבורי, ההוצאה על שכר המשרות ושיעורם מסך המשרות והשכר בשירות הציבורי, לפי סוגי גופים, 2019 (במיליארדי ש"ח ובאחוזים)



על פי דוח אגף השכר על גופים ציבוריים ודוח אגף השכר על גופים ממשלתיים, 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

דוח ביקורת זה מצביע על ליקויים בניהול תחום השכר וההעסקה בשירות הציבורי, בכמה היבטים: ההיבט האסטרטגי - הממשלה לא גיבשה ולא אישרה מדיניות ממשלתית בתחום השכר; ההיבט הפרטני של רכיבי השכר - השכר בשירות הציבורי כולל מאות תוספות שכר וכולל רכיבי שכר שאינם מיושמים עוד בהלימה למטרתם המקורית, ומנגנונים לתגמול ותמרוץ של עובדים שהאפקטיביות שלהם מוטלת בספק; היבט השוויון בין עובדים ובין גופים - בשירות המדינה, ולכל הפחות בעיסוקים הארציים שבו, לא נשמר העיקרון של תשלום שכר דומה עבור עבודה בעלת ערך דומה, באופן העלול לפגוע ביכולתם של משרדים לשפר את השירות שהם מעניקים לציבור בשל השכר הנמוך יחסית המשולם לעובדיהם. הדוח מצביע גם על רשת של הצמדות שכר והשלכות רחב, בעיקר בכל הנוגע לשכר במערכת הביטחון, שאופן יישומן הגדיל הלכה למעשה את הפער בין השכר של המשרתים בצה"ל, במשטרה ובשב"ס לבין שכר עובדי המדינה; היבט המימון של תוספת שכר - הממשלה חתמה על הסכם מסגרת באפריל 2016 והקצתה כספים למימושו שלא בהתאם לעיקרון העומד בבסיס הנומרטור, ובעקבות זאת נאלצה להקצות מאות מיליוני ש"ח נוספים למימון ההסכם.

ממצאי הביקורת והנתונים העומדים ביסודם מדגישים את הצורך בכך שהממשלה תקבע מדיניות כוללת בתחום ההעסקה והשכר במערכת הציבורית ותפעל ליישומה.